Nouvelle-Calédonie 2025

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

ORIENTATIONS & MOYENS : **PROPOSITIONS**

SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Novembre 2013

Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE CALÉDONIE

www.nouvellecaledonie2025.gouv.nc

SOMMAIRE

1.0 PROPOS INTRODUCTIFS

2.0 LES AMBITIONS POUR LE PAYS

3.0 LES DYNAMIQUES CALÉDONIENNES DANS LE CONTEXTE MONDIAL

4.0 DES VISIONS PROSPECTIVES

5.0 LES DÉFIS ET ORIENTATIONS FONDAMENTALES

6.0 LES POLITIQUES PUBLIQUES

SOMMAIRE

1.0 PROPOS INTRODUCTIFS

1.1 LE CONTEXTE DE L'ACCORD DE NOUMÉA ..... P. 1

1.2 LA VOCATION DU DOCUMENT ..... P. 3

1.3 L'ORGANISATION DU DOCUMENT ..... P. 3

1.4 LE CALENDRIER DE LA DÉMARCHE ..... P. 8

2.0 LES AMBITIONS POUR LE PAYS : VERS UN PROJET DE SOCIÉTÉ

2.1 LE DESTIN COMMUN ..... P. 1

2.2 LE RÉÉQUILIBRAGE ..... P. 2

2.3 LA CONSTRUCTION DU PAYS ..... P. 3

2.4 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... P. 3

2.5 L'OUVERTURE AU MONDE ..... P. 4

3.0 LA DYNAMIQUE CALÉDONIENNE DANS LE CONTEXTE MONDIAL

3.1 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC SOCIAL ..... P. 1

3.1.1 Forces et faiblesses de la réalité sociale calédonienne ..... P. 1
a. La volonté d'une « communauté de destin » formalisée par l'accord de Nouméa… ..... P. 1
b. … mais un dialogue interculturel jugé encore insuffisant ..... P. 1

3.1.2 Le système éducatif : des performances contrastées et inégales et une adaptation partielle aux enjeux du pays ..... P. 2

3.1.3 Le système de santé : une offre de soins et une couverture santé satisfaisantes, mais des disparités entre provinces ..... P. 3

3.1.4 De fortes inégalités socio-économiques aux impacts multiples ..... P. 4
a. Le droit au logement ..... P. 4
b. Le droit à la mobilité ..... P. 5
c. L'accès à internet ..... P. 7

3.1.5 Des amortisseurs sociaux efficaces ..... P. 8
a. Les politiques sociales ..... P. 8
b. Les solidarités communautaires jouent un rôle d'amortisseur social ..... P. 10

3.1.6. Une mixité sociale en chantier P. 11

3.1.7. Une condition féminine préoccupante P. 12

3.1.8. La place de la jeunesse dans la société calédonienne P. 12

3.1.9 Les dynamiques internes P. 13
a. Une société en mouvement : urbanisation, individualisation, monétarisation, inter-territorialité P. 13
b. La volonté de faire coexister organisation traditionnelle et mode de vie moderne P. 13
c. Le vieillissement de la population P. 13
d. L'emploi en Nouvelle-Calédonie : une situation paradoxale et marquée par des inégalités P. 16

3.1.10 Les dynamiques externes P. 18
a. La prise en compte croissante du capital humain dans les problématiques de développement P. 18
b. La révolution numérique P. 18

3.2 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC ÉCONOMIQUE P. 19

3.2.1 Les atouts et les faiblesses de l'économie calédonienne P. 20
a. Les atouts et les dynamiques internes P. 20
b. Les faiblesses et les menaces P. 22

3.2.2 Une économie vulnérable P. 23

3.2.3 Un contexte mondial plus difficile P. 24

3.3 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC ENVIRONNEMENTAL P. 25

3.3.1 Les atouts P. 25
a. Des écosystèmes et une biodiversité exceptionnels P. 25
b. Des savoirs traditionnels préservés P. 26
c. Un capital naturel valorisable P. 26
d. L'attachement des populations à la nature P. 26
e. Un monde associatif et des ONG très actifs P. 27
f. Des conditions naturelles favorables à la production d'énergies renouvelables P. 27
g. Les capacités d'expertise disponibles localement P. 27

3.3.2 Les faiblesses P. 27
a. Des menaces avérées : espèces envahissantes, ressource en eau, risques industriels et naturels, etc. P. 27
b. Une industrie minière et métallurgique très impactante, qui s'ajoute au passif minier P. 28
c. Le choix de l'étalement urbain : le mitage des espaces ruraux P. 28
d. Une compétence dispersée P. 29
e. D'autres lacunes à combler P. 29
f. Une sensibilisation insuffisante P. 30
g. Un bilan carbone délicat et une situation énergétique sous contraintes présentant peu de marges de manœuvre P. 30

3.3.3 Les dynamiques internes P. 30

a. Une réglementation en progression (codes de l'environnement provinciaux, code minier) et des structures créées à l'échelle du pays P. 30
b. La gestion des espaces inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco P. 32
c. Des infrastructures de gestion de déchets en progression P. 32
d. Des pressions croissantes sur les écosystèmes P. 33

3.3.4 Les dynamiques externes P. 33
a. Les changements climatiques P. 33
b. L'accroissement de l'aspiration des populations et des décideurs en matière écologique P. 33
c. Des expertises internationales mobilisables P. 33

3.4 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE P. 34

3.4.1 Les atouts P. 34
a. Une gouvernance de proximité P. 34
b. Une organisation du gouvernement pluraliste et collégiale P. 35
c. Une société civile et un tissu associatif dynamiques P. 35
d. Une société coutumière reconnue dans la sphère publique P. 36

3.4.2 Les faiblesses P. 36
a. Les faiblesses au niveau de la gouvernance et des institutions publiques P. 36
b. Les faiblesses de l'organisation et des moyens P. 40

3.4.3 Les dynamiques internes et externes P. 43
a. Sur le transfert des compétences et du droit calédonien P. 43
b. Les attentes et implications plus importantes de la société civile P. 44
c. La révolution des TIC P. 44
d. L'inflation des dépenses publiques P. 45
e. L'évolution des transferts financiers de la métropole P. 46
f. Les outils de la gouvernance P. 46

4.0 DES VISIONS PROSPECTIVES

4.1 DONNER DU SENS À L'ACTION PUBLIQUE À TRAVERS DES « MODÈLES » P. 2

4.2 PRÉSENTATION DES MODÈLES PAR DOMAINE P. 2

4.2.1 Les modèles de société P. 2

4.2.2 Les modèles de territoires P. 3

4.2.3 Les modèles scolaires P. 7

4.2.4 Les modèles économiques P. 9

4.2.5 Les modèles agricoles P. 10

4.2.6 Les modèles de gouvernance P. 11

4.2.7 Les modèles de gouvernement P. 12

4.3 ÉTABLIR LES DOMAINES INFLUENTS P. 13

4.4 SITUER LA NOUVELLE-CALÉDONIE D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN DANS CES MODÈLES P. 15

4.5 CONCLUSION P. 18

5.0 LES DEFIS ET ORIENTATIONS FONDAMENTALES

5.1 VERS UNE SOCIÉTÉ COHÉSIVE BASÉE SUR LA CONFIANCE ET LA SOLIDARITÉ P. 1

5.1.1 Vers un idéal de cohésion sociale P. 1

5.1.2 Un risque majeur de fracture sociale et d'enfermement identitaire P. 1

5.1.3 Les orientations fondamentales P. 2
a. Favoriser le sentiment d'appartenance à une même société P. 2
b. Réduire les inégalités socio-économiques P. 3
c. Renforcer la mixité sociale P. 4
d. Favoriser les mobilités P. 4
e. Garantir l'équité territoriale P. 4
f. Construire une école juste et adaptée P. 5
g. Encourager les modes de gestion participatifs P. 6
h. Permettre à chacun d'être acteur de son parcours de vie P. 6
i. Valoriser la place de la jeunesse dans le projet de société P. 7

5.2 VERS UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT PÉRENNE P. 8

5.2.1 Les raisons du défi et la situation actuelle P. 8
a. La nécessité d'assoir la croissance et le développement sur des bases plus durables P. 8
b. La nécessité de faire face aux besoins croissants en matière de finances publiques P. 8

5.2.2 Les risques si le défi n'est pas relevé P. 9
a. Les hypothèses du scénario tendanciel P. 9
b. Les conséquences du scénario tendanciel P. 9
c. Des déséquilibres financiers préoccupants P. 12
d. Réduire les vulnérabilités de l'économie calédonienne P. 14

5.2.3 Les orientations fondamentales P. 14
a. Corriger les déséquilibres en matière de finances publiques P. 14
b. Favoriser la compétitivité de l'économie calédonienne P. 15
c. Créer de nouvelles dynamiques pour un développement durable et endogène P. 16

5.3 VERS LA CRÉATION D'UN ÉCO-TERRITOIRE P. 17

5.3.1 Les raisons du défi P. 17
a. La nécessité de préserver et de valoriser au mieux ce patrimoine exceptionnel, source de subsistance et de richesses nouvelles P. 17
b. Des pressions en augmentation P. 18
c. Un statut d'émetteur important en GES, délicat dans le contexte diplomatique de la région P. 19

5.3.2 La situation actuelle P. 21

5.3.3 Les risques P. 21

5.3.4 Les orientations fondamentales proposées P. 22

5.4 VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE P. 23

5.4.1 Le contexte : un défi conditionné par la situation actuelle P. 23

5.4.2 Les raisons du défi P. 23
a. Un enjeu citoyen P. 23
b. Un enjeu politique P. 24
c. Un enjeu de pilotage P. 24
d. Un enjeu de moyens financiers, humains, normatifs et règlementaires P. 25

5.4.3 Les risques P. 26
a. L'aspect citoyen P. 26
b. L'action publique P. 26
c. La sécurité juridique, avec un droit figé à la date des transferts P. 26

5.4.4 Les principales orientations fondamentales P. 26
a. Gouvernance P. 26
b. Finances publiques P. 27

6.0 LES POLITIQUES PUBLIQUES

6.1 CONSTRUIRE LES RÉFÉRENTIELS DE LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE P. 1

6.1.1 Définir un projet, promesse d'un avenir meilleur P. 1

6.1.2 Rendre lisible le projet de société P. 1
a. Choisir un modèle de société P. 1
b. Préciser la notion de citoyenneté calédonienne P. 2
c. Définir le socle des valeurs communes P. 3
d. Reconnaître la diversité culturelle P. 3

6.1.3 Garantir la « soutenabilité » du projet de société P. 4
a. Confirmer l'ambition de développement durable P. 4
b. Réaffirmer les principes de gouvernance P. 4

6.1.4 Favoriser l'appropriation de symboles fédérateurs P. 4

6.2 PLACER LA CULTURE AU CŒUR DU PROJET DE SOCIÉTÉ P. 6

6.2.1 Le contexte P. 6

6.2.2 Les choix et priorités possibles : quelle culture pour la Nouvelle-Calédonie ? P. 7
a. Politiques culturelles et choix d'un modèle de société P. 8
b. Les autres choix et priorités possibles P. 10

6.2.3 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 10
a. Favoriser la protection et la création de supports culturels d'identité P. 10
b. Promouvoir le dialogue interculturel P. 11
c. Développer la connaissance du contexte culturel calédonien P. 12
d. Promouvoir la culture comme facteur de développement économique P. 13
e. Favoriser l'ouverture sur le monde P. 13
f. Améliorer la gouvernance des politiques culturelles P. 14

6.2.4 Les prérequis et conditions de réalisation P. 16

6.3 DÉFINIR UNE POLITIQUE ÉDUCATIVE P. 17

6.3.1 Le contexte P. 17
a. Une forte démocratisation d'accès mais la persistance d'inégalités de destin P. 17
b. Le système éducatif représente 12 % du PIB… P. 17
c. … à rapporter à l'évolution des effectifs P. 18
d. Des taux d'encadrement satisfaisants P. 19
e. Un système éducatif qui doit évoluer vers une meilleure prise en compte des besoins éducatifs P. 20

6.3.2 Les indicateurs d'opportunité P. 22

6.3.3 Les choix et les priorités possibles P. 23

6.3.4 Les prérequis et conditions de réalisation P. 23

6.3.5 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 24
a. Construire des connaissances et des compétences adaptées au pays P. 24
b. Favoriser les conditions d'enseignement et d'éducation P. 29
c. Sécuriser les parcours scolaires et de formation P. 35
d. Améliorer l'efficacité du système éducatif P. 36

6.4 AMÉLIORER L'EFFICIENCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE P. 39

6.4.1 Le contexte P. 39
a. Le développement de la prévention P. 39
b. Un programme de modernisation des équipements en cours P. 40
c. La diminution progressive des évacuations sanitaires P. 40
d. Une situation préoccupante en matière de santé mentale P. 41
e. Une offre de proximité confrontée à de nombreux freins P. 41
f. Une augmentation structurelle des coûts de santé P. 42

6.4.2 Les indicateurs d'opportunité P. 44

6.4.3 Les choix et priorités possibles P. 47

6.4.4 Les prérequis, conditions de réalisation P. 47

6.4.5 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 47
a. Renforcer la prévention P. 47
b. Améliorer l'accès à l'offre de soins de proximité P. 48
c. Promouvoir la bonne santé mentale de la population P. 50
d. Maîtriser les coûts de santé P. 51
e. Renforcer la gouvernance en matière de santé P. 53

6.5 CONSOLIDER LA PROTECTION SOCIALE P. 55

6.5.1 Le contexte P. 55
a. Les compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière sociale P. 55
b. Le vieillissement de la population P. 56
c. Des réformes sociales importantes P. 56

6.5.2 Les indicateurs d'opportunité P. 59

6.5.3 Les choix et les priorités possibles P. 59

6.5.4 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 59
a. Développer l'aide aux personnes âgées (structures d'accueil, services à la personne) P. 59
b. Développer le secteur de la petite enfance P. 60
c. Développer et adapter les moyens de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse P. 60
d. Renforcer la protection sociale P. 62

6.5.5 Les prérequis P. 63

6.6 AMÉLIORER LE DYNAMISME DES TERRITOIRES P. 65

6.6.1 Le contexte et les grands indicateurs P. 65
a. Le contexte P. 65
b. Les grands indicateurs P. 68

6.6.2 Les choix possibles P. 71
a. Quelles logiques territoriales favoriser ? P. 71
b. Quels modèles économiques pour le développement des territoires ? P. 73

6.6.3 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 74
a. Inciter à l'élaboration de « projets de territoires » P. 74
b. Aménager l'attractivité des territoires locaux P. 76
c. Assurer la maîtrise des développements urbains P. 77

6.6.4 Les prérequis et conditions de réalisation P. 78
a. Politique foncière P. 79

b. Politiques d'habitat et de transport P. 79
c. Développement économique, y compris agricole et local P. 79
d. Politique environnementale P. 79
e. Politique culturelle P. 79

6.7 DÉVELOPPER DES STRATÉGIES FONCIÈRES P. 80

6.7.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité P. 80
a. Le contexte P. 80
b. Les indicateurs d'opportunité P. 81

6.7.2 Les choix possibles et les priorités P. 81
a. Stratégies foncières et modèles de société P. 81
b. Foncier coutumier : entre assouplissement et rigidité P. 83
c. Modérer les marchés fonciers : libéralisation ou régulation ? P. 83
d. Quel degré de mobilisation du foncier public ? P. 83

6.7.3 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 84
a. Construire une collaboration interinstitutionnelle P. 84
b. Favoriser la gestion et la mise en valeur des terres coutumières P. 84
c. Maîtriser et réguler les pressions foncières P. 85
d. Valoriser les terres domaniales P. 86

6.7.4 Les prérequis et conditions de réalisation P. 86

6.8 CONSTRUIRE DES POLITIQUES D'HABITAT ADAPTÉES P. 88

6.8.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité P. 88
a. Le contexte P. 88
b. Les indicateurs d'opportunité P. 90

6.8.2 Les choix possibles P. 91
a. Les politiques d'habitat au cœur du projet de société P. 91
b. Répondre au besoin en logement : offre publique ou politique de la demande ? P. 92

6.8.3 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 93
a. Favoriser l'accès au logement P. 93
b. Favoriser l'appropriation des habitats par les populations P. 95

6.8.4 Les prérequis et condition de réalisation P. 97
a. Politique foncière P. 97
b. Politique d'attractivité territoriale P. 97
c. Politique culturelle P. 97
d. Politique de transport P. 97
e. Politiques de valorisation du capital naturel et de développement local P. 98
f. Politique de formation P. 98
g. Politique de fiscalité P. 98

6.9 ORGANISER DES TRANSPORTS EFFICACES P. 99

6.9.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité P. 99
a. Le contexte P. 99
b. Les indicateurs d'opportunités P. 100

6.9.2 Les choix possibles et les priorités P. 102

6.9.3 Les grands principes du schéma et les objectifs transversaux P. 102

6.9.4 Les prérequis et conditions de réalisation P. 103

6.10 FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT LOCAL P. 105

6.10.1 Le contexte P. 105
a. Un contexte de développement durable P. 105
b. Une économie « traditionnelle » très présente P. 106
c. La pluriactivité : une réalité de l'activité et des ressources des familles P. 106

6.10.2 Les indicateurs d'opportunité P. 110
a. Un Calédonien sur quatre en tribu P. 110
b. L'importance des activités agricoles et de prélèvement dans les systèmes d'activité P. 111

6.10.3 Les choix et les priorités possibles P. 111

6.10.4 Les prérequis, conditions de réalisation P. 112

6.10.5 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 112
a. Préserver l'économie traditionnelle en milieu tribal pour améliorer les conditions de vie des populations P. 112
b. Mettre en place les outils du développement local P. 115

6.10.6 Eléments de conclusion P. 116

6.11 INSTALLER DE NOUVELLES DYNAMIQUES STRUCTURELLES POUR L'ÉCONOMIE P. 118

6.11.1 Le contexte P. 118

6.11.2 Les prérequis, conditions de réalisation des objectifs proposés P. 118

6.11.3 Les choix et les priorités possibles P. 118

6.11.4 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 123
a. Corriger les déséquilibres en matière de finances publiques P. 123
b. Favoriser la compétitivité et accroître la productivité de l'économie calédonienne P. 130

6.12 INVESTIR DANS LE CAPITAL HUMAIN : L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE P. 141

6.12.1 Le contexte P. 141
a. L'importance du capital humain P. 141
b. Une situation paradoxale du marché de l'emploi P. 141
c. Des inégalités d'accès à l'emploi P. 143
d. Des besoins nouveaux en compétences P. 144

6.12.2 Les prérequis P. 145

6.12.3 Les indicateurs d'opportunité P. 145

6.12.4 Les choix et les priorités possibles P. 145

6.12.5 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 146
a Accroître l'employabilité de la main d'œuvre P. 146
b. Mieux anticiper : former pour l'emploi ou l'activité P. 151
c. Mieux gérer : viser l'efficacité et la performance P. 153
d. Adapter les outils à la diversité des situations P. 154

6.13 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LA MINE ET LA MÉTALLURGIE P. 157

6.13.1 Le contexte P. 157
a. Un poids dans l'histoire et dans l'économie appelé à augmenter, au même titre que la vulnérabilité du pays à l'égard de cette industrie P. 157
b. Une nouvelle dimension, de nouveaux enjeux P. 159
c. Une politique de mise en valeur des richesses minières engagée depuis 2009 P. 159
d. Des orientations en matière de développement industriel, nécessaires à l'exploitation des richesses minières dans une perspective de développement durable P. 161
e. Vers une gestion durable des retombées économiques et sociales des projets miniers et métallurgiques P. 164
f. L'évolution du marché du nickel en 2025 P. 166

6.13.2 Les indicateurs d'opportunité P. 174

6.13.3 Les choix et alternatives possibles P. 175

6.13.4 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 175
a. Renforcer la compétitivité de l'industrie calédonienne du nickel et sa résilience face aux cycles du marché P. 175
b. Sécuriser et prolonger la vie de la ressource minière calédonienne P. 176
c. Préciser les orientations dont souhaite se doter la Nouvelle-Calédonie s'agissant du développement de son industrie minière P. 177
d. Renforcer la gouvernance des participations minières P. 180
e. Comment préparer la Nouvelle-Calédonie pour l'ère de l'après-nickel ? P. 181
f. La fiscalité pour le fonds : l'IS 35 et la redevance minière P. 181

6.14 DÉVELOPPER LE TOURISME P. 185

6.14.1 Le contexte P. 185
a. Préambule P. 185
b. État des lieux P. 185
c. Un problème de motivation P. 187
d. La physionomie du tourisme calédonien P. 187

6.14.2 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 188
a. L'amélioration de la desserte aérienne P. 188
b. Le développement d'un tourisme de niche P. 190
c. Les défis à relever P. 192

6.15 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE P. 195

6.15.1 Contexte et indicateurs d'opportunité P. 195
a. Contexte général P. 195
b. Les secteurs calédoniens au prisme du numérique P. 196

6.15.2 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 198
a. Les objectifs stratégiques et les axes principaux P. 198
b. Les actions mises en place P. 198
c. Gouvernance du PSEN P. 200

6.15.3 Transversalités du développement de l'économie numérique P. 200

6.16 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : L'AGRICULTURE P. 201

6.16.1 Les visages de l'agriculture calédonienne P. 201
a. La dimension culturelle et historique de l'agriculture calédonienne P. 201
b. L'agriculture marchande P. 202
c. Le poids de « l'agriculture invisible » P. 205
d. De nouvelles pratiques agricoles qui répondent aux attentes des consommateurs P. 207
e. Des mécanismes de formation des prix différents P. 208
f. Les freins régulièrement évoqués du développement agricole P. 209
g. Des métiers peu attractifs, concurrencés par la mine P. 210
h. Une activité aidée par la collectivité publique P. 211
i. La recherche et développement P. 211

6.16.2 Les indicateurs d'opportunités P. 211

6.16.3 Quels choix et priorités pour l'agriculture calédonienne ? P. 212
a. Une agriculture au service des rééquilibrages ? P. 212
b. Réduire notre dépendance alimentaire pour réduire notre vulnérabilité face aux crises alimentaires ? P. 213
c. Améliorer la qualité de vie des Calédoniens : agir sur la qualité de l'alimentation, la préservation de l'environnement et des paysages ruraux ? P. 213
d. Une agriculture, créatrice de valeur ajoutée et d'entrée de devises ? P. 215
e. L'approche par filière ou l'approche par le territoire ? P. 215
f. Quel degré d'implication des pouvoirs publics ? P. 215

6.16.4 Prérequis et conditions de réalisation ..... P. 217

6.16.5 Objectifs, résultats attendus et moyens ..... P. 217
a. Encourager les métiers de l'agriculture ..... P. 217
b. Améliorer la production agricole en quantité et en qualité ..... P. 218
c. Améliorer la commercialisation des produits agricoles ..... P. 221
d. Améliorer les conditions de développement de l'agriculture ..... P. 222

6.17 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LE CAPITAL NATUREL ..... P. 226

6.17.1 Le contexte ..... P. 226
a. Éléments d'introduction sur le capital naturel ..... P. 226
b. Le capital naturel de la Nouvelle-Calédonie ..... P. 228
c. L'aquaculture et la diversification aquacole ..... P. 229
d. La sylviculture ..... P. 230
e. Le potentiel en ressources minérales marines ..... P. 230
f. La valorisation de la biodiversité ..... P. 230
g. Énergie ..... P. 230

6.17.2 Les indicateurs d'opportunité ..... P. 230

6.17.3 Les choix possibles et les priorités ..... P. 231

6.17.4 Objectifs, résultats attendus et moyens ..... P. 231
a. Dynamiser les filières existantes ..... P. 231
b. Développer les autres usages humains du capital naturel ..... P. 233
c. Préparer le modèle calédonien de développement durable ..... P. 233

6.17.5 Les prérequis et conditions de réalisation ..... P. 234

6.18 RENFORCER LES LIENS ENTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE ET INNOVATION ..... P. 235

6.18.1 Le contexte ..... P. 235
a. Contexte institutionnel ..... P. 235
b. Paysage de la recherche et de l'innovation en Nouvelle-Calédonie ..... P. 236
c. Organisation de la recherche et de l'innovation ..... P. 237
d. Le contexte des thématiques de recherche en Nouvelle-Calédonie ..... P. 238
e. Ce que représente la Nouvelle-Calédonie en termes d'enjeux pour la recherche ..... P. 239

6.18.2 Les indicateurs d'opportunité ..... P. 241

6.18.3 Les choix possibles et les priorités des thématiques de recherche ..... P. 242

6.18.4 Objectifs, résultats attendus et moyens ..... P. 242
a. Faciliter la connexion et la concertation entre donneurs d'ordres publics, opérateurs privés, organismes de recherche, organismes de formation et structures de transfert ..... P. 242
b. Induire et maintenir localement une plus grande valeur ajoutée ..... P. 243
c. Capter localement la recherche des grands groupes ..... P. 244

6.18.5 Les prérequis et conditions de réalisation P. 244
a. Gouvernance P. 244
b. Identification des thématiques prioritaires P. 244
c. Moyens P. 245

6.19 PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT P. 247

6.19.1 Le contexte P. 247

6.19.2 Les indicateurs d'opportunité P. 247

6.19.3 Les choix et les priorités possibles P. 247
a. En terme de gouvernance P. 247
b. En terme d'amélioration des connaissances des écosystèmes P. 250
c. En terme de valorisation du capital naturel via la recherche et l'investissement P. 250

6.19.4 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 250
a. Un mode de gouvernance de la gestion environnementale P. 250
b. La valorisation et la protection des écosystèmes P. 254

6.19.5 Les prérequis et les conditions de réalisation P. 256

6.20 ÉLABORER UNE POLITIQUE DE LA MER P. 257

6.20.1 Le contexte P. 257
a. Éléments d'introduction P. 257
b. Les indicateurs d'opportunité P. 260

6.20.2 Les choix possibles et les priorités P. 261

6.20.3 Objectifs, résultats attendus et moyens P. 262
a. Organiser la gestion durable des espaces et des ressources marines P. 262
b. La prévention des risques et la sécurité des activités maritimes P. 265

6.20.4 Les prérequis et conditions de réalisation P. 270

6.21 OUVRIR LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE SUR LE MONDE P. 273

6.21.1 Le contexte P. 274
a. Sur le plan institutionnel et opérationnel P. 274
b. Une localisation dans une région dynamique P. 274
c. La Nouvelle-Calédonie exploite peu ce dynamisme régional P. 276
d. Les enjeux de l'intégration régionale P. 280

6.21.2 Les indicateurs d'opportunité P. 282

6.21.3 Les choix possibles et les priorités ..... P. 282

6.21.4 Objectifs, résultats attendus et moyens ..... P. 283
a. Leviers « diplomatiques » et institutionnels ..... P. 283
b. Outils de gouvernance ..... P. 283
c. La formation d'une génération de Calédoniens bilingues ..... P. 284
d. Définition d'une véritable stratégie du commerce extérieur ..... P. 285
e. Définition d'une politique en matière de diplomatie culturelle ..... P. 285
f. Dans le domaine du sport ..... P. 286
g. Sur les plans législatif et règlementaire ..... P. 286
h. Outils/leviers financiers et fiscaux ..... P. 286

6.21.5 Les prérequis et conditions de réalisation ..... P. 287

6.22 RENFORCER LA COHÉRENCE ET LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE ..... P. 289

6.22.1 Le contexte ..... P. 289
a. Une organisation institutionnelle originale, mais qui ne garantit pas à elle seule l'efficacité de l'action publique ..... P. 289
b. Finances publiques : une évolution préoccupante pour les années à venir ..... P. 289

6.22.2 Les indicateurs d'opportunité ..... P. 291

6.22.3 Les choix possibles et les priorités ..... P. 291
a. En matière de gouvernance, faut-il faire évoluer le système institutionnel calédonien et jusqu'où ? ..... P. 291
b. Quels choix possibles pour réduire la contrainte en matière de finances publiques ? ..... P. 298

6.22.4 Objectifs, résultats attendus et moyens ..... P. 303
a. Renforcer la cohérence et la performance de l'action publique ..... P. 304
b. Améliorer l'efficience de l'action publique ..... P. 306
c. Rénover les modes de production de l'action publique et de mise à disposition des services publics ..... P. 308
d. Conforter les principes de gouvernance démocratique en renforçant notamment les dispositifs de démocratie participative ..... P. 309
e. Renforcer les moyens humains, former les élites publiques et rénover la gestion des ressources humaines du secteur public ..... P. 309
f. Pérenniser les finances publiques ..... P. 311

6.22.5 Les prérequis et conditions de réalisation ..... P. 312

1.0 PROPOS INTRODUCTIFS

1.1 Le contexte de l'accord de Nouméa

1.2 La vocation du document

1.3 L'organisation du document

1.4 Le calendrier de la démarche

1.1 LE CONTEXTE DE L'ACCORD DE NOUMÉA

Le présent document, intitulé *Nouvelle-Calédonie 2025, Orientations et moyens : propositions,* s'inscrit dans un contexte précis.

L'accord de Nouméa et la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999

Prévu par l'article 211 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie doit exprimer *« les orientations fondamentales en matière d'infrastructures, de formation initiale et continue, d'environnement, d'équipements, de services d'intérêt territorial et de développement économique, social et culturel. Il veille à un développement équilibré du territoire, en particulier au rééquilibrage de la répartition des fonds publics bénéficiant aux provinces et aux communes. Il fixe les objectifs à atteindre et prévoit les moyens à mettre en œuvre par l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. »*

Ce document, élaboré conjointement par le Haut-Commissariat et par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, doit être *« approuvé par le Congrès, après avis des assemblées de province, du conseil économique et social et du Sénat coutumier et après consultation des communes ».*

Ce document sert de référence aux contrats de développement entre l'État et les collectivités de la Nouvelle-Calédonie, puisque l'article 211 prévoit que *« les contrats de développement (...) sont compatibles avec les orientations retenues dans le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie. »*

Le schéma d'aménagement et de développement n'est pas figé, il fait l'objet, tous les cinq ans, d'un réexamen après évaluation.

Le schéma s'inscrit ainsi dans le prolongement de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 et de son préambule : *« Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun ».* Comme le rappelait déjà le document « *NC 2025 : diagnostic et enjeux* » de décembre 2009, il s'agit, sur le fond, de s'exprimer sur un projet de société dont les ambitions ont été précisées à travers les différents comités de pilotage par les responsables politiques du pays à savoir : le destin commun, le rééquilibrage, le développement durable, la construction du pays, auxquels s'ajoute l'ouverture au monde.

La démarche d'élaboration du schéma

La première phase opérationnelle consacrée au « diagnostic du territoire » a été lancée le 14 mai 2008 à Koné lors de la première conférence des acteurs, après l'installation du comité de pilotage le 21 mars 2008 co-présidé par le Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et le président du gouvernement. C'est le 14 décembre 2009 que le document final, « *Nouvelle-Calédonie : diagnostic et enjeux* », a été validé par le comité de pilotage ; sa diffusion s'est faite en mars 2010.

Le schéma est ainsi entré dans sa seconde phase, avec la définition des « orientations et des moyens » consacrée publiquement en février 2012 par le séminaire « Citoyen » organisé à Nouméa.

Le schéma repose sur deux principes. Le premier, initié dès la phase de diagnostic, consiste à faire participer et à écouter l'ensemble des acteurs dans le cadre d'une réflexion organisée. Des conférences des acteurs de la première phase, aux séminaires de la deuxième phase, complétés par des groupes de travail et des consultations, cette démarche participative a été maintenue. Trois séminaires se sont déroulés en 2012 sur trois thèmes, dans trois lieux différents : à Nouméa le séminaire « Citoyen », à Lifou celui consacré à « l'Aménagement et au développement durable », et enfin à Poindimié pour le séminaire « Croissance ». Ces trois séminaires symbolisent les préoccupations majeures du développement durable - environnement, économie et social -, auxquelles a été ajoutée la problématique de la gouvernance. On retrouvera ces préoccupations de manière transversale, tout au long du présent document.

Le second principe est le respect du travail effectué lors de la première phase. Le présent document s'est attaché à reprendre les vingt-deux enjeux identifiés à l'issue du diagnostic. (figure 1)

1 DES DÉFIS QUI RÉPONDENT AUX 22 ENJEUX DU DIAGNOSTIC

Rapport diagnostic et enjeux	Défis du rapport Orientations et moyens
- La reconnaissance des différentes composantes de la société calédonienne, de leurs cultures et identités propres, et de leur identité commune. - Des relations plus harmonieuses entre culture kanak et modernité. - Des politiques de solidarité et d'égalité des chances poursuivies et confortées. - Un accès au logement pour tous. - Un système de santé pérennisé et une meilleure prévention. - Un projet éducatif au service du destin commun. - Des compétences mieux développées pour construire le pays. - Une politique de l'emploi reste à affirmer tenant compte d'une situation paradoxale. - Des services et des infrastructures répondant mieux aux besoins du pays. - Une couverture améliorée du territoire par les services.	→ **Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité**
- Des fruits de la croissance mieux répartis en même temps qu'une vie moins chère. - Une stratégie minière à parfaire - Une intégration régionale renforcée, une population mieux préparée à l'ouverture sur le monde. - Une stratégie économique plus concentrée sur la compétitivité. - Un tissus économique mieux réparti. - VKP pôle clé du rééquilibrage. - Une agriculture plus performante.	→ **Vers un modèle de développement pérenne**
- Une politique foncière et une planification de l'espace au service du développement économique et social et de la protection de l'environnement. - Une gestion durable des ressources naturelles renouvelables, adaptée à des milieux exceptionnels. - Un pays préparé à l'ère de l'énergie chère et engagé contre le réchauffement climatique.	→ **Vers la création d'un éco-territoire**
- Une action publique cohérente et efficace, une répartition des compétences clarifiée, un droit plus lisible et plus complet. - Des communes mieux dotées pour orienter et accompagner leur développement.	→ **Vers une nouvelle gouvernance**

1.2 LA VOCATION DU DOCUMENT

C'est d'abord de répondre aux exigences de l'article 211 de la loi organique : proposer un développement cohérent et équilibré, exprimer des orientations fondamentales et préciser les objectifs stratégiques et les moyens correspondants, donner un cadre pour l'élaboration des contrats de développement.

C'est aussi l'ambition d'être un exercice de prospective sur les évolutions possibles de la société calédonienne, d'être un outil d'aide à la décision pour les élus du Congrès, à la fois sur la détermination des orientations fondamentales et sur les déclinaisons des politiques publiques susceptibles d'y répondre. C'est un document ouvert, présentant, autant que possible, des alternatives ou des scénarios, n'imposant pas de solution unique, mais ne s'interdisant pas non plus de mettre en évidence les choix plus ou moins cohérents par rapport aux ambitions et aux objectifs fixés. Il a vocation à intégrer les schémas et projets de développement sectoriels mis en œuvre dans les différentes collectivités, tout en s'attachant à en établir la cohérence au niveau du pays.

C'est pourquoi ce document s'intitule « *Orientations et moyens : propositions*, » car le schéma définitif n'existera que lorsque les élus du Congrès auront retenu les orientations et les moyens qu'ils veulent mettre en œuvre pour l'avenir.

1.3 L'ORGANISATION DU DOCUMENT

La préoccupation a été d'établir une distinction entre des choix de nature politique, c'est-à-dire les ambitions pour le pays et les défis à relever, et les objectifs à atteindre par la mise en œuvre de politiques publiques.

L'organisation du document peut être scindée en deux parties. La première comprend :

- les ambitions politiques auxquelles doit répondre le schéma,
- le contexte et les contraintes dans lesquels elles s'inscrivent. Il s'agit en fait de la reprise du diagnostic établi dans la première phase du schéma, actualisé d'après les évolutions qui ont pu survenir depuis 2009,
- les écarts entre les ambitions et le diagnostic actualisé font apparaître des défis (ou enjeux),
- qui nécessitent la définition et le choix d'orientations fondamentales,
- qui se déclinent en politiques publiques (figure 2), en fonction des modèles de référence et des scénarios proposés, et en objectifs stratégiques et opérationnels possibles (figure 3).

2 DES AMBITIONS POLITIQUES AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Les ambitions politiques
Destin commun, rééquilibrage, développement durable, construction du pays, ouverture au monde

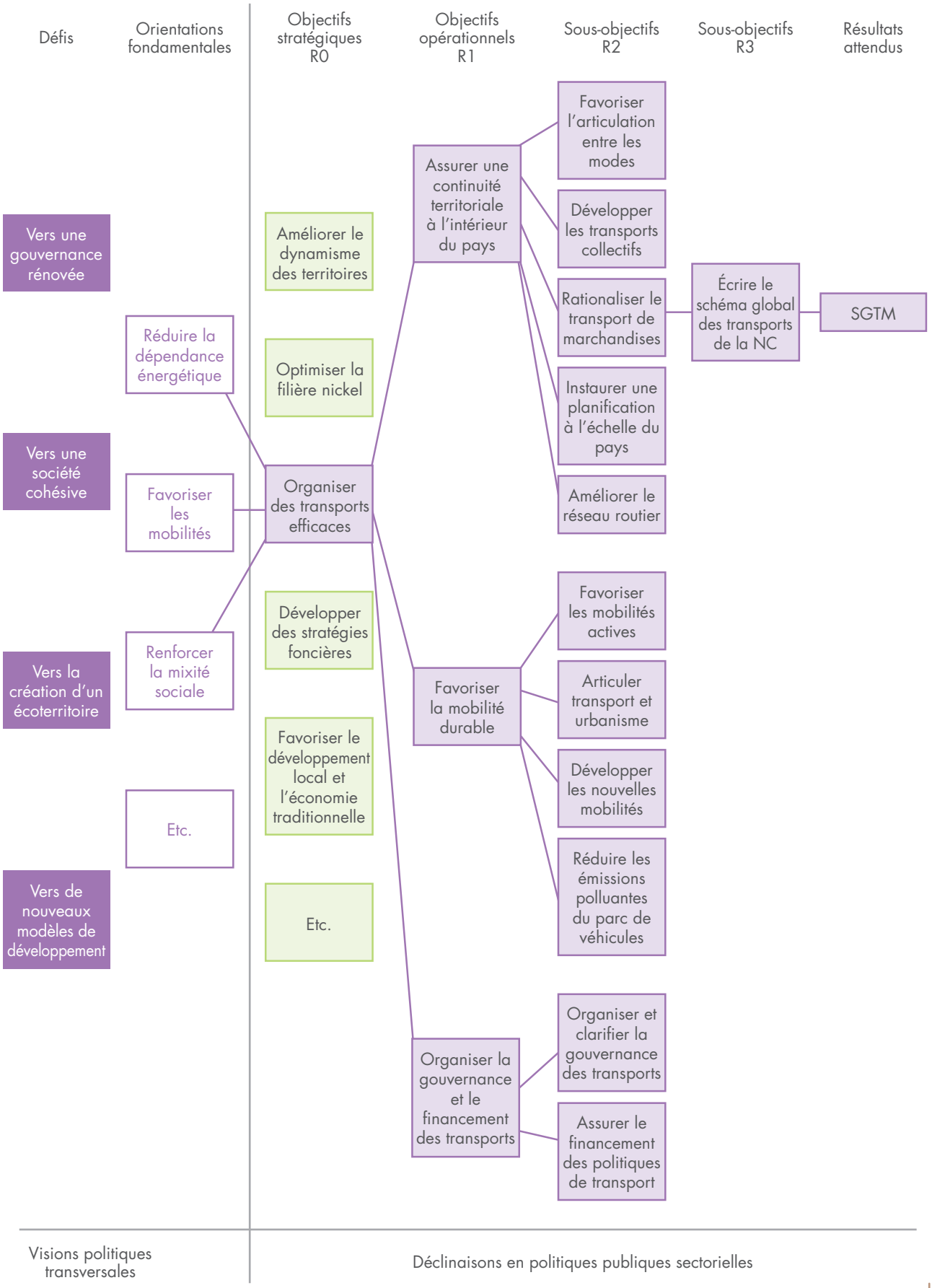
Les défis et orientations fondamentales

Déclinés en objectifs stratégiques qui sont mis en œuvre dans le cadre des politiques publiques

	Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité									Vers un modèle de développement pérenne			Vers un éco territoire		Vers une nouvelle gouvernance				
	Renforcer le sentiment d'appartenance à une même société	Réduire les inégalités socio économiques	Renforcer la mixité sociale	Favoriser les mobilités	Garantir l'équité territoriale	Construire une école juste et adaptée	Encourager les modes de gestion participatifs	Permettre à chacun d'être acteur de son parcours de vie	Valoriser la place de la jeunesse dans le projet de société	Corriger les déséquilibres des dépenses publiques	Favoriser la compétitivité	Créer de nouvelles dynamiques pour un développement durable et endogène	Connaitre et valoriser les services écosystèmiques	Améliorer le bilan carbone	Poser le cadre de référence de l'action publique	Affirmer le rôle et la fonction des différentes institutions	Optimiser les modes de production des politiques publiques	Optimiser les facteurs démocratiques	Pérennité des finances publiques
Construire les référentiels de la société calédonienne																			
Placer la culture au cœur du projet de société																			
Définir une politique éducative																			
Améliorer l'efficience de la santé publique																			
Consolider la protection sociale																			
Améliorer le dynamisme des territoires																			
Développer des stratégies foncières																			
Construire des politiques d'habitat adaptées																			
Organiser des transports efficaces																			
Favoriser le développement local																			
Installer de nouvelles dynamiques structurelles pour l'économie calédonienne																			
Investir dans la capital humain : l'emploi et la formation professionnelle continue																			
Optimiser les filières stratégiques : la mine et la métallurgie																			
Optimiser les filières stratégiques : le tourisme																			
Optimiser les filières stratégiques : l'économie numérique																			
Optimiser les filières stratégiques : l'agriculture																			
Optimiser les filières stratégiques : valoriser le capital naturel																			
Renforcer les liens entre enseignement supérieur, recherche et innovation																			
Préserver l'environnement																			
Élaborer une politique de la mer																			
Ouvrir la société calédonienne sur le monde																			
Renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique																			

Dont l'action cohérente permet d'atteindre les ambitions

3 DES ORIENTATIONS FONDAMENTALES AUX OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELS (EXEMPLE POUR LES TRANSPORTS, VOIR CHAPITRE 6.9)



La seconde partie concerne la déclinaison des politiques publiques dans les chapitres 6.1 à 6.22 qui permet de donner du sens à l'expression des orientations fondamentales, et de mieux en comprendre la traduction opérationnelle. On y trouvera en particulier :

- quelques éléments de contexte ;
- des « indicateurs d'opportunité » permettant d'illustrer synthétiquement pourquoi, au regard des orientations fondamentales, telle ou telle politique publique doit être mise en œuvre ;
- les choix ou priorités essentielles à arbitrer pour conduire convenablement telle ou telle politique publique dans la perspective de répondre aux orientations fondamentales, donc aux ambitions ;
- des objectifs à atteindre et des propositions en termes de résultats attendus et de moyens à mettre en œuvre (actions). Cette partie du document est la plus dépendante des choix politiques qui sont faits en amont concernant les orientations fondamentales, il est donc logique qu'elle ne soit pas exhaustive. Elle devra par la suite, lorsque les choix politiques auront été formulés, faire l'objet d'un travail plus en profondeur avec l'ensemble des directions opérationnelles des collectivités ;
- les « prérequis et conditions de réalisation » dans lesquels on trouvera ce qui conditionne la conduite de ladite politique publique ; en général il s'agira de sa dépendance avec des résultats obtenus au travers d'autres politiques publiques.

Afin d'illustrer cette étroite interaction dans la mise en œuvre cohérente des différentes politiques publiques, un travail d'évaluation qualitative a été conduit. La figure 4 montre ces interrelations.

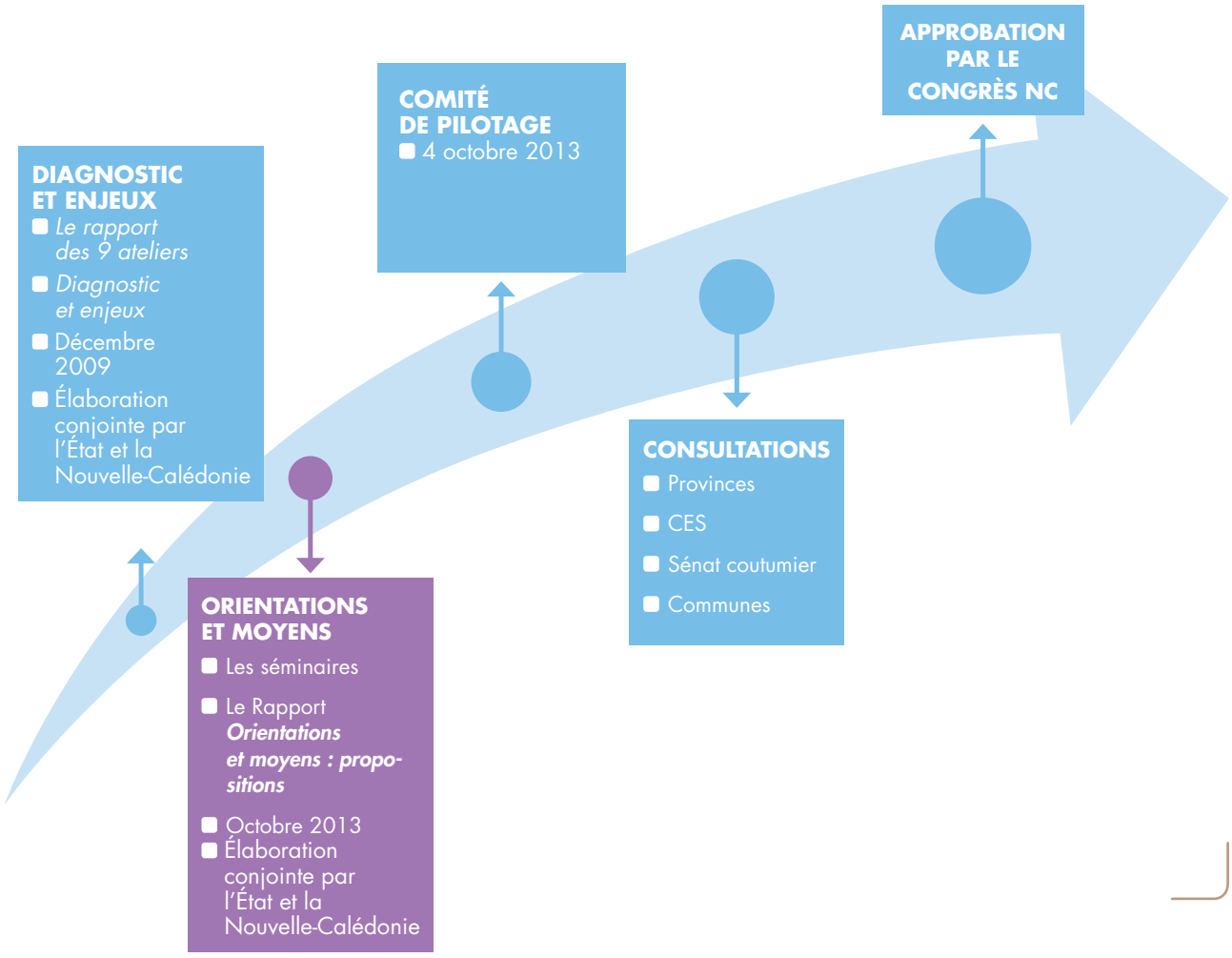
Ainsi, les notes cumulatives à la verticale (en bas de chaque colonne correspondant à une orientation fondamentale) indiquent le nombre de politiques publiques concernées (avec la note maximale) pour l'atteinte d'une orientation fondamentale. Les notes cumulatives en ligne indiquent le nombre d'orientations fondamentales auxquelles contribue (avec une note maximale) une politique publique.
Pour rappeler ces interrelations, un « diagramme radar » est donné en fin de chacune des politiques publiques développées, permettant d'exprimer cette transversalité.

4

	Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité									Vers un modèle de développement pérenne			Vers un éco territoire		Vers une nouvelle gouvernance				
	Renforcer le sentiment d'appartenance à une même société	Réduire les inégalités socio économiques	Renforcer la mixité sociale	Favoriser les mobilités	Garantir l'équité territoriale	Construire une école juste et adaptée	Encourager les modes de gestion participatifs	Permettre à chacun d'être acteur de son parcours de vie	Valoriser la place de la jeunesse dans le projet de société	Corriger les déséquilibres des dépenses publiques	Favoriser la compétitivité	Créer de nouvelles dynamiques pour un développement durable et endogène	Connaitre et valoriser les services écosystèmiques	Améliorer le bilan carbone	Poser le cadre de référence de l'action publique	Affirmer le rôle et la fonction des différentes institutions	Optimiser les modes de production des politiques publiques	Optimiser les facteurs démocratiques	Pérenniser les finances publiques	
Construire les référentiels de la société calédonienne	9	9	9	3	9	9	9	9	9	9	3	9	6	6	9	6	6	9	6	12/19
Placer la culture au cœur du projet de société	9	6	9	6	9	9	6	9	9	6	3	9	9	3	9	9	9	9	6	12/19
Définir une politique éducative	9	9	9	3	6	9	6	9	9	9	9	6	6	3	6	6	6	9	9	10/19
Améliorer l'efficience de la santé publique	9	9	0	3	9	9	0	6	9	9	6	6	9	3	6	9	9	3	9	10/19
Consolider la protection sociale	9	9	6	6	9	6	3	9	9	9	3	9	3	0	9	6	6	6	9	9/19
Améliorer le dynamisme des territoires	9	6	9	9	9	6	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	6	6	6	14/19
Développer des stratégies foncières	9	6	9	6	9	3	3	6	6	6	9	9	3	6	6	6	6	3	9	6/19
Construire des politiques d'habitat adaptées	9	9	9	9	9	6	9	6	6	3	3	6	0	6	6	6	0	3	9	7/19
Organiser des transports efficaces	9	9	6	9	9	9	6	9	9	6	9	9	3	9	3	9	3	3	6	11/19
Favoriser le développement local	9	9	6	3	9	0	6	9	6	6	6	9	9	6	6	6	6	6	3	6/19
Installer de nouvelles dynamiques structurelles pour l'économie calédonienne	6	9	0	0	6	6	0	9	6	9	9	9	9	9	9	9	6	6	9	10/19
Investir dans la capital humain : l'emploi et la formation professionnelle continue	9	9	9	6	9	9	9	9	9	9	9	9	6	3	9	9	9	9	9	16/19
Optimiser les filières stratégiques : la mine et la métallurgie	9	9	9	6	9	6	6	6	6	9	9	9	6	3	9	9	9	0	9	11/19
Optimiser les filières stratégiques : le tourisme	9	9	9	6	9	6	6	6	6	9	9	9	9	3	9	9	9	3	9	12/19
Optimiser les filières stratégiques : l'économie numérique	6	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	3	9	9	9	9	9	17/19
Optimiser les filières stratégiques : l'agriculture	9	9	6	3	9	6	6	6	6	9	9	9	9	6	9	9	9	3	9	11/19
Optimiser les filières stratégiques : valoriser le capital naturel	6	9	6	3	9	6	9	6	6	6	9	9	9	9	9	9	9	6	9	11/19
Renforcer les liens entre enseignement supérieur, recherche et innovation	6	3	0	0	3	9	3	3	6	6	9	9	9	9	9	9	9	3	9	9/19
Préserver l'environnement	9	3	3	6	6	6	9	3	3	6	9	9	9	9	9	9	9	6	9	10/19
Élaborer une politique de la mer	9	9	9	9	6	6	9	6	6	9	9	9	9	9	9	9	9	6	9	13/19
Ouvrir la société calédonienne sur le monde	9	3	0	6	0	6	9	9	3	6	9	9	9	6	9	6	3	9	6	8/19
Renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique	9	9	9	9	9	9	6	6	6	9	6	9	6	9	9	9	9	9	9	14/19
nombre de note maximale :	18/22	16/22	11/22	6/22	16/22	9/22	9/22	11/22	9/22	13/22	15/22	19/22	13/22	8/22	16/22	15/22	12/22	7/22	16/22	
note sur 20 :	18,79	17,27	13,94	12,12	17,27	15,15	13,94	16,06	15,45	16,97	16,67	19,09	15,76	13,03	17,88	17,88	15,76	12,73	17,88	

1.4 LE CALENDRIER DE LA DÉMARCHE

5



2.0 LES AMBITIONS POUR LE PAYS

2.1 Le destin commun

2.2 Le rééquilibrage

2.3 La construction du pays

2.4 Le développement durable

2.5 L'ouverture au monde

2.1 LE DESTIN COMMUN

L'accord de Nouméa, dans son préambule, a introduit le concept de destin commun. Comme préalable à ce dernier et à « la refondation d'un contrat social durable entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie », il a défini une « nouvelle étape marquée par la pleine reconnaissance de l'identité kanak » et a engagé un processus de décolonisation par « un partage de souveraineté avec la France, sur la voie de la pleine souveraineté. »

Il a organisé les différents temps du processus en indiquant que « le passé a été le temps de la colonisation, le présent est le temps du partage par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité dans un destin commun. »

Il a également posé « la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie » comme une traduction de la communauté de destin choisie et « *pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi.* »

Le concept de destin commun formulé par l'accord de Nouméa a donc confirmé les perspectives de paix, de solidarité et de prospérité tracées par les accords de Matignon. Néanmoins, quinze ans après sa signature, il peine encore à trouver une définition partagée.

La pleine reconnaissance de l'identité kanak s'est manifestée par la création d'institutions coutumières et d'outils juridiques adaptés à l'organisation sociale kanak, ainsi que par la valorisation de son patrimoine culturel. Néanmoins, la définition de cette ambition n'a pas précisé comment prendre en compte les différentes cultures et identités présentes en Nouvelle-Calédonie, ni comment préserver l'indispensable liberté de l'individu concernant le choix de son identité et de ses multiples appartenances.

Ce concept est confronté à la réalité en matière de dialogue entre les communautés qui s'avère très réduit, tant en qualité qu'en quantité. La notion de citoyenneté censée faire naître une « conscience pays » n'a pas trouvé de déclinaison suffisamment complète pour pouvoir jouer ce rôle.

La notion « d'identité dans un destin commun », sans ancrage juridique ou symbolique reste donc assez floue. En creux la question de la souveraineté reste posée.

Le concept de destin commun, qui recouvre des acceptions différentes selon les interlocuteurs, renvoie directement au projet de société. Ce dernier peut-il faire l'objet d'une définition partagée sans que le modèle vers lequel on souhaite s'orienter n'ait été choisi ? La question qui est posée à la société calédonienne dans son ensemble est bien de savoir comment penser la position du peuple kanak dans le modèle de société que l'on cherche à développer, c'est-à-dire de définir les modalités relationnelles entre citoyens et/ou entre communautés.

Par ailleurs, la différenciation entre citoyens retenue par l'accord est justifiée par le besoin de sortir définitivement du rapport de domination coloniale et de rechercher, collectivement, l'équité entre les composantes de la société calédonienne. Il convient donc de déterminer si l'on peut sortir des logiques et des rapports de domination, tout en reconnaissant des appartenances communautaires, et selon quelles modalités .

Il est également possible de s'interroger à propos des conséquences sur la définition du destin commun de l'incertitude concernant l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. En d'autres termes, est-il possible de créer les conditions d'une communauté de destin, en détachant cette question des différentes options politiques quant à la souveraineté du pays ?

La construction d'une communauté de destin est donc l'une des ambitions majeures de la société calédonienne. Celle-ci pourra se décliner dans le temps, pour autant que les conditions de sa concrétisation auront été identifiées et réunies. Il semble pour cela important de déterminer comment est organisée la prise en compte du temps dans la construction du destin commun, afin de pouvoir mesurer régulièrement le chemin parcouru en la matière.

2.2 LE RÉÉQUILIBRAGE

L'accord de Nouméa fait du rééquilibrage un instrument de partage des richesses, des savoirs, des pouvoirs. Il ne définit cependant pas le contenu de ce terme pour des raisons juridiques, politiques et conceptuelles[1]. Néanmoins, le rééquilibrage géographique et politique, identitaire et culturel, ainsi que le rééquilibrage économique et social, ont été pensés essentiellement en direction du monde kanak.

Défini, au même titre que la reconnaissance de l'identité kanak comme un préalable à la construction d'un destin commun, le rééquilibrage recouvre une exigence de justice socio-spatiale et reflète l'aspiration à l'équilibre de développement sur le territoire.

Le bilan de l'accord de Nouméa a mis en évidence les progrès importants réalisés dans les provinces Nord et Îles, notamment en matière d'infrastructures, d'amélioration des conditions de vie, d'accès aux services, même si l'écart avec la province Sud ne s'est pas réduit et si certains territoires demeurent enclavés.

Cet écart reste considérable en matière économique si l'on s'en tient à la mesure du PIB. Ce dernier, qui tend à démontrer une absence de rattrapage économique dans le nord et dans les îles, permet de se demander si l'objectif du rééquilibrage dans le domaine économique est bien celui d'intégrer le monde kanak dans une dynamique de marché. Il interroge également sur l'équilibre à trouver entre la volonté de rééquilibrage géographique (et sa tentation au saupoudrage d'équipements) et les intérêts économiques (et d'économies) de concentration.

Par ailleurs, les possibilités d'accès de tous à l'éducation n'ont pas permis d'accélérer l'accès des Kanak à la réussite scolaire, et posent la question du modèle d'école à mettre en œuvre. Le nombre de cadres kanak, qui a progressé, en particulier grâce au dispositif 400 cadres, devenu ensuite Cadres Avenir, met en exergue la problématique de la discrimination positive et la possibilité de généraliser, ou non, cette logique dans le cadre du rééquilibrage.

La prise en compte de l'identité kanak se poursuit, même si la notion de pluralisme juridique, liée à l'existence d'un droit civil coutumier et au statut des terres coutumières interroge, d'une part en terme d'équilibre entre l'existence de droits spécifiques et l'objectif de cohésion sociale, et d'autre part en terme d'accès au foncier coutumier.

La culture kanak, notamment par le biais de l'ADCK, est mieux valorisée, bien que la place des langues dans l'espace public reste réduite. Elle a néanmoins encore du mal à rayonner vers les autres communautés.

Par conséquent, l'ambition de rééquilibrage, et sa mise en œuvre contrastée, interrogent sur la pertinence d'une définition d'indicateurs destinés à mesurer le chemin parcouru.

(1) Qu'est-ce que l'accord de Nouméa dit du rééquilibrage ? François Garde, Peuple premier et cohésion sociale en Nouvelle-Calédonie, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012.

2.3 LA CONSTRUCTION DU PAYS

Ce concept s'inscrit dans le processus d'émancipation prévu par l'accord de Nouméa. Il s'appuie sur la mise en synergie des acteurs calédoniens pour la construction d'un projet commun.

Dans le cadre du transfert des compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie, la construction du pays nécessite le renforcement des ressources humaines et financières propres à la Nouvelle-Calédonie, cette dernière se devant d'assurer la bonne qualité des services transférés.

Elle implique également d'installer la confiance qui permettra d'impulser une dynamique de développement, étant entendu que se posera, à terme, la question du transfert des compétences régaliennes.

Néanmoins, le bilan de l'accord de Nouméa met en évidence la nécessité d'une vision partagée concernant la définition de la « *capacité de gestion autonome du pays* » et des leviers à mobiliser dans cette perspective. Il pointe par ailleurs les défis à relever pour faire vivre les institutions existantes, pendant et au-delà de l'accord de Nouméa, sans intervention de l'État. La définition de choix de politiques publiques dans le cadre d'un exécutif collégial, ainsi que la place effective des institutions coutumières, sont autant de problématiques qui sont posées.

Par ailleurs, la volonté politique a inscrit la construction du pays dans le cadre d'un modèle de développement durable. Cependant, cette ambition est confrontée à de nombreuses problématiques liées notamment au contexte économique calédonien caractérisé par la petite taille du marché, la faible densité de la population, et la mono-industrie du nickel.

L'environnement naturel fragile et l'isolement géographique constituent des contraintes supplémentaires.

En outre, la répartition des compétences entre les collectivités et la pluralité du droit complexifient l'action publique.

Afin de pouvoir répondre à cette ambition, la Nouvelle-Calédonie devra déterminer si elle souhaite mettre en œuvre un modèle de développement original. Dans ce cadre, elle devra sans doute tenter de répondre aux questions qui se posent en matière de démographie (raisonnement à démographie constante ou non), s'interroger sur la compatibilité des nombreuses strates institutionnelles avec l'efficacité de la puissance publique, ou encore sur le fait de savoir si la pluralité du droit n'est pas un frein au développement du pays.

2.4 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cette ambition vise à inscrire la Nouvelle-Calédonie dans les textes fondateurs internationaux que sont notamment la conférence de Stockholm de 1972, le rapport Brundtland de 1987, la déclaration de Rio pour l'environnement et le développement durable de 1992, la charte de l'environnement de la Constitution française de 2004.

Le développement durable se veut un processus de développement conciliant l'environnement, l'économie et le social, et établissant un cercle vertueux entre ces trois pôles.

Il repose sur les grands principes suivants :

- **la précaution :** entériné par la déclaration de Rio, ce principe a pour but de mettre en place des mesures pour prévenir des risques lorsque la science et les connaissances techniques ne sont pas à même de fournir des certitudes, principalement dans les domaines de l'environnement et de la santé.

- **la prévention :** implique la mise en œuvre de règles et d'actions pour anticiper toute atteinte à l'environnement et qui doivent tenir compte des derniers progrès techniques.

- **la participation :** s'entend en termes de mobilisation des citoyens et de participation de tous les acteurs de la société civile au processus de décision. Elle suppose comme pré-requis l'accès à l'information et la transparence.

- **la responsabilité :** principe à la fois individuel et universel, il appelle à la responsabilité de chacun concernant les conséquences de ses actions et décisions en matières sociale, environnementale ou économique. Le rapport Brundtland en fait également une obligation morale à l'égard de tous les êtres vivants et des générations futures.

- **la solidarité :** considérant que l'interdépendance systémique de la planète appelle à une solidarité entre les hommes, et entre eux et la planète. Cette solidarité s'exprime à différents niveaux de territoire, du local à l'international.

- **l'équité :** ce principe est envisagé sous l'angle de la justice sociale, en tant que juste répartition des ressources entre les êtres humains. Il rejoint également la notion de « *capabilités* », développée par Amartya Sen, pour qui l'équité correspond aux occasions et aux capacités qu'ont les individus quant aux choix et à la mise en œuvre de leurs libertés.

Le choix de cette ambition implique la mise en œuvre d'une gouvernance adaptée pour faire de ce concept un principe constant de l'action publique. Cette dernière devra veiller à l'équilibre entre les piliers du développement durable, procéder à la définition d'objectifs concertés et utiliser des indicateurs de suivi. Elle devra également s'attacher à permettre à chaque citoyen d'être un acteur des projets et des politiques publiques.

Au-delà des progrès constatés en Nouvelle-Calédonie en matière de réglementation dans ce domaine, il est néanmoins possible de se demander si le développement durable est vraiment aujourd'hui au cœur des politiques publiques calédoniennes. En effet, ces principes ne sont-ils pas une contrainte trop importante pour un pays dont la richesse s'appuie sur l'exploitation de ressources minières et qui importe la majorité de ses biens de consommation ?

Par ailleurs, il conviendra de déterminer quels organes de vigilance pourront s'assurer que les politiques menées respectent les principes du développement durable.

2.5 L'OUVERTURE AU MONDE

D'une part, ce concept se définit dans le cadre général de la place que la Nouvelle-Calédonie doit trouver dans un monde fondé sur des relations d'interdépendances entre les régions et les nations. Cette ambition est en effet celle d'un archipel océanien francophone, positionné géographiquement au sein de la Mélanésie et de la région Asie-Pacifique, et qui dispose de liens historiques avec la France et avec l'Europe. Elle se situe également dans le contexte actuel de mondialisation.

D'autre part, ce concept recouvre une dimension géopolitique dans la mesure où le statut de la Nouvelle-Calédonie définit un partage des compétences avec l'État en matière de politique extérieure. Cette compétence s'exerce dans une dynamique de structuration politique des pays de la région, au sein d'organisations internationales telles que le Forum des îles du Pacifique ou le groupe Fer de Lance mélanésien.

L'ouverture au monde va donc nécessiter la définition des modalités institutionnelles de l'action internationale de la Nouvelle-Calédonie et du niveau de cette d'ouverture, en termes de coopération, d'insertion ou d'intégration. Cette ambition implique des relations dans les domaines économique, culturel, ou encore en matières de formation ou d'environnement, pour lesquelles une lisibilité de la politique calédonienne est nécessaire. Cette dernière devra s'inscrire dans le cadre des conventions internationales.

En matière économique, il est possible de s'interroger sur le réel partage de la volonté d'ouverture économique et sur le niveau d'ouverture que les acteurs économiques calédoniens peuvent supporter. Dans ce domaine, se pose également la question de l'équilibre à trouver entre l'emploi local et l'arrivée de main d'œuvre extérieure.

Par ailleurs, qu'en est-il de l'ouverture au monde en terme d'affirmation identitaire ? Peut-on s'ouvrir au monde alors que le message de l'identité calédonienne est encore incertain ? La Nouvelle-Calédonie sera également appelée à déterminer quelle dimension elle souhaite ou non donner à la francophonie dans le cadre de sa politique extérieure.

Enfin, s'agissant de l'environnement et du changement climatique, la Nouvelle-Calédonie, qui se trouve en position délicate au regard de son taux d'émission de gaz à effet de serre par habitant, pourra-t-elle assumer une ambition écologique régionale ?

3.0 LES DYNAMIQUES CALÉDONIENNES DANS LE CONTEXTE MONDIAL

3.1 Les éléments fondamentaux du diagnostic social

3.2 Les éléments fondamentaux du diagnostic économique

3.3 Les éléments fondamentaux du diagnostic environnemental

3.4 Les éléments fondamentaux du diagnostic en matière de gouvernance

3.1 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC SOCIAL

3.1.1 Forces et faiblesses de la réalité sociale calédonienne

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

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

b. … mais un dialogue interculturel jugé encore insuffisant

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

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

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

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

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

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

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

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

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

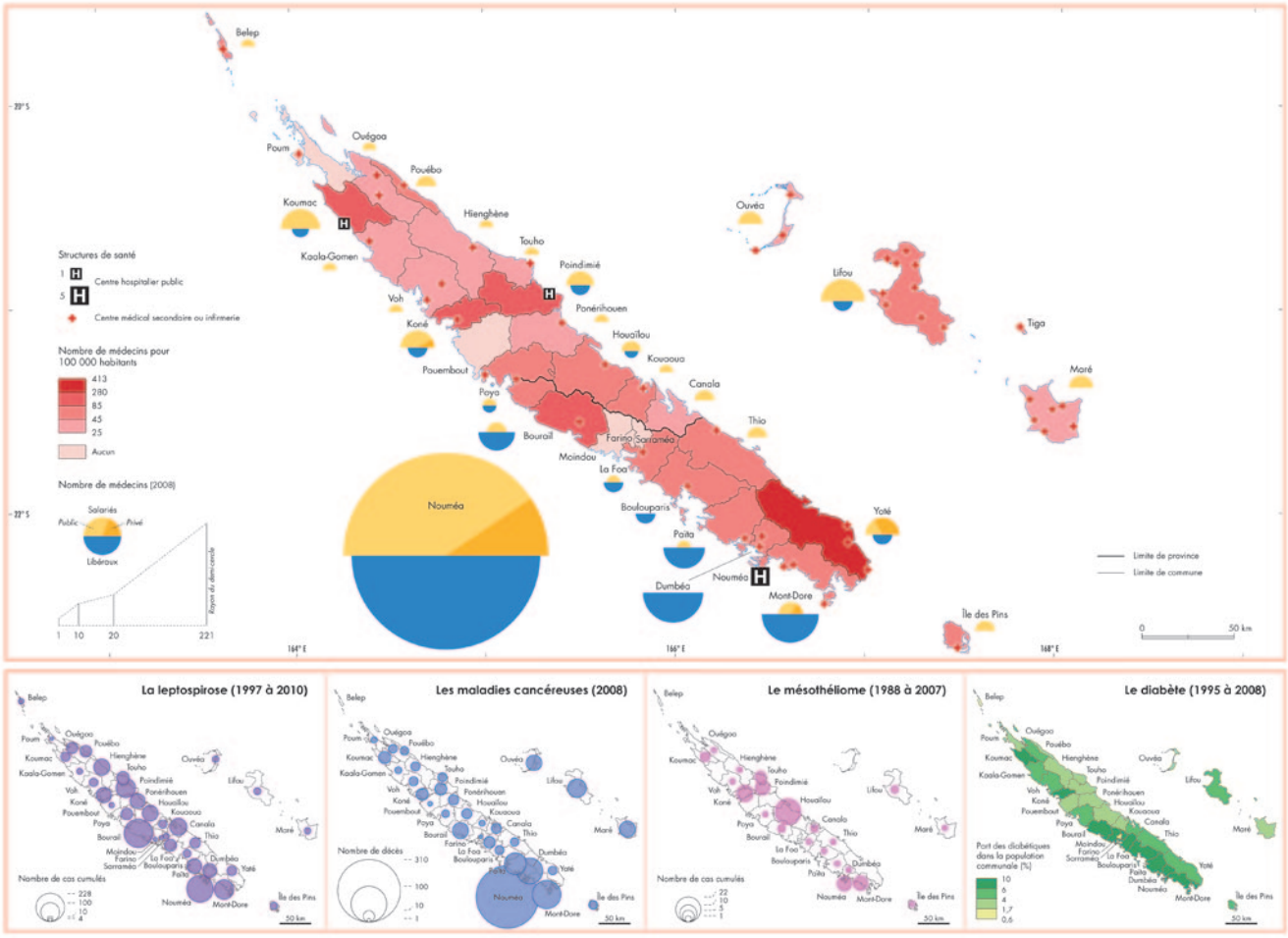
(3) *Rapport diagnostic du système éducatif de la Nouvelle-Calédonie, écoles, collèges, lycées, enseignement public et privé*, Yves Guerin, Joseph Mullet, Pro Ed. août 2009.
(4) *Cahiers du Larje* n° 2011-2 : « Les inégalités ethniques devant l'école en Nouvelle-Calédonie » ; et *Inégalités inter et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

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

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

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

2 LES INFRASTRUCTURES DE SOINS ET L'ENCADREMENT MÉDICAL



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

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

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

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

3.1.4 De fortes inégalités socio-économiques aux impacts multiples

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

a. Le droit au logement

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

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

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

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

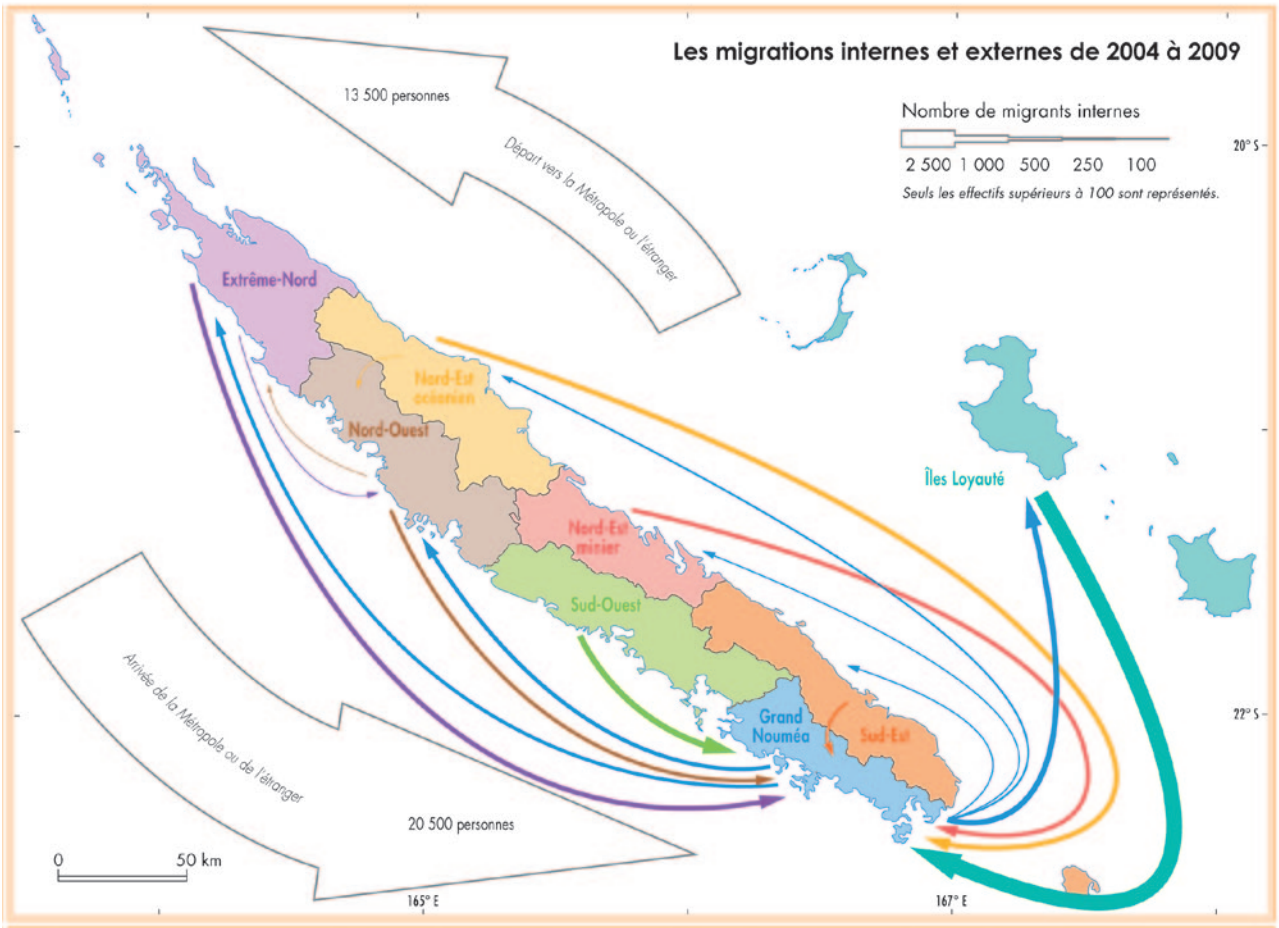
(7) Le fait d'habiter dans un quartier éloigné des centres d'emploi entraîne un surcoût important du fait de la nécessité de posséder deux véhicules pour les ménages concernés. Ainsi, une rapide simulation conduit à estimer le surcoût de ce deuxième véhicule à environ 10 à 20 millions de XPF (en fonction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

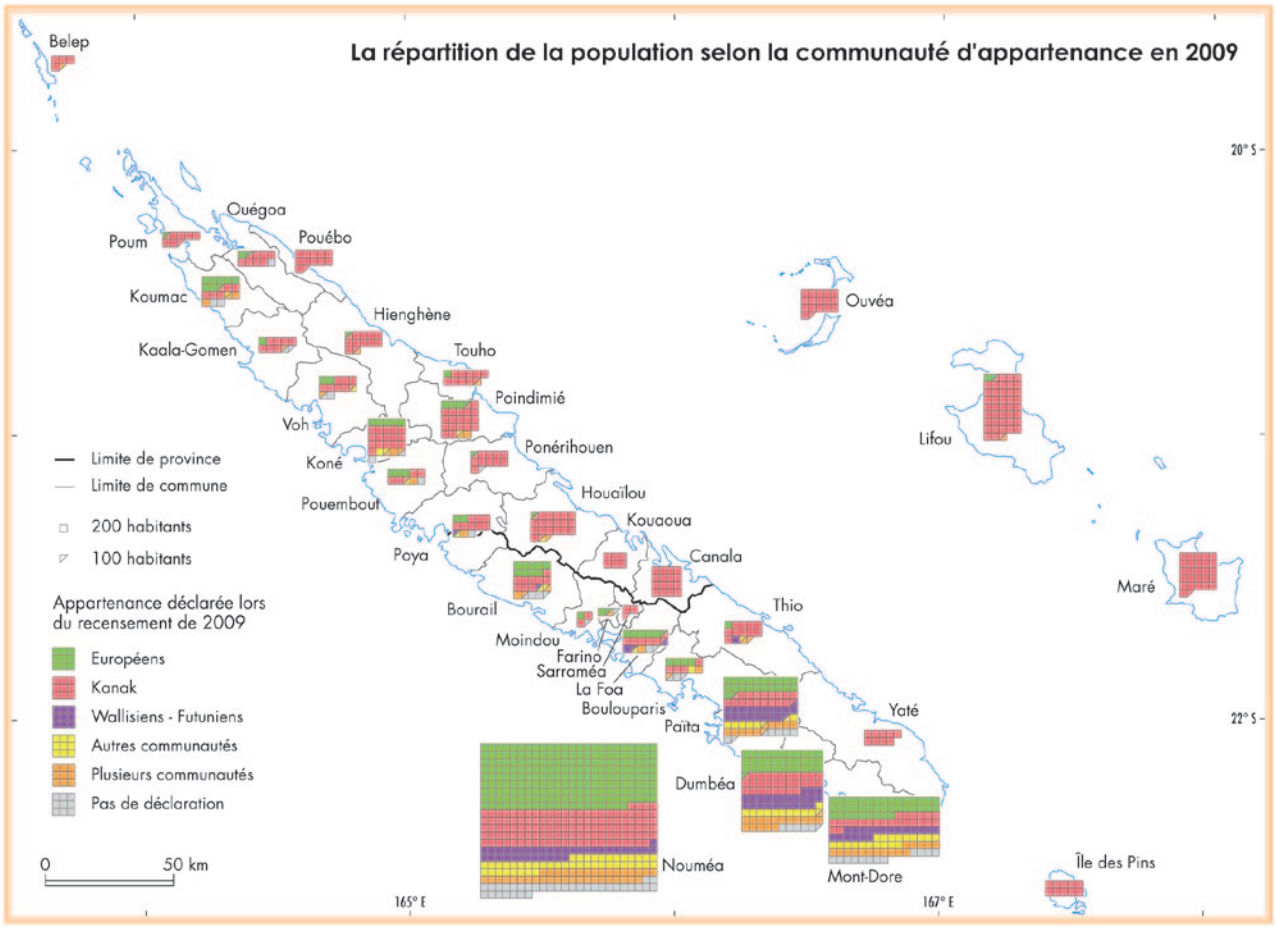
b. Le droit à la mobilité

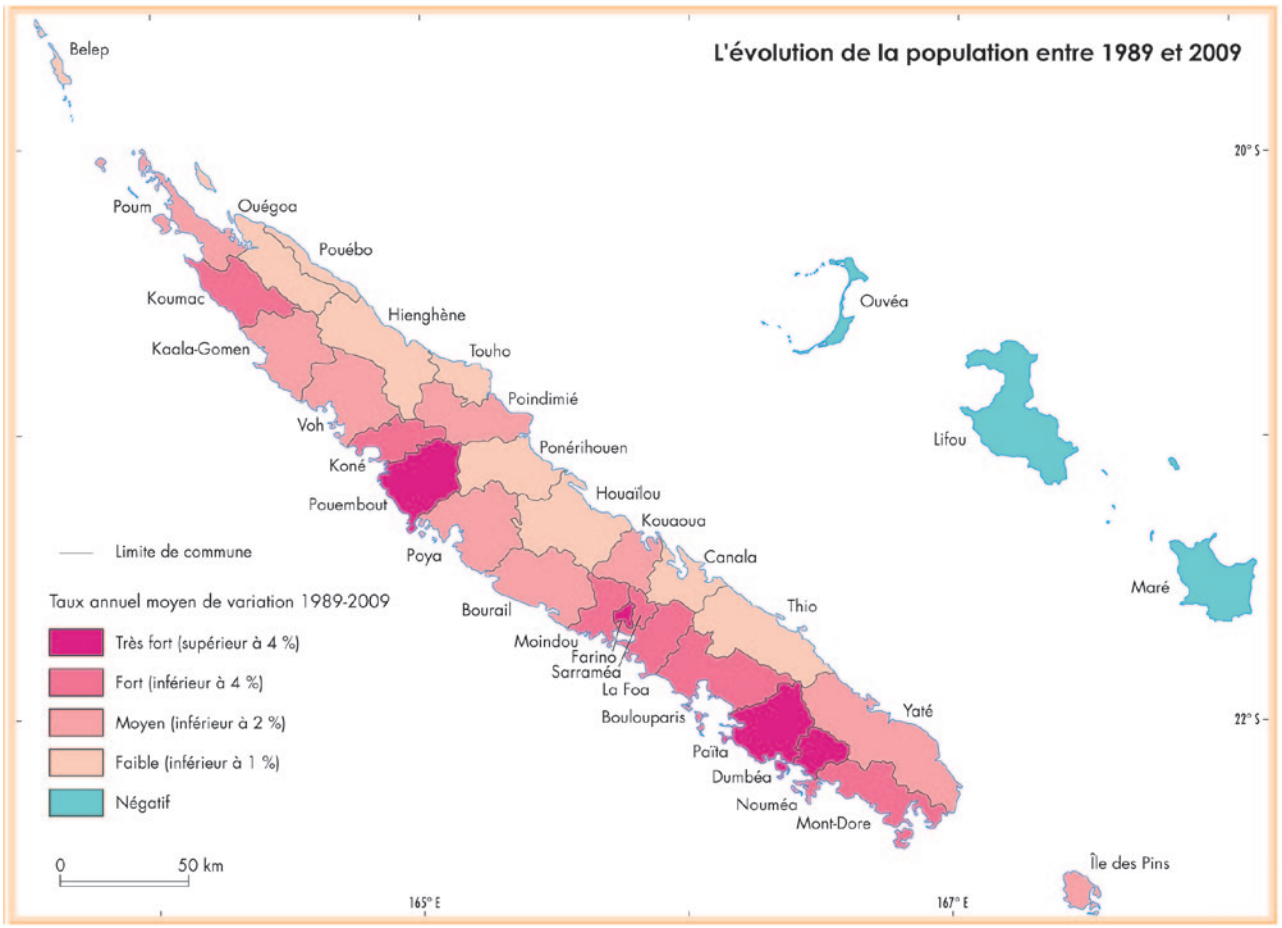
L'impulsion politique donnée par les accords a réellement permis à l'ensemble du territoire de se doter d'un niveau d'infrastructures relativement correct pour un pays encore en construction, que ce soit dans le domaine des transports terrestres, maritimes ou encore aériens (notamment au travers de l'apport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

Forum de la Mobilité en Nouvelle-Calédonie
16-17 Sept. 2013

3 LA POPULATION




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


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

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

c. L'accès à internet

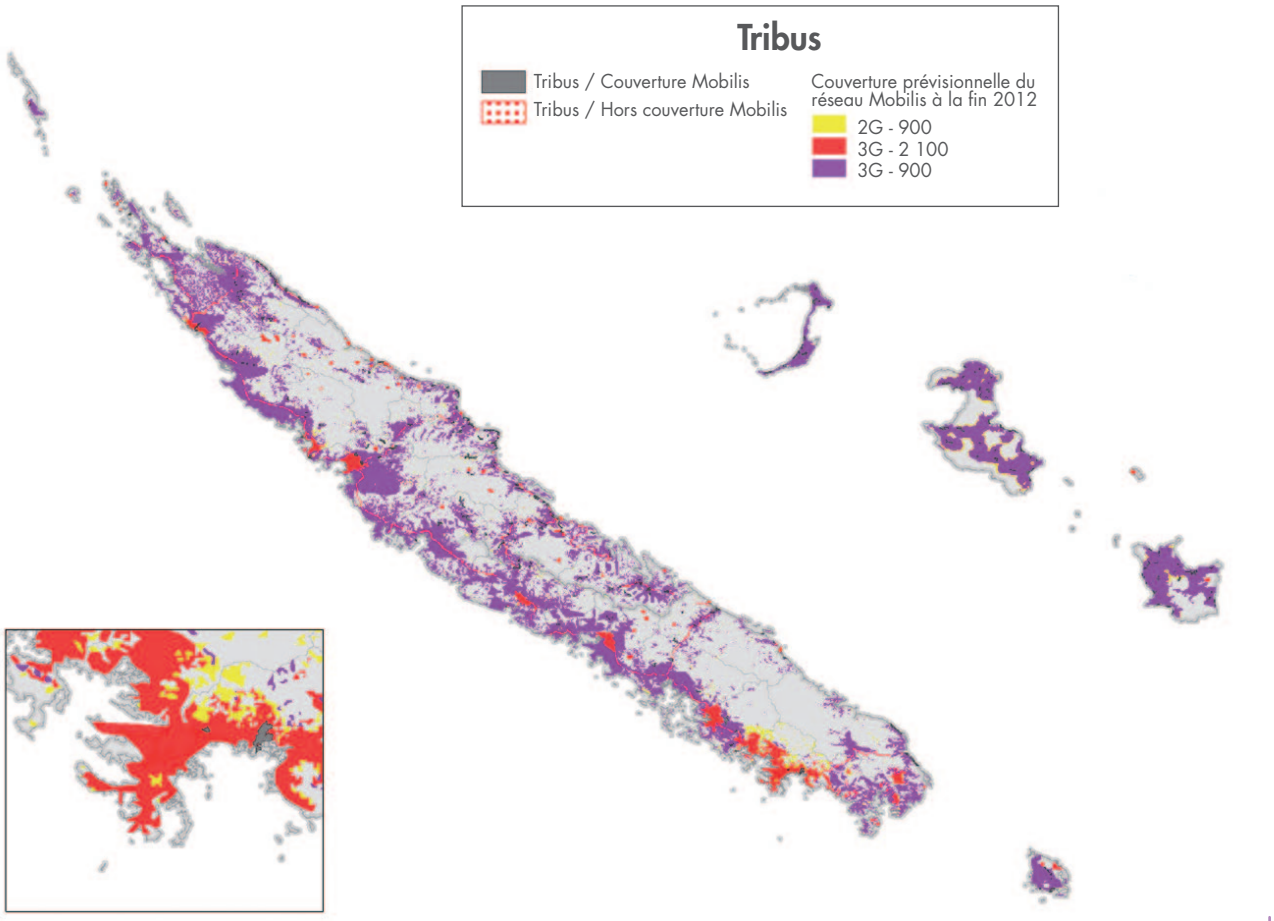
Aujourd'hui, le droit d'accès à internet et/ou au numérique n'est plus considéré comme un privilège. La liberté d'opinion définie à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, principe constitutionnel, implique la liberté d'accéder à ces services. L'ONU a voté, le 5 juillet 2012,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

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

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

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

4 **COUVERTURE MOBILIS**



Source : PSEN, 2013

3.1.5 Des amortisseurs sociaux efficaces

a. Les politiques sociales

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

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

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

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

5 PRINCIPAUX ORGANISMES LOCAUX DE COUVERTURE SOCIALE EN 2011

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

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

Source : TEC ISEE

6 ÉVOLUTION DES BÉNÉFICIAIRES DES ALLOCATIONS FAMILIALES DE SOLIDARITÉ*

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

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

Source : TEC ISEE

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

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

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

Source : TEC ISEE

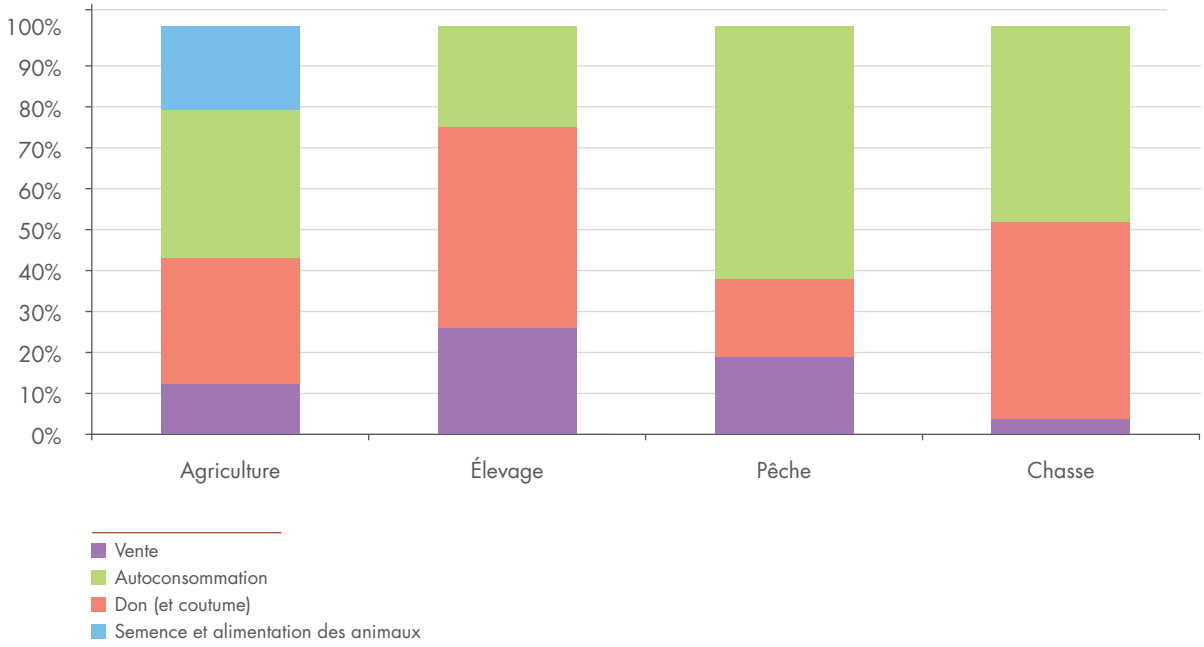
b. Les solidarités communautaires jouent un rôle d'amortisseur social

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

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

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

8 DESTINATIONS DES PRODUCTIONS



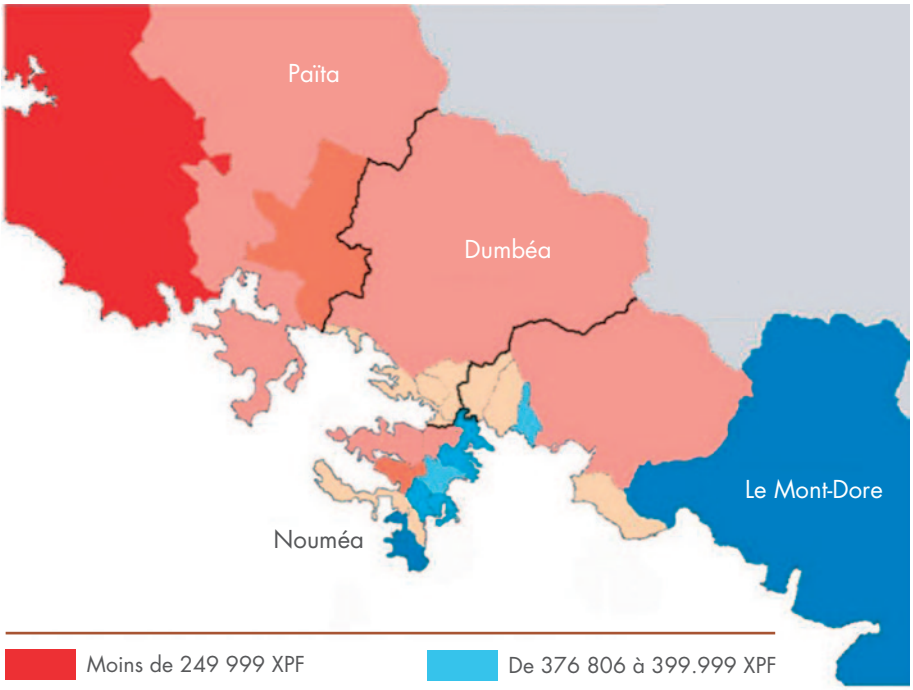
(10) Enquête BCM, ressources alimentaires non monétaires détaillées, ISEE, 2008.
(11) Enquête de contrôle des stocks réalisée auprès de 250 ménages représentatifs sur tout le territoire depuis 2003 par MBA Consultants, franchisés TNS, mémento agricole 2011, DAVAR.

3.1.6 Une mixité sociale en chantier

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

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

9 **REVENU MOYEN DES MÉNAGES DU GRAND NOUMÉA**



376.805 XPF = moyenne du Grand Nouméa

Source : SIGN

3.1.7 Une condition féminine préoccupante

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

3.1.8 La place de la jeunesse dans la société calédonienne

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

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

3.1.9 Les dynamiques internes

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

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

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

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

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

c. Le vieillissement de la population

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

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

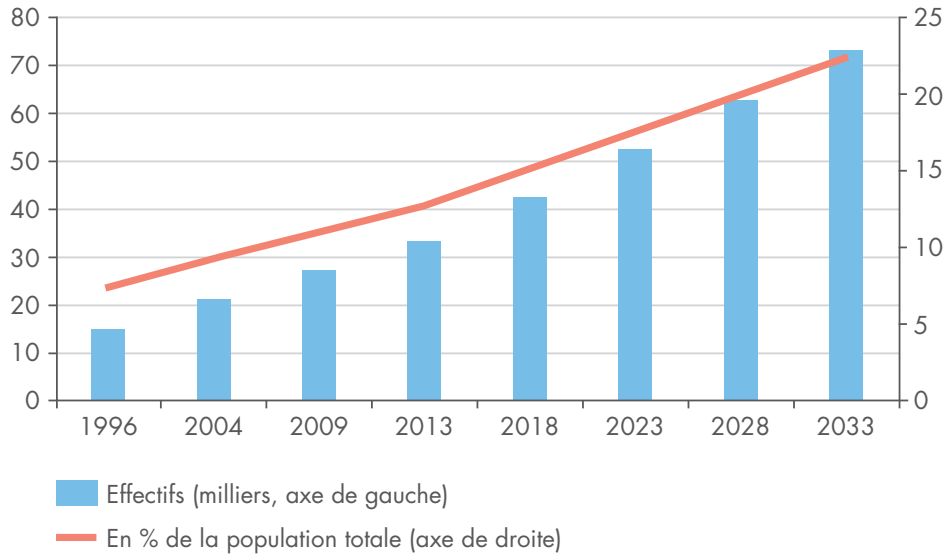
La population âgée de plus de 60 ans devrait être multipliée par 2,7, passant de 27 000 environ en 2009, soit 11 % de la population totale, à plus de 73 000 en 2033, date à laquelle les seniors représenteront 23 % de la population totale.

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

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

10 DÉMOGRAPHIE SÉNIORS

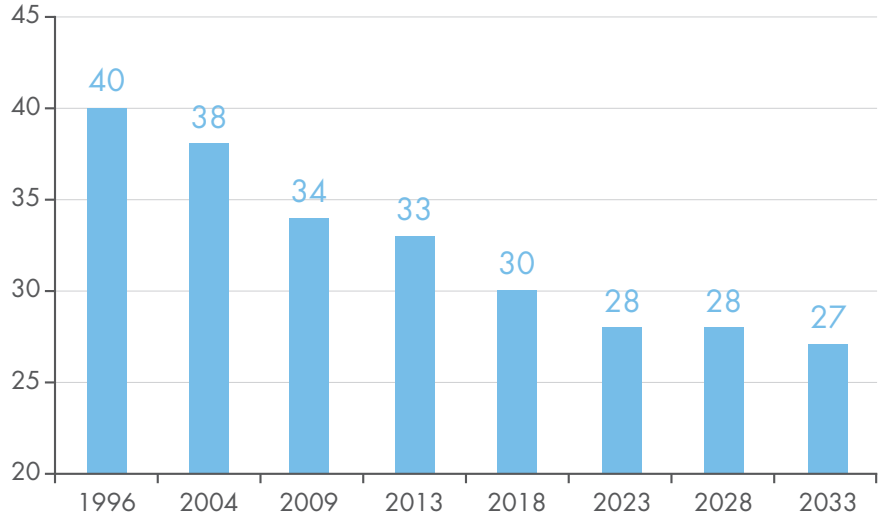
Plus de senior
Population âgée de plus de 60 ans (effectif en milliers et en % de la population totale)



Source : ISEE (1996-2009) et projections Beautemps

11 DÉMOGRAPHIE JEUNES

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



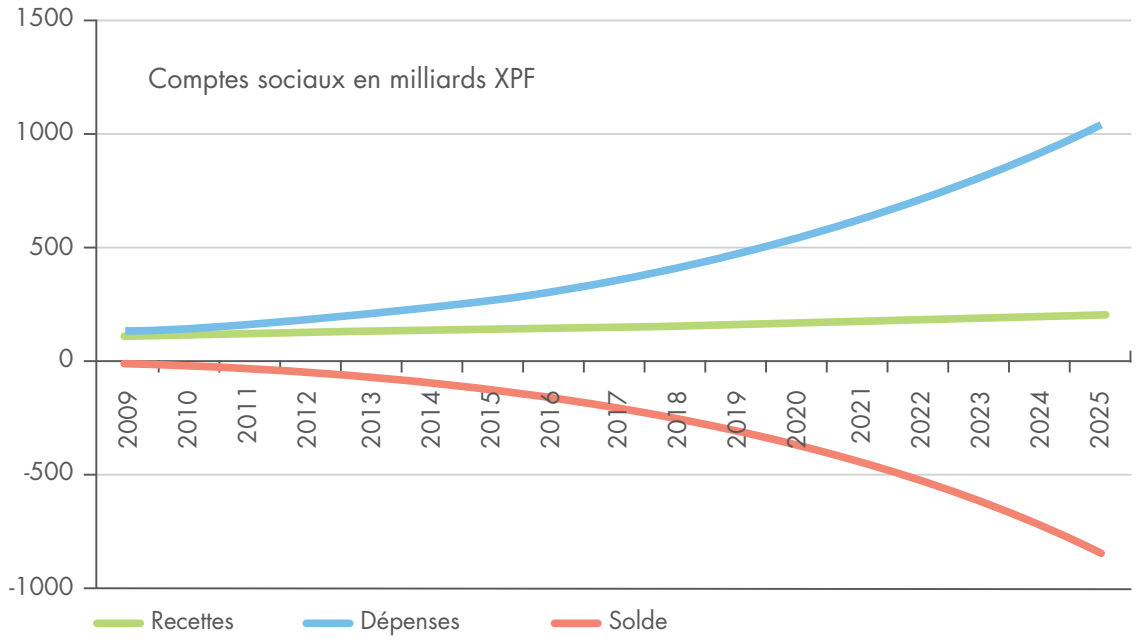
Source : ISEE (1996-2009) et projections Beautemps

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

Les comptes sociaux

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

12 UNE ÉVOLUTION DES COMPTES SOCIAUX À MAÎTRISER



Source : Projections Beautemps

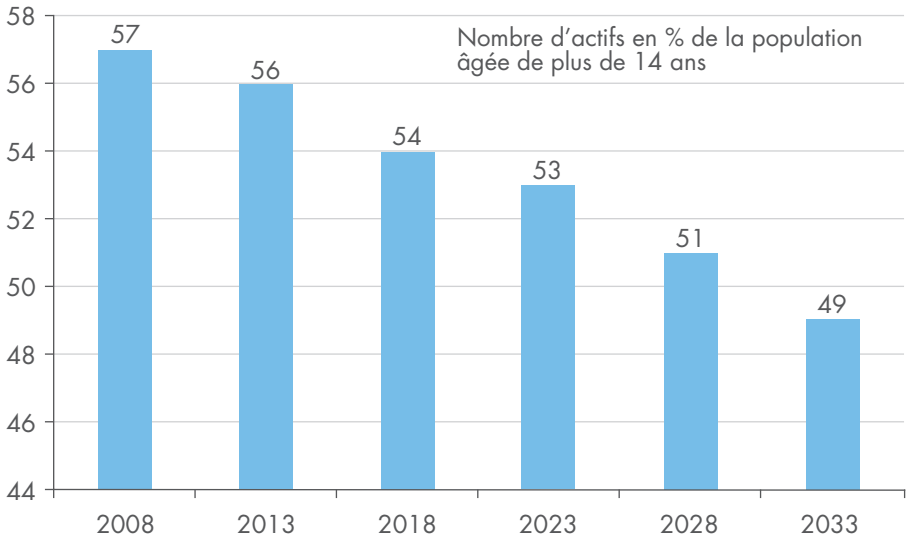
(23) Le taux d'activité mesure le nombre d'actifs en pourcentage de la population âgée de plus de 14 ans.
(24) TEC 2011, ISEE.

Les forces de travail

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

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

13 UN TAUX D'ACTIVITÉ EN NET RECUL



Sources : Projections Beautemps

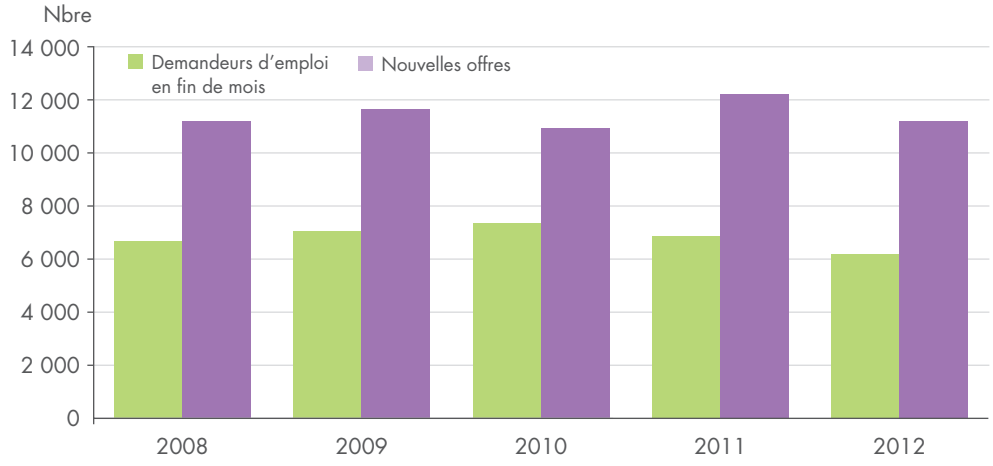
d. L'emploi en Nouvelle-Calédonie

Une situation paradoxale et marquée par des inégalités

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

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

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



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

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

Un besoin de nouvelles compétences pour construire le pays

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

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

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

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

3.1.10 Les dynamiques externes

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

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

b. La révolution numérique

On appelle révolution numérique, le bouleversement en profondeur des sociétés apporté par les techniques numériques, et surtout internet, se traduisant par une mise en réseau planétaire des individus, de nouvelles formes de communication (courriels, réseaux sociaux) et une décentralisation dans la circulation des idées. La Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui, en matière de réseaux de télécommunications, connectée au reste du monde. 46 % des ménages ont par exemple accès à internet depuis leur domicile. Les nouvelles technologies ont ouvert de nouvelles perspectives dans tous les secteurs d'activités économiques, mais aussi au sein de la société civile et institutionnelle. Créateur de lien social, internet peut contribuer au rapprochement des individus et au désenclavement des populations, et offre des perspectives dans le domaine du télétravail. Le PSEN a décliné les projets de la Nouvelle-Calédonie numérique selon les axes suivants : bâtir le projet « école numérique », renforcer le dispositif d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, poser un cadre légal favorable au développement de la e-santé, valoriser la présence de la Nouvelle-Calédonie sur le web, et accélérer le développement de l'administration numérique.
Les projets définis dans les axes précédents positionnent la Nouvelle-Calédonie comme un acteur proactif, s'appuyant sur une stratégie active d'ouverture à l'économie numérique. L'espace régional Pacifique représente une opportunité de croissance pour les entreprises TIC calédoniennes. Les applications numériques telles que l'e-administration, le e-commerce, l'e-santé et l'e-éducation sont très peu développées, et représentent de fait un marché potentiel.

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

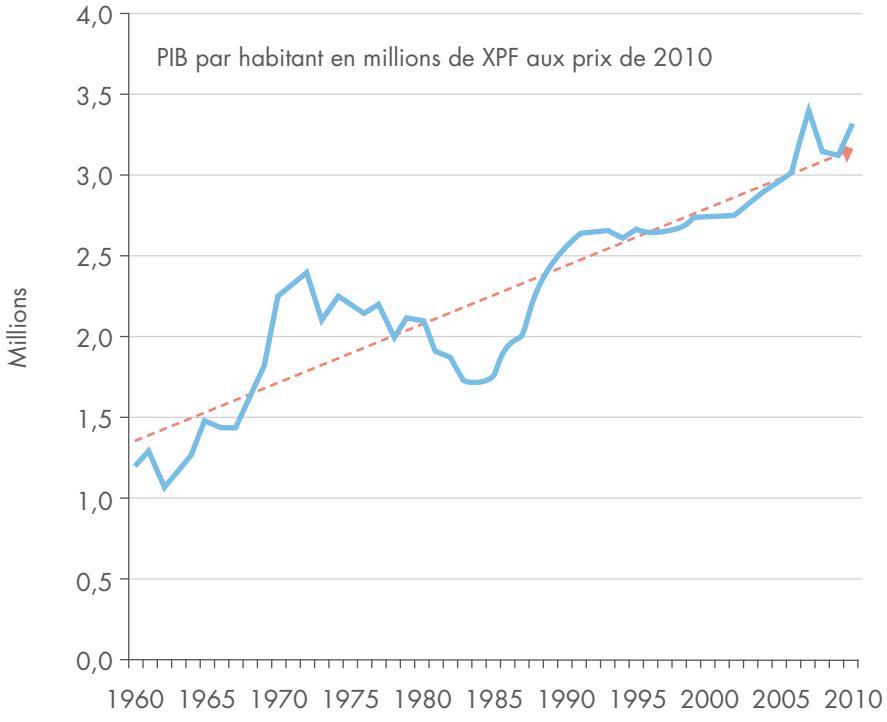
3.2 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC ÉCONOMIQUE

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

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

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

1 UN NIVEAU DE VIE MULTIPLIÉ PAR 3 EN 50 ANS



Source : ISEE

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

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

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

3.2.1 Les atouts et les faiblesses de l'économie calédonienne

a. Les atouts et les dynamiques internes

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

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

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

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

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

2 NOMBRE ET TAILLE DES ENTREPRISES CALÉDONIENNES

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

Sources : ISEE

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

La Nouvelle-Calédonie se caractérise par :

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

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

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

Lifou

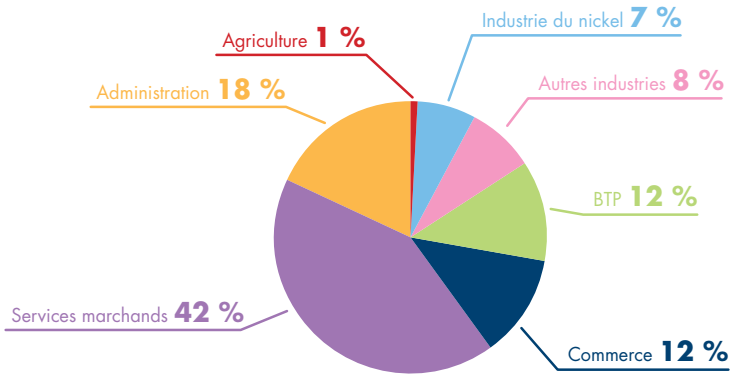
La Fête de l'avocat à Maré, source : Nouvelle Calédonie 1ère

b. Les faiblesses et les menaces

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

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

3 RÉPARTITION SECTORIELLE DE LA VALEUR AJOUTÉ EN 2011



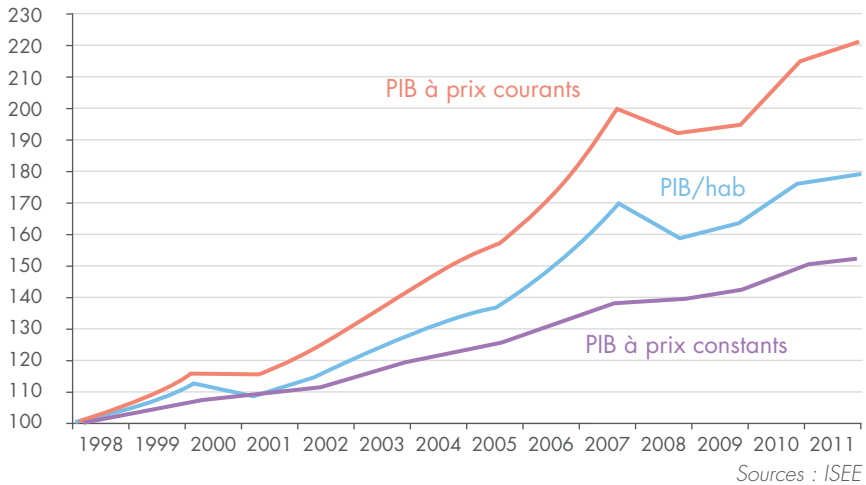
Sources : CEROM, juin 2013

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

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

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

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



Sources : ISEE

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

3.2.2 Une économie vulnérable

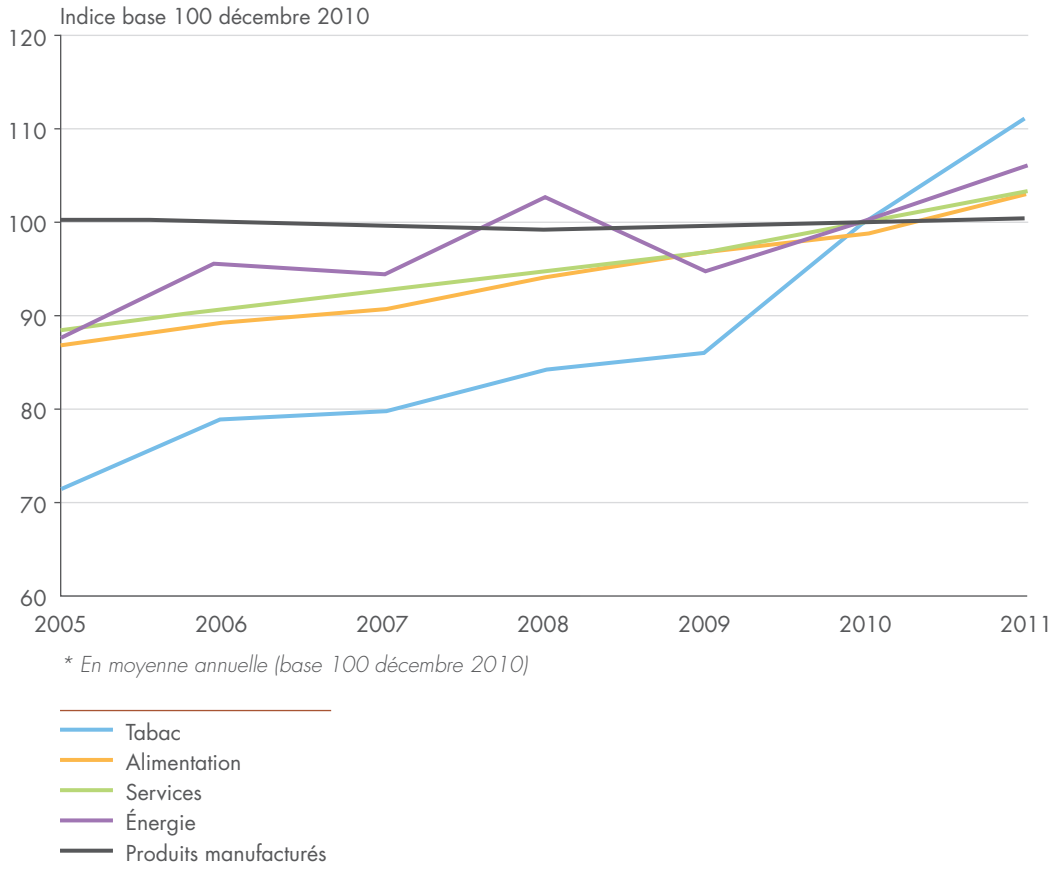
Globalement, l'économie calédonienne apparaît fragile, sa croissance et son développement à long terme risquant d'être compromis par ses déséquilibres. La Nouvelle-Calédonie risque de subir les effets de sa dépendance extérieure (crise mondiale et ralentissement de la demande de nickel, transferts de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

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

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

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

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



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

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

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

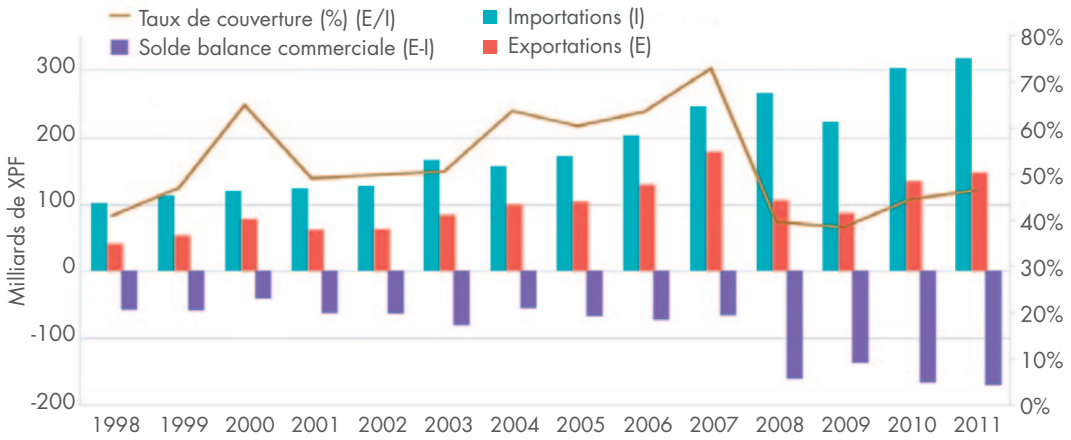
La fiscalité intérieure (20 % du PIB) permet de financer la moitié environ des dépenses publiques, le complément étant assuré par des transferts publics métropolitains. Or, la Nouvelle-Calédonie n'a pas la maîtrise de ces flux de transferts.

3.2.3 Un contexte mondial plus difficile

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

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

18 ÉVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE ET DU TAUX DE COUVERTURE



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

3.3 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC ENVIRONNEMENTAL

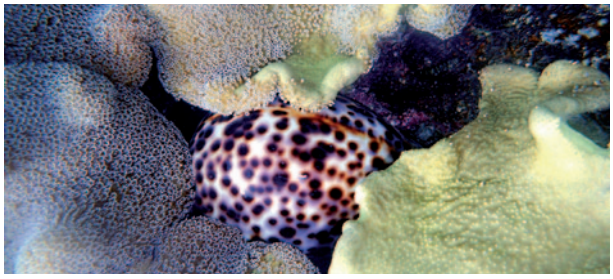
3.3.1 Les atouts

a. Des écosystèmes et une biodiversité exceptionnels

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

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

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



Porcelaine Tigris © Lionel Loubersac

Lagon sud, du côté de Mato
© Lionel Loubersac

Gorgone
© Lionel Loubersac

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

Mangrove à la Foa © Gouv. NC

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

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

b. Des savoirs traditionnels préservés

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

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

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

c. Un capital naturel valorisable

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

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

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

d. L'attachement des populations à la nature

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

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

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

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

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

e. Un monde associatif et des ONG très actifs

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

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

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

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

g. Les capacités d'expertise disponibles localement

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

3.3.2 Les faiblesses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d. Une compétence dispersée

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

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

e. D'autres lacunes à combler

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

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

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

f. Une sensibilisation insuffisante

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

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

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

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

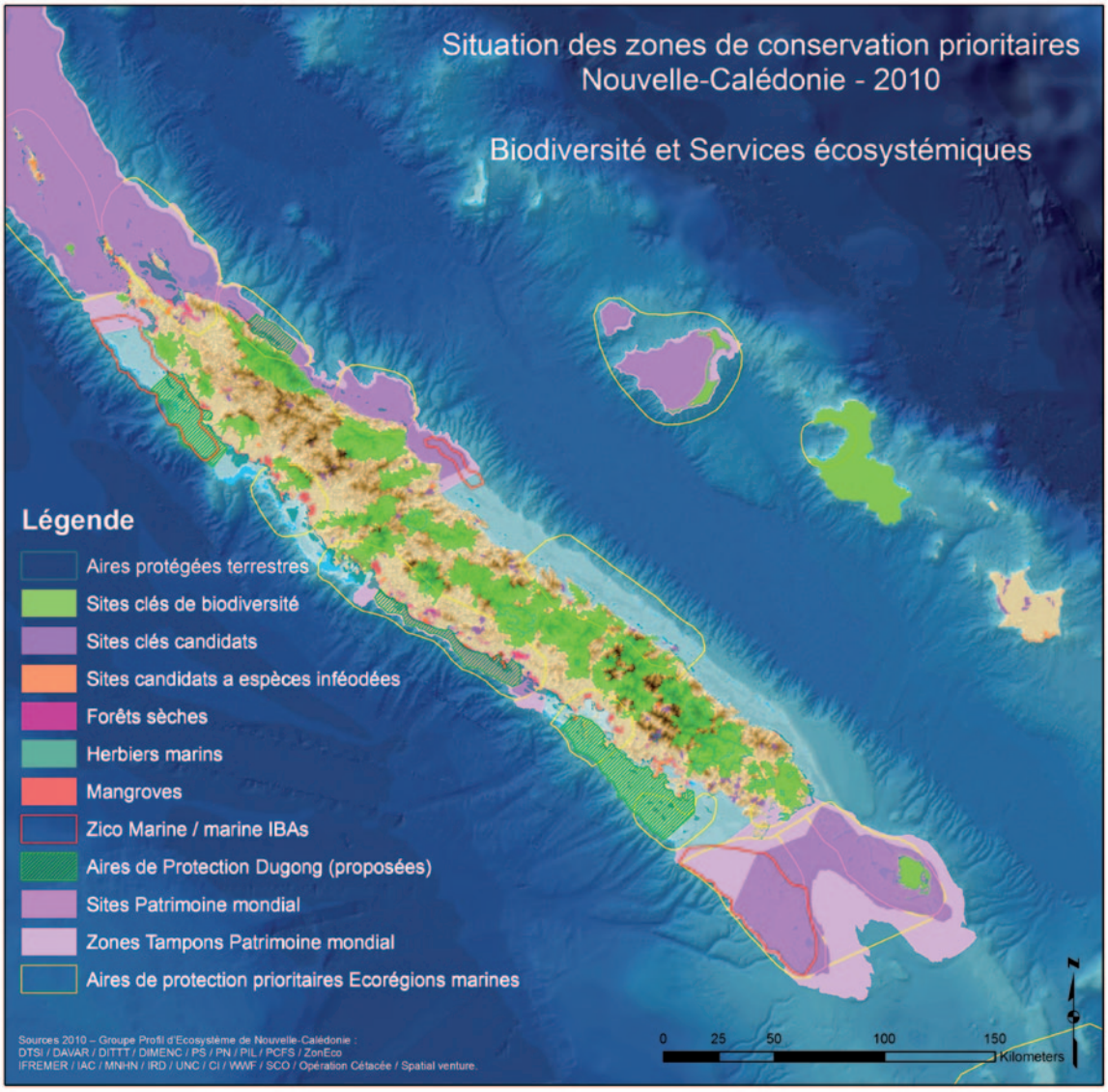
L'évolution de la consommation industrielle risque donc de masquer complètement celle qui provient des autres usages [14].
En l'absence de comptabilité et de politique de compensation, il est estimé que la quantité d'émissions annuelles de gaz à effet de serre devrait significativement dépasser les 7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

3.3.3 Les dynamiques internes

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

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

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



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

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

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

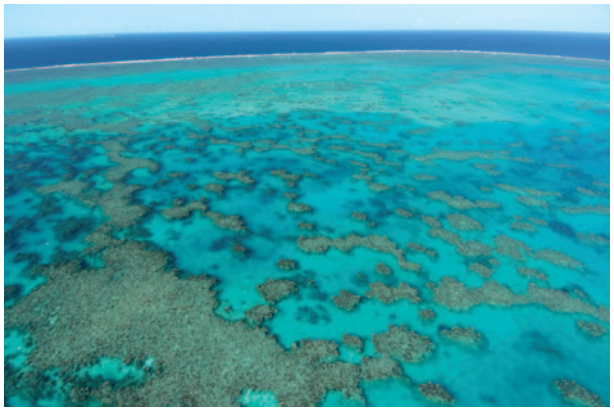
(18) Pour l'élaboration de la réglementation minière, du schéma de mise en valeur des richesses minières, et pour toutes les substances non utiles à l'énergie atomique de la zone économique et des îles non provinciales. Les provinces sont responsables de l'application du code minier.
(19) Sauf les substances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

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

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

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

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



Le lagon calédonien © Eric Aubry

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

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

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

c. Des infrastructures de gestion de déchets en progression

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

d. Des pressions croissantes sur les écosystèmes

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

3.3.4 Les dynamiques externes

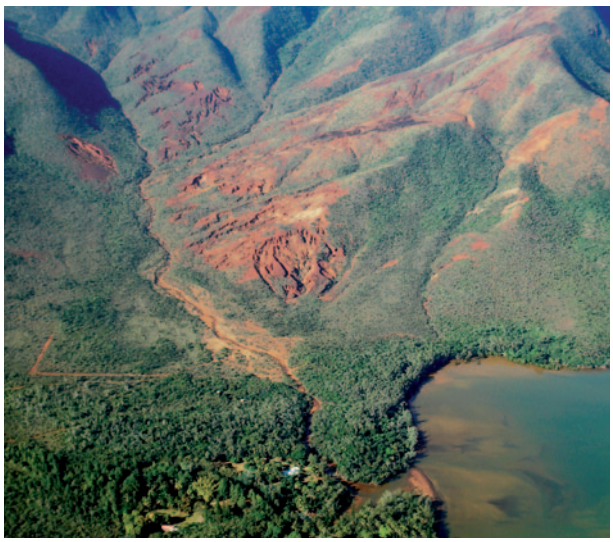
a. Les changements climatiques

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

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

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

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



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

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

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

c. Des expertises internationales mobilisables

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

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

3.4 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

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

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

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

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

3.4.1 Les atouts

a. Une gouvernance de proximité

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

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

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

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

b. Une organisation du gouvernement pluraliste et collégiale

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

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

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

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

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

c. Une société civile et un tissu associatif dynamiques

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

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

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

(4) Les attributions conférées au gouvernement sont quant à elle assez classiques et concernent des domaines très variés : organisation des concours d'accès aux emplois publics, fixation des prix, conclusion des conventions avec les concessionnaires, gestion des biens de la Nouvelle-Calédonie, etc. Mais surtout, comme tout exécutif, il prépare et exécute les délibérations du Congrès et les lois du pays. Le gouvernement reste normalement en fonction cinq ans, c'est à dire jusqu'à l'expiration du mandat du Congrès.

(5) Articles 180 et 181.

(6) Données et développement extraits du rapport de EUROPEAID, Cartographie des Organisations de la Société Civile, formulation et identification d'un programme d'appui au développement des acteurs non étatiques, mai 2013.

(7) Par exemple dans les cas de kermesses ou de bingo.

d. Une société coutumière reconnue dans la sphère publique

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

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

3.4.2 Les faiblesses

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

Une cohérence et performance globales limitées, mais perfectibles

Une répartition des compétences complexe

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

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

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

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

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

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

Une faible coordination et mutualisation

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

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

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

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

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

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

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

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

(11) Bilan économique et social, ISEE, 2012.

Des politiques publiques insuffisamment structurées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La gouvernance et les pratiques démocratiques

Le rôle des organisations de la société civile (OSC)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La transparence des données reste à organiser, via notamment :

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

b. Les faiblesses de l'organisation et des moyens

Organisation et gestion des ressources humaines

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

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

Une formation des personnels d'encadrement insuffisante

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

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

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

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

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

Les finances publiques

Le contexte des finances publiques

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

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

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

Les budgets

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

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

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

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

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

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

Des communes sous dotées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.3 Les dynamiques internes et externes

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

a. Sur le transfert des compétences et du droit calédonien

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

Droit civil et droit commercial

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

L'élaboration du droit calédonien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : France 2025, volet action publique.

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

c. La révolution des TIC

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

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

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

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

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

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

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

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

(38) Les Nouvelles Calédoniennes du 14 août 2013.

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

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

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

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

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

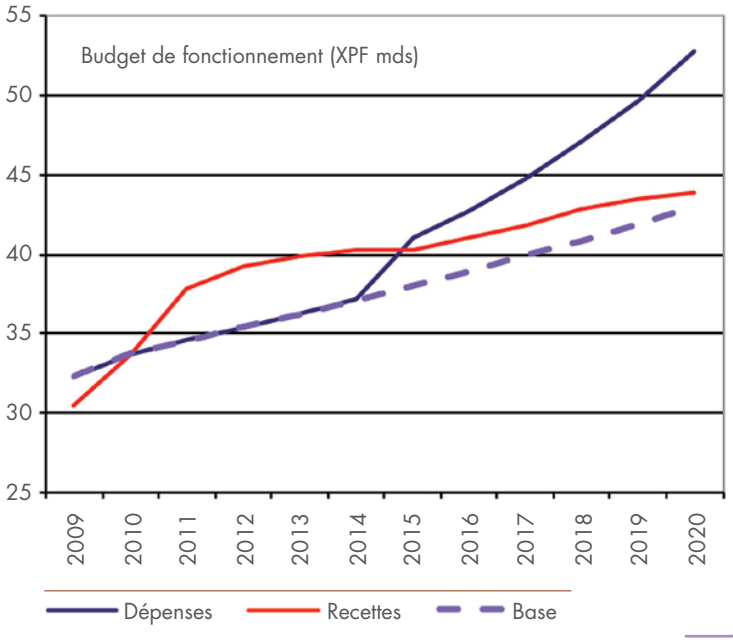
Les mutations liées à la cyberdémocratie procèdent des deux tendances précédentes.

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

d. L'inflation des dépenses publiques

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

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



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

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

e. L'évolution des transferts financiers de la métropole

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

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

f. Les outils de la gouvernance

Les intercommunalités en construction

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

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

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

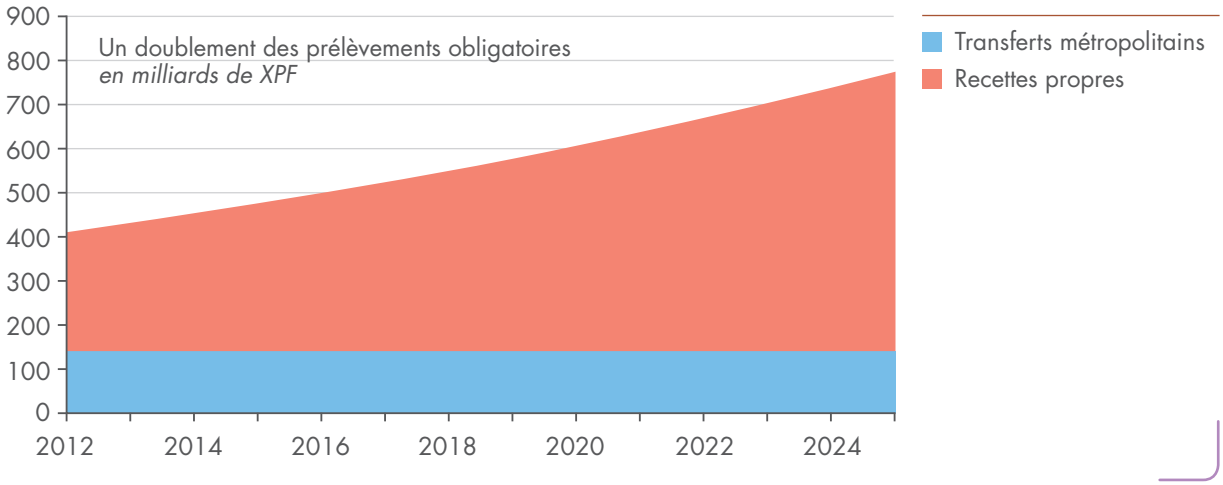
3 HYPOTHÈSE D'ÉVOLUTION DES RESSOURCES À TRANSFERTS CONSTANTS

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

**Taux annuel moyen de croissance en milliards XPF*

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

4 AJUSTEMENT PAR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES



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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.0 DES VISIONS PROSPECTIVES

4.1 Donner du sens à l'action publique à travers des modèles

4.2 Présentation des modèles par domaine

4.3 Établir les domaines influents

4.4 Situer la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui et de demain dans ces modèles

4.5 Conclusion

« Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va. »

Sénèque dans *Lettres à Lucilius*
(environ 4 av. J.-C./65 ap. J.-C.)

La prospective constitue un art difficile de par la nature même de sa mission, en particulier dans une société de l'innovation et au cœur de processus, politiques, économiques ou sociaux, pour lesquels l'incertitude règne. La prospective repose généralement sur cinq questions : qui suis-je ? Que peut-il advenir ? Que puis-je faire ? Que vais-je faire ? Comment le faire ?

La présente partie a pour objectif de compléter les réponses à la première question (qui suis-je ?) et d'observer les pistes qui permettent de répondre aux deux autres questions (que puis-je faire ? Que vais-je faire ?), la question du comment étant l'objet de la suite du document.

Face à cette complexité, la prospective ne peut se réduire à la prévision du futur. La méthode des scénarios constitue ainsi un outil précieux pour aborder plusieurs futurs possibles, en fonction non seulement des évolutions (voire des ruptures) de l'environnement extérieur, mais aussi de la réaction des acteurs publics et privés face à ces dernières.
La méthode des scénarios telle qu'elle est appréhendée pour la démarche NC2025 s'inspire des travaux du programme LIPSOR[1] (en particulier sa « boîte à outils ») et des démarches appliquées dans les rapports du Centre d'analyse stratégique[2]. Elle s'apparente fortement à la technique dite de l'analyse morphologique.

Cette méthode repose notamment sur la définition de modèles suivant des thématiques. Ces modèles, expliqués en première partie et détaillés en deuxième, cernent les évolutions possibles et ciblent les choix politiques à réaliser. Le choix des combinaisons réalisables étant définis au regard d'un scénario tendanciel et d'un scénario considéré comme souhaitable, à l'aune des ambitions du schéma[3] et des dynamiques ou tendances internes et externes.

Dans la suite du document, le scénario dessiné constituera un guide de réflexion pour les politiques publiques quand les modèles serviront de cadres aux choix politiques et aux priorités à définir.

(1) Lien Innovation Prospective Stratégie et Organisations, du Conservatoire national des arts et métiers.
(2) Le Centre d'analyse stratégique (CAS) est devenu, en 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) qui est rattaché au Premier ministre.
(3) Voir chapitre 2.

4.1 DONNER DU SENS À L'ACTION PUBLIQUE À TRAVERS DES « MODÈLES »

Un modèle est l'expression formelle et simplifiée d'un système existant par ailleurs. Ainsi, par exemple, le modèle éducatif allemand, qui fut longtemps appelé « modèle de séparation », est une description des grands principes qui ont dicté l'élaboration des politiques éducatives dans ce pays. Il importe de comprendre ici que le modèle est une simplification de la réalité permettant d'en saisir le sens. En effet, les modèles présentés ci-après ne sont que des concepts poussés dans leurs formes les plus tranchées. Dans la réalité, ils ne sont pas étanches les uns aux autres, et l'on trouvera dans toute politique des compromis exprimant ces visions différentes ainsi que des emprunts à l'un et l'autre modèles.

Pour autant, cette simplification de la réalité est extrêmement utile pour réaliser une analyse prospective, car elle offre un outil didactique de formulation des différentes idéologies à l'œuvre dans l'arène politique du pays. Chacun devrait ainsi être en mesure de positionner sa vision idéale de la citoyenneté, du système scolaire, de l'organisation territoriale, etc. espérée pour le pays ; et ainsi de faire l'exercice intellectuel de réflexion des conséquences de ces choix sur des sujets aussi fondamentaux que les questions foncières, le développement culturel ou la stratégie industrielle.

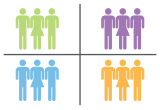
4.2 PRÉSENTATION DES MODÈLES PAR DOMAINE

Differents domaines ont été estimés essentiels pour procéder à une démarche prospective et ont fait l'objet de la définition de modèles: l'organisation de la société, les logiques des territoires, les systèmes éducatifs, les structures économiques, l'articulation des échelles de gouvernance et le mode de démocratie.

4.2.1 Les modèles de société

La question qui est posée à la société calédonienne dans son ensemble est bien de savoir comment penser la position du peuple kanak (peuple autochtone précolonial) dans la construction de la citoyenneté du pays, et comment penser le modèle de société que l'on cherche à développer, c'est-à-dire les modalités relationnelles entre citoyens et/ou entre communautés.

Cette question, par ailleurs très générale, s'est posée de manière différente à travers l'histoire et selon les pays. Elle a façonné des modèles de société qui varient suivant la prise en compte des communautés qui composent les sociétés, selon les relations des communautés entre elles, et en fonction de la primauté, ou non, d'un peuple autochtone. Ainsi, cinq modèles peuvent être décrits.

				
A. Modèle assimilationniste : - Tous les citoyens sont égaux en droits, quelque soit leur origine, leurs croyances, leur genre, etc. - Ne reconnaît pas de communauté dans son fonctionnement institutionnel et juridique. - Le sentiment d'appartenance à une communauté ou à une religion reste du domaine de la sphère privée. - Citoyenneté construite selon la logique d'appartenance à un territoire.	**B. Modèle interculturel :** - Reconnaît les groupes culturels mais aspire au métissage et à l'échange interculturel afin de faire émerger une culture syncrétique. - Construction d'un sentiment d'appartenance sociale à une échelle identitaire supra-communautaire. - Proximité des identités culturelles communautaires dans des espaces communs et intégration progressive des modes de vie - Citoyenneté construite selon la logique d'appartenance au territoire.	**C. Modèle communautariste :** - Cherche à stabiliser les cultures communautaires dans le temps. - Différenciation identitaire et communautaire encouragée par la valorisation et la promotion culturelle de chaque communauté. - Vivre-ensemble construit suivant le principe de reconnaissance et de tolérance mutuelle entre les communautés. - Identité, degré d'autochtonie et légitimité des communautés définies par la lecture de leur histoire par les autres communautés. - Citoyenneté de l'individu déterminée par son appartenance identitaire et communautaire.	**D. Modèle autochtoniste :** - Identité fondée sur la culture du peuple autochtone au titre de son antériorité. - Culture autochtone valorisée dans les espaces publics, dans le système éducatif et dans l'audiovisuel. - Discrimination positive généralisée au profit du peuple autochtone. - Citoyenneté définie par rapport au peuple autochtone qui accueille les autres citoyens.	**E. Modèle ségrégationniste :** - Communautés très séparées et étanches les unes aux autres. - Espaces communs réduits au minimum. - Apartheid ethnique.

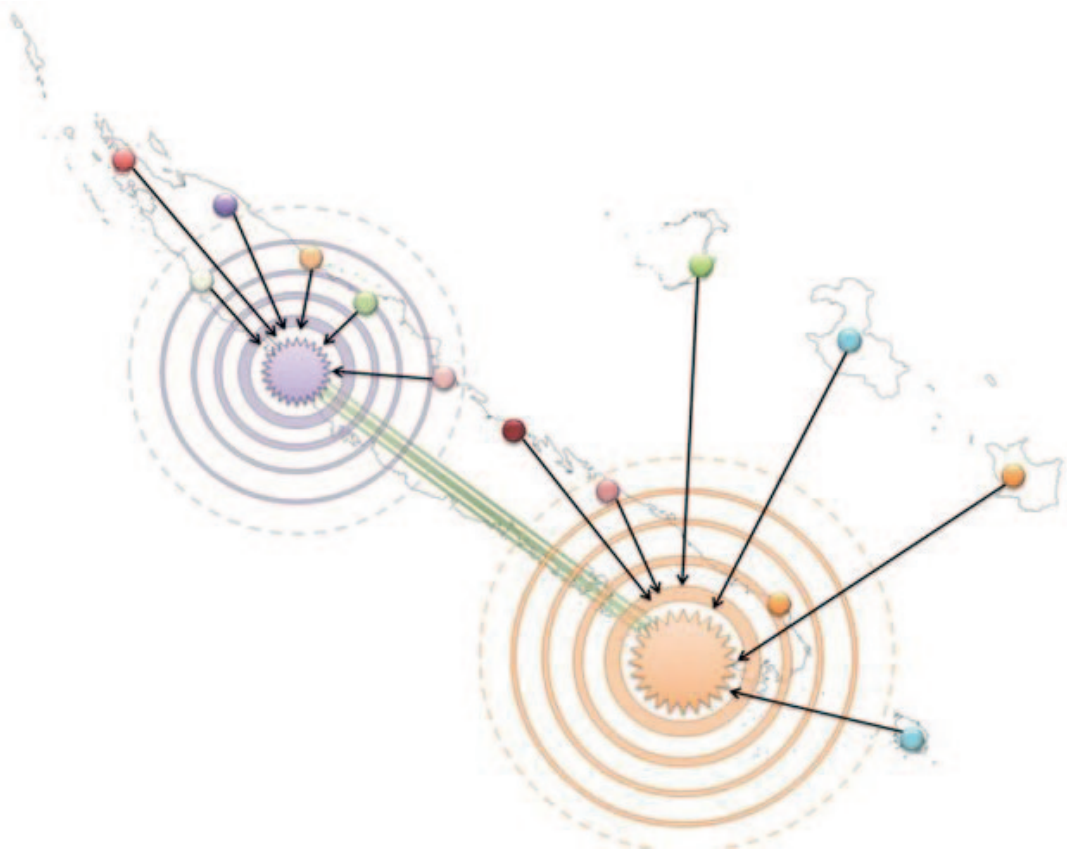
4.2.2 Les modèles de territoires

La vision dans l'espace du processus de rééquilibrage[4] peut se décliner en trois modèles principaux, selon le sens qui est donné à ce terme et surtout les façons d'y parvenir.

Ces différences sont théoriques et ne sont pas si tranchées dans la réalité, mais elles permettent néanmoins de bien saisir les contradictions à l'œuvre dans le déploiement des politiques de développement et d'aménagement du territoire.

(4) Les auteurs du bilan de l'accord de Nouméa définissent la notion en cinq volets : le rééquilibrage de la répartition des infrastructures et services publics, le rééquilibrage économique, le rattrapage en terme de développement humain, le rééquilibrage socio-professionnel et le rééquilibrage identitaire et culturel.

2 MODÈLE CENTRALISÉ (OU POLARISÉ)



- **Principe :** rééquilibrage par la redistribution des richesses depuis les centres (les villes) vers les périphéries (le monde rural).

- **Polarisation et unités de cohérence territoriale :**

  - Segmentation majeure entre un grand pôle de développement et la brousse : le territoire est marqué par la différenciation urbain/rural.

  - Segmentation communale : chaque commune organise son territoire indépendamment de ses voisines.

  - Relations bilatérales de chaque commune avec le centre : projet de territoire construit selon un gradient d'éloignement au centre.

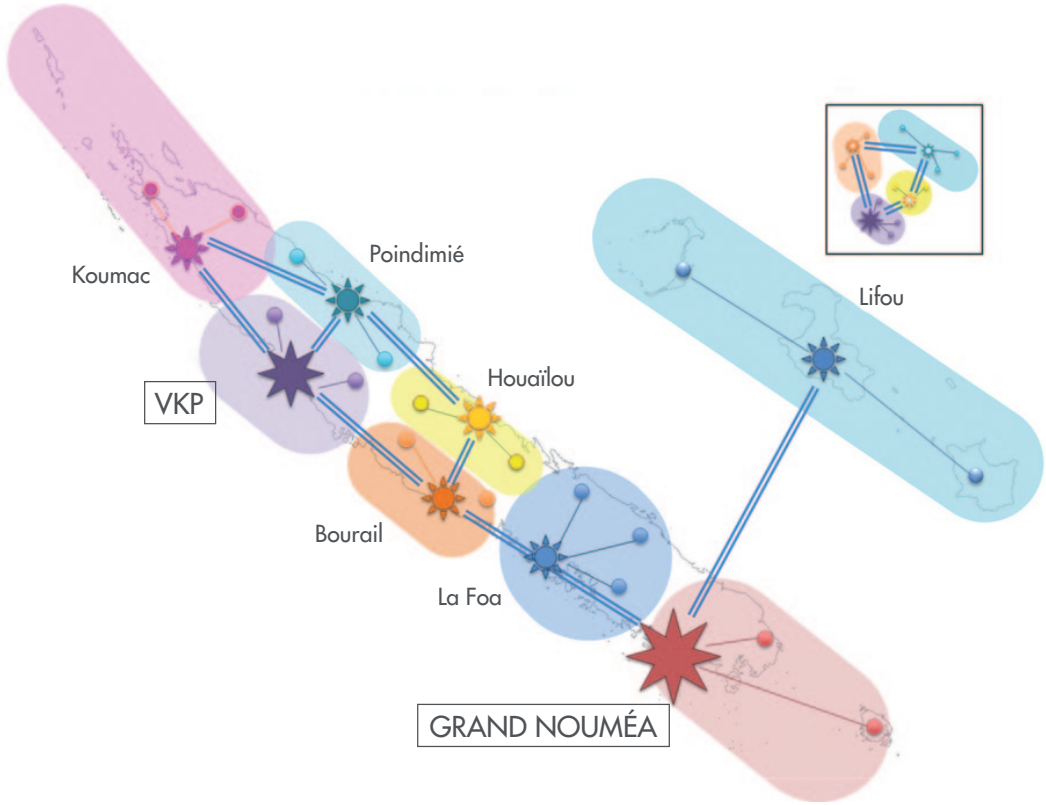
  - Maillage étoilé.

- **Occupation du sol et activités :**

  - Monde rural considéré comme milieu traditionnel vivrier, agricole, minier, touristique et environnemental.

  - Monde urbain producteur de biens et de services à forte valeur ajoutée.

3 MODÈLE DÉCENTRALISÉ RÉGIONALISTE



- **Principe :** rééquilibrage par le développement de pôles secondaires.

- **Polarisation et unité de cohérence territoriale :**

  - Multipolarité hiérarchisée : centres principaux/ centres secondaires.

  - Recherche de cohérence en « régions » (groupement de communes, entités supra communales, etc.).

  - Territoire marqué par des spécificités régionales (production de projets de territoire autour de ces spécificités).

  - Polarisation au sein des « régions ».

  - Recherche de complémentarité des « régions » : relations multilatérales entre régions.

  - Maillage territorial interpolaire.

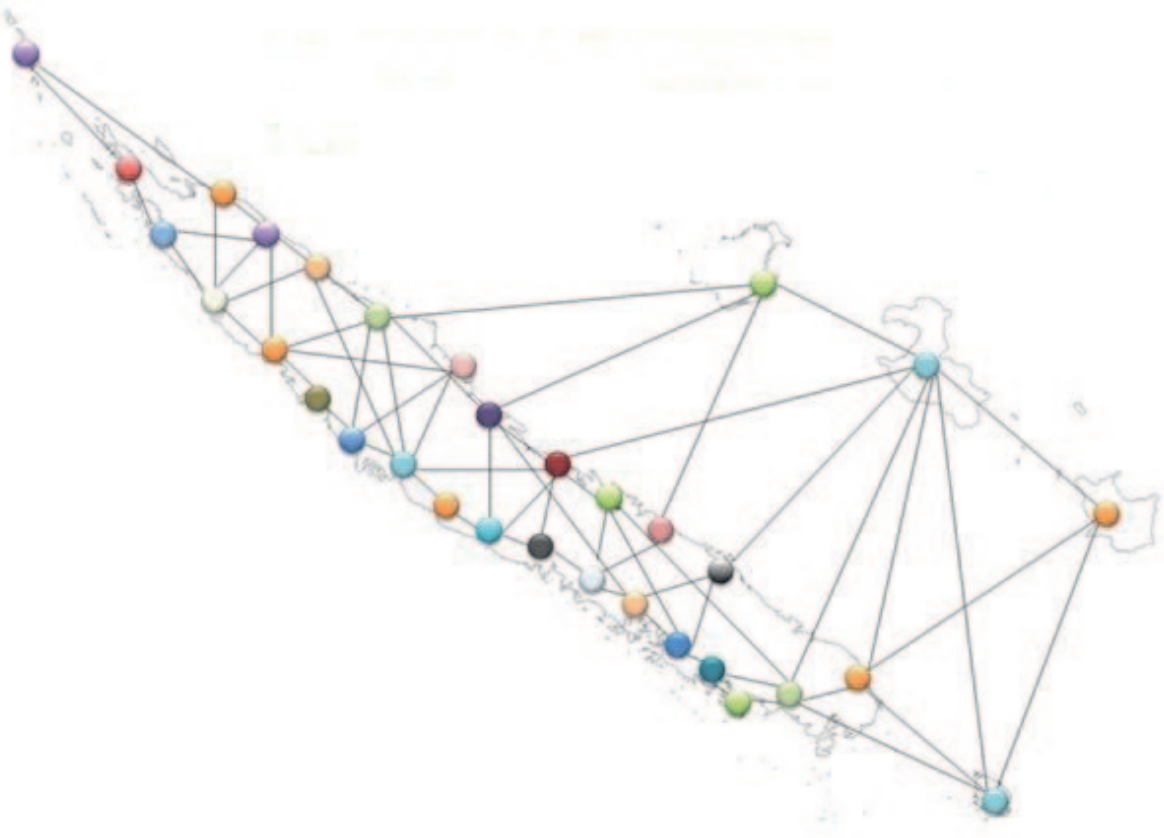
- **Occupation du sol et activités :**

  - Monde rural considéré comme milieu traditionnel vivrier, agricole et environnemental, mais tourné vers le pôle régional.

  - Développement en tribu par la pluriactivité et les retombées du développement économique des pôles secondaires. Différenciation selon un gradient d'éloignement aux pôles secondaires.

  - Promotion des pôles urbanisés considérés comme moteurs économiques.

4 MODÈLE DIFFUS (SANS HIÉRARCHIE ENTRE ACTEURS LOCAUX)



Principe : rééquilibrage conçu comme une décentralisation et déconcentration géographique absolues, pays rural avec services et activités répartis sur tout le territoire.

Polarisation, unité de cohérence territoriale et articulation des échelles :

- Dépolarisation urbaphobe.
- Déconcentration de la population et de l'activité, décentralisation poussée des services publics dans les villages de proximité.
- Maillage fin du territoire intégralement rural.
- Recherche de cohérence à l'échelle macro : diffusion des services publics et des activités.

Vocations territoriales, occupation du sol et activités :

- Décentralisation des grandes infrastructures publiques dans les villages conçue en complémentarité (ex. : lycée dans un village, hôpital dans l'autre, aérodrome dans le suivant, etc.).
- Monde rural pluriactif considéré comme le modèle à développer.
- Développement en tribu par la pluriactivité, peu de différenciation entre les tribus, chacune se spécialisant dans une ou plusieurs activités complémentaires à celles développées ailleurs.

4.2.3 Les modèles scolaires

Tous les systèmes scolaires sont confrontés à deux orientations, en apparence contradictoires : d'une part une fonction de différenciation, où il s'agit d'orienter et d'évaluer les élèves permettant de légitimer leur distribution sociale ; d'autre part une fonction d'intégration sociale à travers la transmission d'un socle commun de valeurs et de savoirs. Les mêmes questions traversent souvent les systèmes éducatifs et les moyens employés pour différencier ou intégrer peuvent varier. Par exemple, le moment de la sélection dans le cursus scolaire (précoce ou non), la gestion de l'hétérogénéité des élèves et le recours plus ou moins développé à l'enseignement individualisé, le recours au redoublement systématique ou non, le regroupement par niveau des élèves ou non, l'exclusion ou non du système scolaire de ceux qui sont en échec, sont des variables : des choix de politique éducative qui impactent les performances des systèmes éducatifs. Les résultats attendus des élèves dépendront des choix qui auront été réalisés sur ces différentes dimensions.

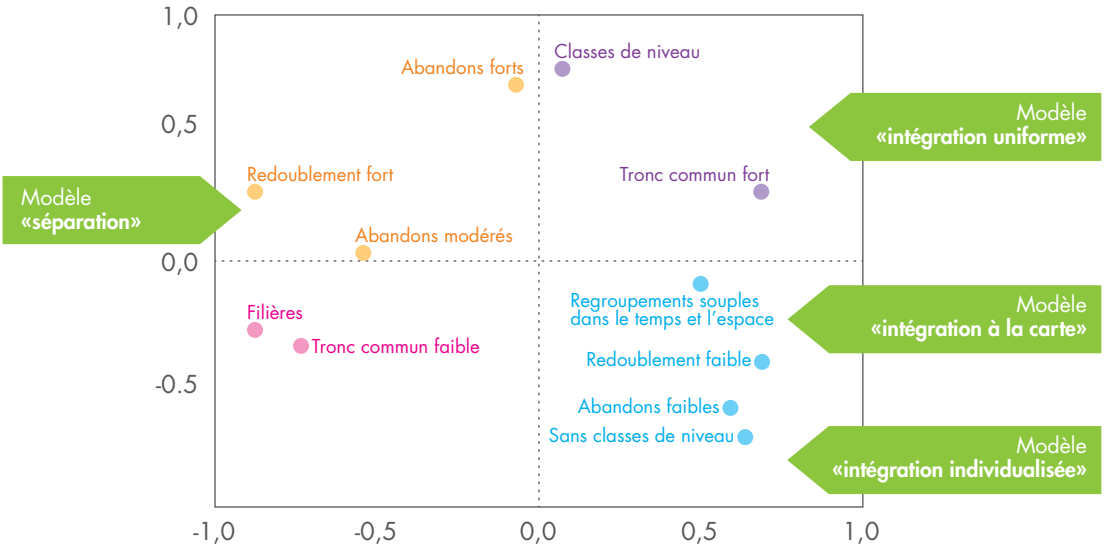
Nathalie Mons[5] a proposé ainsi une typologie des modèles scolaires corrélés avec les performances des élèves en termes d'équité et d'efficacité. Elle distingue quatre modèles :

5

Modèle de séparation (Allemagne)	***Modèle d'intégration à la carte (pays anglo-saxons)***	***Modèle d'intégration individualisée (pays du nord de l'Europe)***	***Modèle d'intégration uniforme (France, Espagne, Argentine, etc.)***
▮ Séparation et sélection précoces des élèves, orientés dès l'école primaire en fonction de leurs résultats. ▮ Politique de filières rigides. ▮ Redoublements importants, mais avec une faible sortie sans qualification.	▮ Tronc commun assez long (jusqu'à 16 ans). ▮ Gestion de la diversité faite, dès l'enseignement primaire, par un système de groupes de niveau dans les classes. ▮ Dans le secondaire il existe une offre différenciée de cours en fonction du niveau des élèves pour toutes les disciplines. ▮ Ces groupes sont flexibles. ▮ Les sorties sans qualification sont faibles.	▮ Suivi individuel, soit dans le cadre de l'école publique ou *via* des structures privées. ▮ Tronc commun long. ▮ Sélection tardive. ▮ Pas de classes de niveau. ▮ Travaux en petits groupes. ▮ Les sorties sans qualification sont là aussi faibles.	▮ Collège unique mais présence de filière. ▮ Regroupement par niveau. ▮ Redoublement comme régulation.

(5) Les Nouvelles Politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ? *Nathalie Mons ; PUF 2007. Coll Éducation et société.*

6 MATRICE DE MODÈLES DE SYSTÈME ÉDUCATIF



Pour quelles performances ?

Globalement, les travaux de recherche montrent que la durée du tronc commun est associée aux performances des élèves (évaluées par les données de PISA) : le fait de repousser l'orientation le plus tard possible dans le parcours de l'élève est en relation positive avec un niveau général élevé et des inégalités entre élèves et établissements plus faibles. Il s'agit ici de « corrélations » et non de « causes à effets », mais de nombreuses analyses internationales convergent à partir des scores obtenus par PISA[6]. Pour le Haut conseil de l'Éducation : *« De nombreuses études montrent que constituer des classes homogènes ne permet ni de relever le niveau des élèves les plus faibles, ni d'apporter une solution à la grande difficulté scolaire. Elles concordent également pour établir une corrélation entre la brièveté du tronc commun et la forte proportion d'élèves en difficulté : plus le tronc commun est court et la sélection précoce, plus la proportion d'élèves très faibles est importante ».* Il poursuit en précisant que : *« Les résultats de l'enquête PISA 2006 font apparaître qu'il existe également une corrélation inverse entre le volume de l'élite scolaire et celui de l'échec scolaire : moins un pays a d'élèves faibles, plus il a de très bons élèves. Prendre en compte les premiers n'interdit donc pas de s'occuper des seconds, ces deux démarches allant au contraire de pair. »*

Le modèle de séparation est associé à des performances médiocres, mais c'est encore plus le cas pour le modèle de l'intégration uniforme qui obtient un résultat très mauvais au score national moyen de l'enquête PISA. Par contre, l'intégration individualisée est associée à des performances élevées.

En fait, les modalités de différenciation du modèle unique influent sur les résultats. La grande différence de performance tient à la manière de gérer l'hétérogénéité. C'est la source de la tension du système scolaire. Cette gestion de l'hétérogénéité interroge les choix en matière de :

- redoublement, notamment dans le second degré : il est utilisé en France et peu pratiqué dans le modèle d'intégration individualisé ;
- environnement éducatif (mixité sociale des écoles, par exemple) : dans le modèle des pays d'Europe du nord, la mixité sociale est forte dans les établissements. Les pays qui ont une carte scolaire stricte (pas de libre choix) sont souvent associés aux écarts types les plus faibles entre les résultats des élèves et donc d'inégalités scolaires. La discipline et le climat en classe sont aussi des éléments liés aux modèles scolaires ;
- inégalités sociales : c'est dans le modèle d'intégration individualisée que la relation réussite scolaire et inégalités est la plus faible. La France, avec son modèle d'intégration uniforme, est mal placée.

(6) Program for International Student Assessment : programme international pour le suivi des acquis des élèves.

4.2.4 Les modèles économiques

En matière économique, les modèles envisagés répondent à la vision prospective et aux tendances mondiales dans le but de s'inscrire dans le mouvement du développement durable.

Les modèles historiques, tels que le marxisme, n'ont pas fait ici l'objet d'un regard puisqu'ils n'apportent pas de réponse explicite et directe à ces tendances.

Deux modèles, qui dans leurs formes les plus pures sont en opposition, sont présentés ici : le modèle en cours dans le contexte d'une économie mondialisée (à quelques exceptions près), et le modèle (à construire ?) d'une économie verte.

7

Modèle économique productiviste	*Modèle économique vert*
▮ Primauté accordée à la production de biens et de services en quantité (indicateur du PIB) ressources naturelles puisées sans limite pour répondre à cet objectif. ▮ Concentration des capitaux dans des multinationales. ▮ Opportunité économique dépendante d'une rentabilité financière à court terme (calcul coût-bénéfice et optimisation de fonctions d'utilité). ▮ Capital humain pris en compte principalement au travers du prisme utilitariste et valorisé uniquement par la redistribution de revenus.	▮ Maintien constant du stock de capital naturel. ▮ Approche globale de l'économie et recherche d'un équilibre entre les composantes sociale, économique et environnementale (et non d'un optimum). ▮ Privilège donné à la production de biens et de services (et donc d'emplois) dont la finalité est la protection de l'environnement ou la diminution de la pression sur les matières premières. ▮ Prise en compte du temps long dans les stratégies économiques (déconnexion de la temporalité financière courte).

4.2.5 Les modèles agricoles

Les modèles agricoles varient selon le degré d'implication des pouvoirs publics, la territorialisation de leur action et les agriculteurs ciblés : professionnels organisés, traditionnels, agriculture quasi-vivrière. Ainsi, trois modèles peuvent-être décrits :

8

Modèle « ouverture des marchés » (NZ)	*Modèle « forte implication des pouvoirs publics » (Europe, États-Unis)*	*Modèle de double politique agricole (Brésil)*
▌Ouverture des marchés pour réduire les facteurs de vie chère et les aides publiques. ▌Organisation du marché par la libre concurrence (qui conduit à ce que les grandes surfaces optent pour l'importation de produits agricoles bien moins chers). ▌Développement de pôles de recherche pour améliorer la productivité et sélectionner les espèces les plus compétitives. ▌Faible implication des pouvoirs publics (si ce n'est à travers la recherche et pour les denrées très périssables et peu sujettes à la concurrence des produits importés).	▌Organisation des marchés par les pouvoirs publics qui fixent, filière par filière, des objectifs précis. ▌Organisation de la recherche et du développement (R&D) en fonction de ces objectifs. ▌Régulation du marché : contrôle des marges à l'import, négociation entre les pays pour l'exportation de certains produits. ▌Sécurisation du foncier agricole. ▌Maintien de certaines filières non rentables avec des objectifs environnementaux (ou paysagers).	▌Politique agricole officiellement duale : une politique de promotion de « la grande agriculture », des circuits commerciaux locaux et régionaux classiques et une politique de soutien à « l'agriculture familiale ». ▌La politique de promotion de la « grande agriculture » consiste à mettre en place des mesures afin d'aider quelques filières pour couvrir le marché local ou pour l'export. ▌La politique de promotion de « l'agriculture familiale » apporte une aide méthodologique et une assistance technique adaptées pour l'accès à la terre et au crédit, pour l'appui à la commercialisation et pour l'apport de garanties en cas de calamités.

4.2.6 Les modèles de gouvernance

Les modèles de gouvernance font ici référence à l'articulation des pouvoirs et des échelles, en particulier en termes de centralisation/décentralisation.

9

Modèle centralisé	*Modèle décentralisé*
▮ Consiste à réunir tous les moyens d'action au niveau d'un centre unique : l'État, qui est en situation de « monopole ». ▮ Avantages : consolider l'unité du pays, assurer un traitement égal et uniforme des administrés. ▮ Risques/inconvénients : délais dans le traitement des affaires administratives, isolement du centre vis-à-vis des régions périphériques (provinces si l'on considère la Nouvelle-Calédonie comme point central) et inadaptation de l'action publique (moindre appréhension des réalités territoriales). ▮ Attention, la déconcentration est une technique d'aménagement du pouvoir central, **c'est une modalité de la centralisation**. Elle consiste, pour les autorités centrales, à déléguer certaines compétences au sein d'une même personne morale à des représentants locaux (services déconcentrés ne possédant dès lors pas de personnalité morale propre). La « délégation de compétence », présente dans la déconcentration, est ici bien distincte du «t ransfert de compétence ».[7]	▮ Consiste en un véritable transfert de compétence des autorités centrales vers les collectivités territoriales (possédant dès lors d'une personnalité morale propre). Ces compétences sont ainsi gérées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale.

(7) L'expression « services déconcentrés » est apparue dans la loi du 6 février 1992 concernant l'administration territoriale de la République.

4.2.7 Les modèles de gouvernement

La Nouvelle-Calédonie se développe aujourd'hui dans une démocratie de type « consociative », qui est une façon de gouverner par consensus en respectant des minorités se trouvant principalement dans des petits états, et dans des sociétés plurielles, hétérogènes (diversités linguistique, religieuse, ethnique), tentant de faire vivre ensemble des groupes différents.
Cependant, il ne saurait y avoir de vision prospective sans interrogation sur ce modèle face à la possibilité d'un modèle de démocratie majoritaire. Aussi, les deux modèles sont-ils brièvement décrits ci-dessous et font-ils pleinement partie des options possibles pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

10

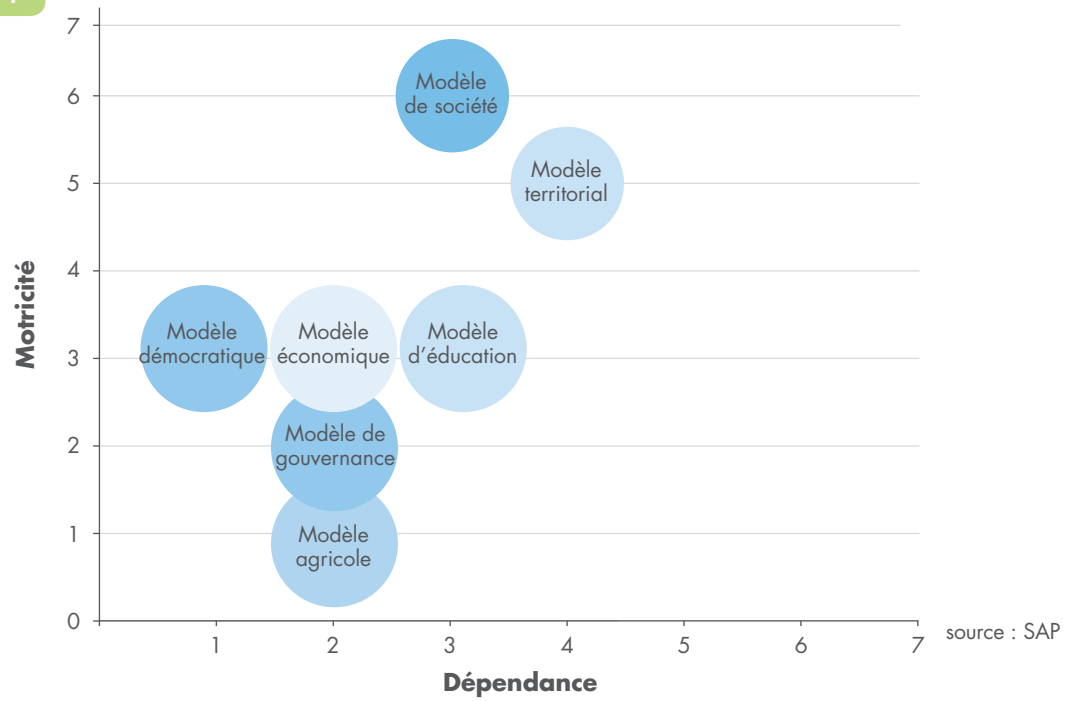
Démocratie majoritaire (système de Westminster)	***Démocratie consociative***
▮ Pouvoir central souvent fort.	▮ Importance du consensus et de la reconnaissance des minorités.
▮ Concentration du pouvoir politique dans les mains de la majorité.	▮ Pouvoir central souvent limité.
▮ Peu de coalition dans les gouvernements.	▮ Pouvoir central partagé : fait collégial (principe de grande coalition et de segmentation autonome des secteurs).
▮ Gouvernement très hiérarchique (Premier ministre, ministre d'État, ministre, secrétaire d'État).	▮ Éventuellement, véto des minorités.
▮ Système électoral majoritaire.	▮ Gouvernement souvent peu dépendant des élections.
	▮ Système électoral proportionnel.
	▮ Gouvernement soumis au compromis.
	▮ Représentation forte des leaders extrémistes.

4.3 ÉTABLIR LES DOMAINES INFLUENTS

Les modèles précédemment illustrés ne sont ni des entités cloisonnées, ni des entités indépendantes. La relation d'influence de certains modèles sur d'autres est complexe, elle ne saurait faire l'objet d'une relation déterministe, d'autant moins que les relations d'influence s'expriment elles-mêmes en fonction de contextes variables. Pourtant, tenter d'exposer ces relations constitue une base intéressante pour mieux comprendre la situation de la Nouvelle-Calédonie et pouvoir ainsi mieux identifier sur quoi doivent porter les efforts, peut-être les plus essentiels.

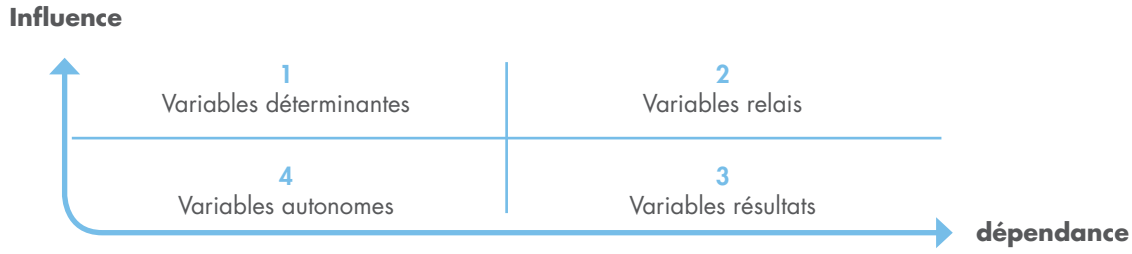
C'est aussi une base d'analyse qui permet de partager un certain ordre de priorités, sans pour autant parler de hiérarchie entre les modèles : il ne s'agit pas de dire, par exemple, que le choix du modèle d'organisation territoriale doit prévaloir sur un autre, mais plutôt de permettre un ordre d'analyse qui semble mieux correspondre à la situation du pays.

1



source : SAP

2 **GRAPHIQUE D'INFLUENCE / DÉPENDANCE**

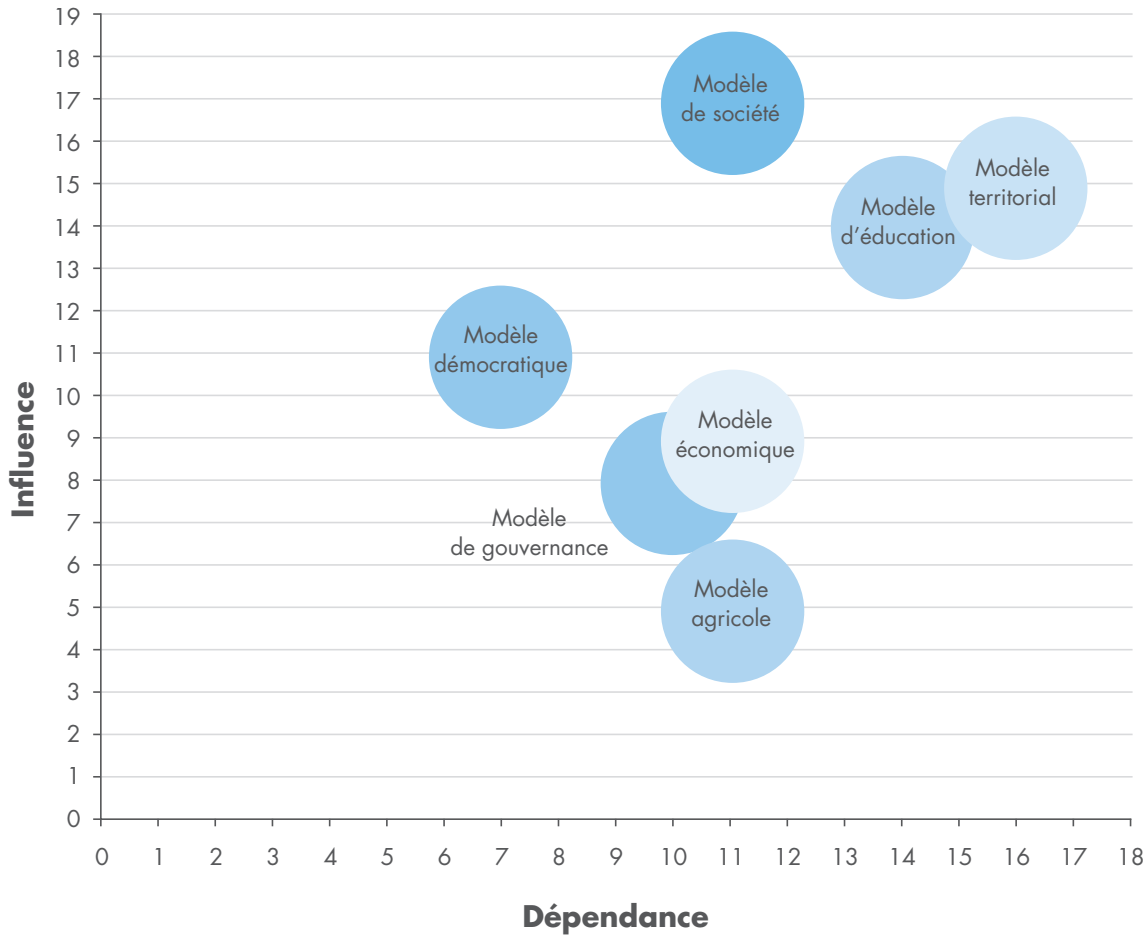


Ce type d'analyse[8] a été conduit en deux étapes. La première consiste à identifier au premier ordre les relations directes. Le résultat est illustré par le graphique motricité/dépendance dont la lecture est illustrée par le schéma d'influence/dépendance qui décompose le plan en quatre zones. Les modèles situé en zone (1) sont ceux qui conditionnent le plus l'évolution du système. Ceux de la zone (2) sont ceux attachés aux enjeux du système puisqu'ils agissent en levier (fortement moteur), mais sont également sensibles (puisqu'ils dépendent des autres variables). Ceux de la zone (3) sont essentiellement déterminés par les autres, leur évolution est plutôt résultante. Quant à ceux de la zone (4) ils n'ont qu'une action très modérée (voir figure 2).

(8) En prospective, on appelle cela des analyses structurelles. Manuel de prospective stratégique, Michel Godet, 1997.

Compte tenu de la complexité du système analysé, il était essentiel de pousser plus loin la méthode[9] qui permet, à l'étape suivante, de rendre compte des relations d'influence, autrement dit des relations indirectes[10]. Le résultat est présenté dans la figure 3.

3



(9) Qui consiste à élever la matrice d'analyse structurelle au carré.

(10) Pour aller plus en détail dans la méthode, le lecteur intéressé trouvera des éléments d'explication dans La méthode des scénarios, *les dossiers d'ALEPH, commissariat général du Plan, 2004 ; ou encore dans* Invitation à la prospective, *Hugues de Jouvenel, 2004.*

L'analyse qualitative[11] de ces résultats fait ressortir les points suivants :

- globalement aucun modèle n'est situé dans la zone (4), ce qui signifie que le choix d'utiliser ces modèles est pertinent, car tous ont un rôle significatif ;
- tous les modèles révèlent un niveau de dépendance fort ou très fort, ce qui illustre parfaitement la complexité du système, mais aussi le fait que les modèles ne sont pas étanches les uns aux autres et interagissent fortement entre eux ;
- il existe clairement une hiérarchie d'influence, ce qui peut suggérer une organisation dans l'ordre d'analyse des priorités ;
- ce qui conditionne le plus l'évolution du système (zone 2 du plan) est constitué du triptyque modèle de société / modèle de territoire / modèle éducatif.

En conclusion, cette analyse structurelle permet en premier lieu d'affirmer qu'il n'est pas possible de faire l'impasse sur la question du type de modèle de société souhaité pour la Nouvelle-Calédonie. Même si cette question peut paraître trop large, voire politique, par rapport à un schéma d'aménagement plus classique, on s'aperçoit que les réponses possibles à cette question ont trop d'influence sur le reste pour ne pas être abordées clairement.

Même si c'est à un degré moindre, le même raisonnement s'applique pour les modèles de territoire et d'éducation pour lesquels des choix essentiellement politiques se posent.

L'influence moindre des autres modèles ne doit pas minimiser leur importance, elle témoigne simplement qu'il sera plus aisé de faire les choix les concernant lorsque les choix primordiaux auront été réalisés.

4.4 SITUER LA NOUVELLE-CALÉDONIE D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN DANS CES MODÈLES

Tel que nous l'avons indiqué, aucune société dans le monde ne peut être assimilée à un seul modèle. Les sociétés sont pleines de diversité et, pour trouver leur équilibre, elles mettent en œuvre des politiques publiques qui s'inspirent de plusieurs modèles. Nécessairement, la représentation des différents modèles mis en œuvre évolue au cours du temps. Ainsi, pour illustrer caricaturalement notre pensée, les exemples de civilisations qui ont évolué au cours des siècles, de modèles de gouvernance dictatoriaux vers des modèles démocratiques, avec parfois des retours à des modes autoritaires, ne sont pas rares. On trouverait également de nombreux exemples d'évolution pour les modèles d'éducation, les modèles économiques, etc.

Dans le cadre d'une étude prospective, la question se pose de savoir d'une part, comment se situe le pays aujourd'hui vis-à-vis de ces différents modèles, puis, d'autre part, d'évaluer quelle serait l'évolution possible, en respectant bien sûr les fondamentaux de l'accord de Nouméa. Il ne s'agit pas ici de donner une lecture particulière de cet accord, c'est pourquoi nous avons utilisé les « ambitions[12] » définies politiquement pour le schéma[13] pour faire ce travail de projection.

Cet exercice a été réalisé avec l'appui de quelques experts extérieurs, sur la base du diagnostic[14] et de l'ensemble des études conduites dans le cadre de la présente phase du schéma NC 2025, et est représenté dans le tableau sur le degré de présence des modèles dans la Nouvelle-Calédonie actuelle.

(11) Il ne saurait être fait une analyse trop quantitative de ce type de méthode.
(12) Voir chapitre 2.
(13) Compte-rendu du comité de pilotage NC2025, décembre 2009.
(14) NC 2025 - Diagnostic et enjeux, 2010.

1 LE DEGRÉ DE PRÉSENCE DES MODÈLES DANS LA NOUVELLE-CALÉDONIE ACTUELLE

Leur déclinaison	La situation actuelle vécue	L'esprit des ambitions
Les modèles sociétaux		
■ Le modèle assimilationniste		
■ Le modèle interculturel		
■ Le modèle autochtoniste		
■ Le modèle communautariste		
■ Le modèle ségrégationniste		
Les modèles d'organisation territoriaux		
■ Le modèle centralisé		
■ Le modèle régionaliste		
■ Le modèle diffus		
Les modèles scolaires		
■ Le modèle d'intégration à la carte		
■ Le modèle d'intégration individualisée		
■ Le modèle d'intégration uniforme		
■ Le modèle de la séparation		
Les modèles économiques		
■ Le modèle «économie productiviste»		
■ Le modèle «économie verte»		
Les modèles de l'agriculture		
■ Le modèle «double politique agricole»		
■ Le modèle agricole libéral		
■ Le modèle d'agriculture dirigée		
Les modèles de gouvernance		
■ Le modèle centralisé		
■ Le modèle décentralisé		
Les modèles de gouvernement		
■ Le modèle majoritaire		
■ Le modèle consociatif		

source : SAP

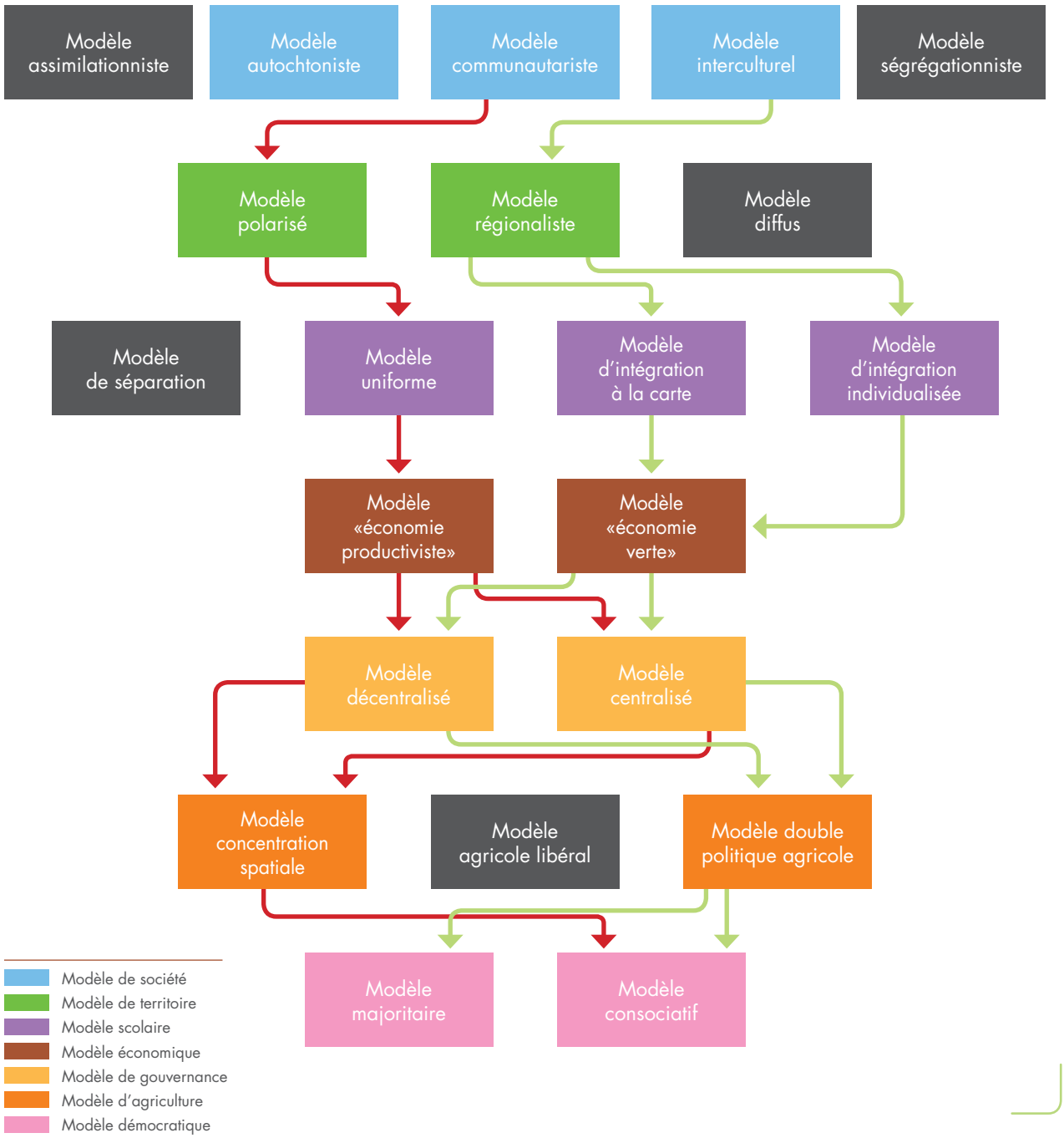
La lecture de ce résultat doit bien évidemment être faite avec prudence. Ce tableau doit être compris comme une tendance probable des évolutions à envisager, et constituer une aide à la réflexion collective sur les modèles compatibles avec l'accord de Nouméa et les ambitions pour le pays.

Le schéma des scénarios d'évolution donne une autre représentation du même résultat. Le fait d'indiquer par plusieurs flèches le positionnement de la Nouvelle-Calédonie traduit le fait que plusieurs types de modèle peuvent correspondre, que ce soit dans la Nouvelle-Calédonie actuelle ou encore dans celle que l'on peut imaginer dans la compatibilité des « ambitions » du schéma.

L'ordre, du haut vers le bas, est inspiré des résultats du travail de l'analyse structurelle[15]. Nous avons mis en couleur grise les modèles qui semblent trop éloignés de l'esprit des ambitions. Le code couleur des flèches reprend celui du tableau précédent.

2 VUE SCHÉMATIQUE DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Il peut être proposé, dans une dynamique prospective, de construire des scénarios globaux, sur la base des modèles thématiques, depuis une perception de la situation actuelle (chemin rouge) vers un scénario pouvant être appréhendé comme répondant des ambitions (chemin vert)



(15) Voir paragraphe 4.3.

4.5 CONCLUSION

« Mieux vaut une approximation grossière mais juste, qu'une prévision très fine mais erronée »[16].

En prospective, l'appui sur des modèles et des réflexions associées, est une démarche qui peut être considérée comme très grossière (à l'opposé de certaines modélisations qui donnent l'impression de pouvoir prédire l'avenir de manière plus déterministe). C'est pourtant une approche probablement plus réaliste, car elle englobe les choses dans leur ensemble, à une échelle plus large. Elle est moins influencée par des hypothèses[17] qui s'avèrent souvent erronées, et illustre mieux les ruptures qui sont nécessaires.

L'utilisation des modèles type, que l'on pourrait qualifier d'universels, en appui de la réflexion prospective qui elle, est très contextualisée à un système particulier (en l'occurrence la Nouvelle-Calédonie), permet de mettre en relief des questions essentielles.

Cette analyse permet d'illustrer que les choix, en terme de politique publique et donc d'actions concrètes, ont comme conséquence principale d'orienter le pays vers des types de modèle. Ainsi, et même s'il est toujours concevable qu'une même société fasse référence à plusieurs types de modèle, la cohérence de l'action publique sera toujours plus forte si les actions convergent pour tendre vers des modèles qui ne soient pas trop éloignés.

Pour la Nouvelle-Calédonie, la relation influence/dépendance que les modèles ont les uns avec les autres illustre l'effort général de positionnement pour toutes les familles de modèles exposées. Elle rend également insistant le fait qu'il est nécessaire de disposer d'un positionnement plus affirmé quant à certains modèles, tant ceux-ci sont des éléments clefs pour les orientations qui en découlent (les conséquences en termes d'aménagement des équipements, de rééquilibrage, etc. sous toutes leurs formes, sont nombreuses).

Le positionnement de la Nouvelle-Calédonie vis-à-vis de ces modèles semble indiquer qu'il existe encore un chemin important d'évolution pour atteindre les « ambitions » définies pour le schéma. C'est cette vision de l'évolution nécessaire qui a été reprise dans la suite du document et qui illustre comment, en termes de politiques publiques, il est possible de passer du positionnement actuel de la Nouvelle-Calédonie vis-à-vis de ces différents modèles, à un positionnement conforme aux « ambitions » du schéma.

(16) Invitation à la prospective, *Hugues de Jouvenel, 2004.*

(17) Les modélisations déterministes, en particulier en économie, s'appuient souvent sur des évolutions à 10 ans de l'inflation mondiale, du cours des produits pétroliers, etc. L'histoire a montré que si ces simulations pouvaient être indispensable sur le court terme, aucune ne s'est avérée exacte sur le moyen/long terme.

5.0 LES DÉFIS ET ORIENTATIONS FONDAMENTALES

5.1 Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité

5.2 Vers un modèle de développement pérenne

5.3 Vers la création d'un éco-territoire

5.4 Vers une nouvelle gouvernance

5.1 VERS UNE SOCIÉTÉ COHÉSIVE BASÉE SUR LA CONFIANCE ET LA SOLIDARITÉ

Les différents enjeux identifiés dans la phase de diagnostic sont les suivants :

- une reconnaissance des différentes composantes de la société calédonienne, de leurs cultures et identités propres, et de leur identité commune ;
- des relations plus harmonieuses entre culture kanak et modernité ;
- des politiques de solidarité et d'égalité des chances poursuivies et confortées ;
- un accès au logement pour tous ;
- un système de santé pérennisé et une meilleure prévention ;
- un projet éducatif au service du destin commun ;
- des compétences mieux développées pour construire le pays ;
- une politique de l'emploi à affirmer, tenant compte d'une situation paradoxale ;
- des services et des infrastructures de transport répondant mieux aux besoins du pays ;
- une couverture améliorée du territoire par les services.

Plus globalement, pour répondre à l'ambition de destin commun, ces différents enjeux peuvent être formulés sous la forme d'un défi : construire une société cohésive, basée sur la confiance et la solidarité.

5.1.1 Vers un idéal de cohésion sociale

La cohésion sociale renvoie à la notion d'équilibre social qui se situe, d'une part, dans la cohésion des rapports sociaux (le lien social) et, d'autre part, dans la cohésion des représentations collectives (le lien moral). L'objectif central en matière de cohésion sociale, est de lutter contre les mécanismes de marginalisation ou d'exclusion.

L'inclusion sociale se mesure selon quatre dimensions de participation à la société : la dimension de la consommation (avoir le pouvoir d'acheter, d'acquérir des biens), de la production (travailler), de l'engagement politique (droit de vote, fait de participer à des associations) et des interactions sociales (intégration dans des réseaux familiaux, amicaux et communautaires).

La cohésion sociale est un objectif en soi. Elle doit être en permanence entretenue, améliorée et adaptée. Chaque génération doit, à son tour, lui trouver un équilibre. Celui-ci change constamment et doit s'adapter à l'évolution de l'environnement social et économique, de la technologie et des systèmes politiques nationaux et internationaux.

La société calédonienne a donc besoin de construire une vision partagée d'un avenir réussi pour tous et de définir un contrat social durable. Installer la confiance entre les groupes et entre les individus suppose la définition d'un projet porteur d'éthique et de valeurs en termes de liberté de choix de vie et d'identité, de justice sociale et de solidarité.

Ne pas relever ce défi ferait courir un risque considérable d'éclatement à la société calédonienne.

5.1.2 Un risque majeur de fracture sociale et d'enfermement identitaire

Face à une société cloisonnée, inégalitaire, en proie à des mutations sociétales profondes, en recherche identitaire et qui peine à vivre ensemble, le risque majeur est de voir grandir le malaise social. Sans modification significative des politiques publiques en la matière, la Nouvelle-Calédonie pourrait être confrontée aux difficultés suivantes :

- les inégalités socio-économiques et les fortes iniquités sont les raisons profondes de la montée de l'insécurité, de la délinquance, de la multiplication de l'habitat précaire, du mal être d'une grande partie de la jeunesse calédonienne, de l'échec scolaire et de la spirale qui en découle en termes d'insertion sociale ;
- les politiques de solidarité, d'accompagnement social, de soutien aux familles restent émergentes et limitées, et ne réussissent pas à assurer une véritable égalité des chances pour tous ;
- le logement reste un facteur d'exclusion avec, à la fois, une cherté de l'immobilier et un déficit global en logement, notamment social, lié à un rythme de livraison insuffisant. C'est ainsi que les squats, le phénomène de « mal logement » et de sur occupation perdurent ;
- la politique de l'emploi local est mise en œuvre, mais elle ne permet pas de répondre à l'objectif final

de donner un travail de qualité à tous les Calédoniens. On assiste ainsi à une coexistence des pénuries de main-d'œuvre subies par les entreprises et d'une marginalisation, voire d'une exclusion du marché du travail, d'une partie de la population. Le sentiment que le système profite à certains et pas à d'autres reste vivace et engendre le maintien de comportements revendicatifs ;

- le vieillissement de la population tend à fragiliser davantage le système de protection sociale. Ainsi, le renversement du rapport entre actifs et inactifs complique considérablement l'équation du système de protection sociale. Par ailleurs, ce phénomène n'ayant pas été anticipé, aucune mesure n'est prise pour permettre une meilleure couverture des besoins de soins et d'accueil des personnes âgées dépendantes ;
- les politiques culturelles restent cloisonnées et n'impulsent pas une vision pays en matières de connaissance et de reconnaissance de la diversité culturelle, de dialogue entre les cultures. L'offre culturelle reste encore concentrée sur le Grand Nouméa. Le manque de professionnels formés ne permet pas de développer suffisamment de projets ;
- concernant l'école, on continue de constater une inégalité des résultats scolaires, résultant de plusieurs facteurs mêlés de façon complexe (inégalités socioéconomiques, accompagnement des élèves et des familles insuffisant, conditions de scolarisation parfois mauvaises malgré une densité d'établissements satisfaisante, etc.).

De manière plus globale, c'est la difficulté à trouver un sens collectif, « un intérêt commun », et à construire une vision partagée d'un avenir réussi pour tous, qui vient assurément nourrir le mal être social. Cette absence de cohésion sociale constitue un obstacle majeur à la création d'une identité commune, d'une citoyenneté calédonienne. Confrontée à la précarité et au cumul des difficultés, une part croissante de la population vit un certain repli, familial ou communautaire.

La tentation est alors grande pour cette société de vouloir faire reconnaître des droits spécifiques à chaque communauté, poussant chacun à s'enfermer dans des communautés distinctes. Une telle société porte en elle les germes d'une bipolarisation socioéconomique et d'une fracture sociale qui va s'élargissant, avec d'un côté un sentiment d'insécurité dont on attribue la responsabilité à « l'autre », et de l'autre côté le sentiment d'être la victime des « possédants ».
Chaque groupe ethnique se retranche dans son périmètre de « sécurité » et suspecte l'autre d'être responsable de son désarroi. La volonté de préserver la particularité de leur système socioculturel et politique amène les communautés à opérer un repli quasi nostalgique sur la tradition, sous tous ses aspects, et comporte des risques de division, de violence et d'affrontement intercommunautaire.

5.1.3 Les orientations fondamentales

a. Favoriser le sentiment d'appartenance à une même société

On ne peut évoquer la cohésion sociale et le projet de société pour la Nouvelle-Calédonie sans revenir sur le point central qui transparaît dans tous les volets du diagnostic avec la coexistence de deux systèmes sociaux : celui de la société kanak, et plus largement océanienne, et celui de la société occidentale dont les valeurs, normes et modèles de comportement sont très différents, voire parfois opposés.

De ce fait, au-delà de la reconnaissance de l'organisation sociale spécifique et du patrimoine culturel kanak, se pose la question des facteurs d'intégration dans la société calédonienne. Celle-ci suppose, d'une part, que chaque individu soit accepté et reconnu comme membre de cette société et, d'autre part, que celui-ci développe un sentiment d'appartenance à ladite société.

Les domaines qui favorisent l'inclusion dans la société doivent être soutenus par les politiques publiques. Par exemple, la pratique sportive, très développée en Nouvelle-Calédonie, concourt à l'apprentissage de valeurs, dont le respect mutuel, et permet la rencontre entre les différents milieux sociaux (bien qu'elle puisse aussi être un facteur d'exclusion lorsqu'elle n'apparaît pas accessible à une partie de la population). Le sport c'est aussi un lien régulier et fonctionnel avec les pays de la région et un segment de l'activité économique (transport, commerce..). Enfin, c'est une école de l'excellence qui ne peut que répondre à la nécessaire valorisation de la place de la jeunesse dans la société.

En d'autres termes, il est nécessaire que la société soit intégratrice et que l'individu ait la volonté de s'intégrer. La société intègre l'individu lorsque celui-ci dispose des ressources matérielles et culturelles qui lui assurent les moyens de participer à la vie sociale.

S'agissant des ressources matérielles, il est alors possible de s'interroger sur l'accès des populations kanak à ces ressources et sur leur adhésion aux principes de l'économie de marché. Le conflit entre des systèmes de valeurs et d'organisation sociale (société coutumière et société marchande) peut engendrer, notamment chez les jeunes ou en cas de passage d'un mode de vie rural à un mode de vie urbain, une recherche de nouveaux

modèles d'insertion sociale[1]. La lutte contre les risques de marginalisation ou d'exclusion passerait donc, soit par une intégration totale dans la logique de l'économie marchande et du salariat, soit par la construction d'une synthèse interculturelle basée sur le dialogue et la reconnaissance réciproque.

Quant aux ressources culturelles, celles-ci sont apportées par les interactions sociales au sein desquelles, en plus des réseaux traditionnels familiaux ou amicaux, les réseaux sociaux occupent une place de plus en plus importante. Elles sont aussi transmises par l'institution scolaire dont c'est la mission principale. Il importe, par conséquent, que cette mission soit porteuse d'un projet éducatif au service du destin commun.

S'agissant du lien moral et de la cohésion des représentations collectives, ces ressources culturelles sont également celles qui sont incluses dans le projet de société et dans la déclinaison de celui-ci en politiques publiques, notamment en matière de citoyenneté et de culture, pour autant que la liberté de choix soit respectée. En effet, il convient de rappeler que la liberté culturelle est un élément majeur du développement humain, parce qu'il est essentiel de pouvoir choisir son identité pour mener une vie épanouie[2]. Ce droit au respect de l'identité culturelle permet de rendre compatibles la reconnaissance des droits collectifs et individuels avec l'égalité et la liberté.

Par conséquent, plus la société saura penser la diversité, plus les individus pourront développer un sentiment d'appartenance à celle-ci, au sein de laquelle ils se sentiraient reconnus et légitimes, quel que soit leur mode de vie ou leur culture.
Développer le sentiment d'appartenance, c'est aussi gagner la confiance de la population en lui permettant de participer à la définition de son projet d'avenir.

b. Réduire les inégalités socio-économiques

Parce qu'elles font obstacle à la construction du destin commun, parce qu'elles conduisent à un mal-développement, tant socio-économique que spatial, parce qu'elles sont le berceau du manque de confiance qui s'instaure entre les classes sociales et entre les ethnies, les inégalités constituent le talon d'Achille du modèle calédonien, et de son modèle social en premier lieu. Elles risquent de bloquer la croissance économique, et donc la source même de la création des revenus.

La Nouvelle-Calédonie a bénéficié d'une croissance exceptionnelle, extensive (grâce à de nouveaux chantiers) qui a permis l'augmentation de la valeur ajoutée produite et de l'ensemble des revenus distribués. En plus imagé, la taille du gâteau a suffisamment augmenté ces dernières années pour que la question de son partage ne se pose pas d'une manière très aigüe. En revanche, à l'avenir, le passage d'une économie extensive vers une croissance plus intensive (par augmentation de la productivité des facteurs) obligera à une meilleure répartition des fruits de la croissance[3]. Ce double souci d'efficacité et de justice devra irriguer les politiques en matières de fiscalité, de transport, d'éducation, de logement, de santé (dans le cadre du développement du capital humain).

Comme l'ont montré de très nombreuses études[4], les inégalités de revenu génèrent d'autres inégalités en matières de réussite scolaire, d'accès à l'emploi, au logement, à la santé, de bien être, etc. Mais en Nouvelle-Calédonie, les inégalités de revenu prennent une double dimension : elles ne génèrent pas que de l'exclusion sociale, elles se confondent aussi avec une dimension ethnique[5].

La notion de pauvreté est néanmoins à aborder avec précaution, et ne peut se dispenser d'une approche culturelle selon laquelle la seule prise en compte du niveau de ressources financières n'est pas opérante. En effet, il importe de favoriser l'équité d'accès aux services publics, tout en respectant la dignité des personnes et leur choix de mode de vie.

C'est en effet cette possibilité, ou non, de choix qui doit être au centre des attentions de l'action publique (voir point h ci-après), plutôt qu'une intégration forcée à une société uniformisante.

(1) Voir, par exemple : Entre tradition et modernité. La place du jeune kanak, *avis du Sénat coutumier, octobre 2009 ;* La place du jeune kanak dans la société contemporaine et les moyens de lutte contre la marginalisation d'une partie de la jeunesse, *étude menée par la Commission éducation formation du Sénat coutumier, juin 2009 ;* La délinquance juvénile (hors cadre scolaire) et la réinsertion, *Conseil économique et social, rapport et vœu n° 06/2010.*
(2) La liberté culturelle dans un monde diversifié, conclusion du rapport du programme des Nations Unies pour le développement, 2004.
(3) Ce point fait l'objet d'un développement dans la politique publique relative à l'économie.
(4) À commencer par celle réalisée par Wilikinson et Pickett, The Spirit Level ; why equality is better for everyone, Penguin Books, Londres, 2010.
(5) Inégalités ethniques au pays du « destin commun » : état des lieux des inégalités de réussite scolaire, de probabilité d'emploi et de revenus, Samuel Gorohouna, UNC, dans La Revue Juridique, Politique et Economique de NC, N° 21-2013/1.

c. Renforcer la mixité sociale

La tendance actuelle des populations va à la ségrégation, où les populations aisées se regroupent en quartiers favorisés voire fermés, et où les habitants des quartiers les plus pauvres s'inscrivent, à l'inverse, dans des logiques de « ghettoïsation » (affirmation des identités par quartier, voire par secteur). Aussi, dans un souci de justice sociale, la tendance contraire consiste à lutter contre les ségrégations socio-économiques et spatiales en favorisant la mixité dans les quartiers d'habitation.

Pour autant, bien qu'en matière économique les recherches actuelles remarquent que la mixité conduit à la créativité et à la performance (Richard Florida, 2002) dans un système économique qui repose sur l'innovation, la mixité sociale urbaine ne suffit certainement pas, à elle seule, à répondre à la question de la politique de redistribution. En effet, si la mixité sociale contribue au dynamisme économique et culturel de l'espace, elle ne contredit pas l'affirmation, délibérée ou non, des communautarismes.

La mixité sociale apporte-t-elle une réponse suffisante à la tolérance de la différence de « l'autre » ?

Quoi qu'il en soit, elle demeure une orientation majeure pour un pays qui souhaite favoriser le vivre-ensemble et le sentiment d'appartenance à une même société pour se développer économiquement et culturellement.

d. Favoriser les mobilités

Les populations de la Nouvelle-Calédonie se caractérisent aussi par une très forte mobilité. Par exemple, 12 000 personnes habitant dans le Grand Nouméa sont originaires des îles et y reviennent souvent. Les relations économiques sont stratégiques pour l'approvisionnement des entreprises des îles. *« Ces mobilités sont le signe d'une société marquée par la multiplicité d'appartenance à des territoires. Aujourd'hui, on habite Koutio, mais on est de Touho, aujourd'hui, on habite Rivière Salée ou Montravel, mais on est des îles Loyauté, aujourd'hui, on travaille six mois à Goro, puis six mois à Vavouto, on travaille à Nouméa, mais on vient de Necce. Cette complexité construit de nouveaux rapports à l'espace. Les Calédoniens appartiennent aujourd'hui à une multitude de territoires ».* (Gilbert Tyuienon, 2012).

Cette multiplicité d'appartenance répond à l'acquisition de la liberté des individus à se construire. Cela relève considérablement les exigences des populations en matière de mobilité, et instaure une pression importante sur le domaine des transports. En effet, le mouvement est bien souvent ce qui permet de garder ses liens coutumiers avec la tribu, ses lieux familiaux, avec le village, en particulier pour les populations salariées qui peuvent associer emploi et gestes traditionnels ou rassemblements ruraux.

Cette mobilité est ce qui permet d'éviter toute rupture des populations avec leurs racines, et de maintenir au pays et aux territoires une identité dans laquelle chacun peut rester soi-même.

La mobilité constitue par ailleurs une condition essentielle pour l'accès aux services, aux emplois, à la culture et aux loisirs. Aussi importe-t-il de favoriser les mobilités au sein de tous les territoires et en particulier à destination des populations les plus vulnérables pour lesquelles la mise en oeuvre d'un **droit à la mobilité** doit être recherché.

e. Garantir l'équité territoriale

Si la notion d'égalité est difficilement applicable aux territoires, divers par nature, spécifiques par leur histoire et leur géographie humaine et physique, la notion d'équité, qui fait appel au concept de justice sociale, et de fait, spatiale, nous a semblé plus à même de répondre aux enjeux de la Nouvelle-Calédonie.

Aussi, il apparaît primordial que l'action publique demeure le ressort essentiel de l'équité comme objectif de résultat pour les politiques publiques à visée territoriale. Les territoires doivent ainsi répondre à des objectifs de développement humain porteurs d'égalité et de justice, en particulier en matières :

- **sanitaire :** où les populations des territoires visent à l'égalité, par exemple en termes d'espérance de vie ou de taux de mortalité infantile ;
- **de cohésion sociale**, où les disparités des territoires en matière de taux de sur-occupation des logements, de pauvreté ou de dépendance des personnes âgées ou en situation de handicap, doivent se niveler ;
- **de gestion des ressources naturelles**, avec des objectifs homogènes en matière de préservation de la biodiversité (il n'est pas question de sacrifier une région ou une autre), de bon état des réserves en eau, ou de connaissances des écosystèmes qui doivent être semblables d'un territoire à l'autre ;

- **de niveau de vie**, avec des dépenses liées aux besoins essentiels qui ne doivent pas connaître de disparité territoriale, par exemple en termes de revenus disponibles pour se nourrir, se loger ou se déplacer, ou pour avoir un accès numérique, en prenant, bien-sûr, en compte les vertus de l'agriculture vivrière et de l'économie traditionnelle ;
- **d'accès aux services publics**, avec l'accès aux services essentiels en prenant soin de disposer d'une qualité de service semblable.

f. Construire une école juste et adaptée

À l'échelon national, le rapport sur la concertation Refondons l'École de la République[6] a traité quatre sujets majeurs : la réussite scolaire pour tous, les élèves au cœur de la refondation, des personnels formés et reconnus, un système juste et efficace. Ces préoccupations rejoignent celles du grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne[7]. Il faut y ajouter la nécessité d'adaptation de l'école calédonienne.

Une école juste, c'est d'abord une école qui se préoccupe des inégalités sociales, mais aussi des inégalités de réussite scolaire[8]. Les déterminants (ou les sources) de cette réussite scolaire sont multiples, liés à l'origine sociale, aux capacités individuelles, à l'institution scolaire (taille des classes, offre de formation, qualité des enseignants, pédagogie mise en œuvre, types d'établissement, etc.), à l'implication des parents, etc.

En Nouvelle-Calédonie, les inégalités sont aussi le résultat de l'histoire coloniale du pays, de la disparité entre les provinces en matières de rééquilibrage et d'attractivité. On retrouve donc, dans les études consacrées à ce sujet[9], une forte correspondance entre des inégalités de résultats scolaires et des déterminants sociaux, culturels et ethniques. La correction de toutes ces inégalités passe par l'affirmation de l'égalité des chances. Cependant, pour que le principe puisse fonctionner, et notamment le mérite individuel par le travail, il faut s'assurer que chacun puisse y accéder dans de bonnes conditions. De multiples travaux ont montré que la compétition du mérite n'empêche pas les inégalités d'hypothéquer les destins des individus au sein de l'école[10]. L'école doit donc se préoccuper de ceux qui sont en capacité de réussir, mais aussi, et surtout, de ceux qui sont plus éloignés de ces trajectoires de réussite. Cela passe inévitablement par une distribution plus équitable, maîtrisée et raisonnée des ressources et des moyens, y compris dans le cadre des territoires (repenser l'offre de formation, par exemple), et par un meilleur partenariat avec les parents afin de compenser les inégalités dans cette compétition scolaire.

Une école adaptée, c'est une école qui est à l'image du pays, qui correspond à ses valeurs, à sa diversité, qui intègre son histoire et permet de la comprendre, qui valorise la richesse culturelle et permet de répondre aux grands enjeux du monde, mais aussi de construire le vivre ensemble dans le cadre du destin commun. L'école calédonienne est le fruit de l'école française et de la colonisation. La référence reste fondamentalement celle de l'école républicaine française, peu ouverte sur la diversité et sur l'adaptation en conséquence des programmes et des contenus. Pourtant, cette adaptation se révèle de plus en plus nécessaire, pour des raisons pédagogiques, mais aussi pour l'efficacité dans la recherche de la réussite de tous les élèves. Cela interroge à la fois les programmes, l'adaptation du socle commun de connaissances et de compétences, l'enseignement des LCK, et notamment de la culture kanak et océanienne, le développement de l'inter-culturalité dans les pratiques pédagogiques, mais également les choix d'organisation en matière de parcours scolaires. Il s'agit par exemple de choisir entre le modèle français du « collège unique » (modèle d'intégration uniforme indiqué ci-dessus), ou des modèles, toujours d'intégration, plus axés sur des réponses individualisées ou à la carte, comme les pratiquent d'autres pays. Cette adaptation concerne également le développement des savoirs et des compétences qui permettront de mieux répondre aux besoins économiques et sociaux du pays, notamment dans le contexte de l'emploi local.

(6) Refondons l'École de la République, rapport de la concertation, par François Bonneau, Marie-Françoise Colombani, Christian Forestier, Nathalie Mons, membres du comité de pilotage de la concertation et Alain Dulot, rapporteur général, octobre 2012.
(7) Quelle école pour mon pays ? Rapport de la commission du Grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne, avril 2011.
(8) C'est-à-dire, ici, la probabilité d'obtenir des diplômes et même certains types de diplômes (baccalauréats généraux ,par exemple).
(9 Les inégalités d'accès aux diplômes, C. Ris, Cahiers du Larje N° 2012-2. UNC ; également les travaux de S. Gorohouna, M. Salaün L. Hadj, G. Lagadec, G. Lavigne, C. Ris, Vingt années de politiques de rééquilibrage en NC. Démocratisation de l'école et persistance des inégalités, Formation Emploi, 2012.
(10) L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ? La République des idées, F. Dubet, Seuil, 2004.

g. Encourager les modes de gestion participatifs

Pour de nombreuses raisons, les citoyens ont aujourd'hui un degré d'exigence accru envers les décideurs et une volonté d'implication toujours plus importante. Les pays confrontés à cette problématique ont mis en œuvre des méthodes de concertation permettant d'associer la population concernée le plus en amont possible d'un projet, afin de définir conjointement les orientations générales de ce dernier.

Il convient tout d'abord de bien distinguer les notions d'information, de consultation et de concertation. L'information consiste à présenter un projet au citoyen : il n'y a pas de décision à prendre, mais une sensibilisation est requise pour que les citoyens comprennent la problématique du projet. La consultation est la démarche qui invite les citoyens à donner leur avis, de manière ponctuelle, sur un projet fini. Ainsi, les avis, s'ils modifient trop en profondeur le projet, ne pourront être retenus. La concertation invite à travailler directement avec le public tout au long du projet pour que ses préoccupations soient comprises et considérées, et pour le développement d'alternatives et l'identification de la solution préférée. Elle repose ainsi sur deux piliers qui bâtissent la crédibilité des démarches : la confiance et la transparence. Elle s'appuie sur une organisation déléguée à des tiers, et non menée par l'institution, pour éviter les conflits d'intérêt, ainsi que sur une communication de proximité. Les phases de concertation peuvent paraître longues et impacter les délais de prise de décision, mais elles permettent surtout d'éviter les blocages et de légitimer les projets. Enfin, il s'agit de souligner l'avantage de telles solutions de concertation pour responsabiliser la population et l'inviter à s'approprier les projets, les espaces. Cette appropriation permet la création d'un véritable esprit civique et citoyen.

h. Permettre à chacun d'être acteur de son parcours de vie

La prévisibilité des trajectoires et des carrières, la linéarité des étapes et des transitions, la stabilité des liens familiaux et sociaux, tous ces paramètres sont aujourd'hui plus incertains ou moins communément partagés. Les trajectoires individuelles sont déstandardisées avec, pour conséquences, l'opportunité pour chacun de réaliser sa singularité, l'affranchissement de certaines contraintes collectives parallèlement à la montée des insécurités (professionnelle, relationnelle, sociale) et à de nouvelles inégalités. Les processus d'individualisation qui touchent l'ensemble de la société, y compris kanak, oblige à réfléchir en termes de trajectoires individuelles afin de mieux répondre aux inégalités de chance et de renforcer ainsi la cohésion sociale en augmentant la capacité et la liberté des individus à réaliser la vie à laquelle ils aspirent ; c'est-à-dire en augmentant ce que l'économiste Amartya Sen appelle les « *capabilités* »[11]. La vision centrée sur la personne humaine contraint à penser les articulations entre les différents aspects de la formation et de la valorisation sociale (notamment par la mise en place d'outils d'accompagnement de projets), qui doivent être organisés afin de répondre aux besoins qui interviennent à tout moment de la vie et pour tous. Cela permet une vision du développement humain fondée sur la logique de « capacitation ». Celle-ci, appelée « *empowerment* » en anglais, repose, dans son acceptation individuelle, sur quatre éléments : la participation, le sentiment de compétence, l'estime de soi, la conscience critique. La capacitation collective consiste, pour un groupe, à être capable d'analyser une situation, de définir ses problématiques et des objectifs à atteindre. La finalité ultime de la formation, qui est de développer l'autonomie de la personne et sa capacité professionnelle, en fait l'élément privilégié pour développer ces compétences. Plus généralement, l'action publique doit avoir pour objectif d'aider les individus à développer leurs aspirations et leurs capacités pour progresser. Ainsi, en favorisant des démarches qui valorisent *l'empowerment*, l'action publique permet l'extension de la liberté de choix et d'action des individus et conduit à accroitre les capabilités, en particulier des populations les plus pauvres, *« en leur permettant de participer, de négocier, d'influencer, de contrôler et de tenir pour responsables les institutions qui conditionnent leurs vies*[12]*. »*

(11) Les capabilités de Sen peuvent se décrire de la manière suivante : « L'approche de Sen se propose de juger la qualité de la vie à partir de ce que les individus sont en mesure de réaliser vraiment, ce que Sen appelle les états et actions, et qui constituent l'ensemble des fonctionnements. Les fonctionnements pertinents peuvent aller du plus élémentaire - être en bonne santé, pouvoir manger - au plus complexe - prendre part à la vie de la communauté, être digne à ses propres yeux. L'ensemble des fonctionnements potentiels que l'individu peut réaliser est appelé « capabilité » et représente la liberté de fonctionner de l'individu. » L'approche par les capabilités d'Amartya Sen, Une voie nouvelle pour le socialisme libéral, Alexandre Bertin, Cahier du GREThA, n° 2008-9.

(12) Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook, Washington, World Bank, 2002, traduit par Emanuelle Béricourt dans Amartya Sen: une nouvelle ère pour le développement, revue Tiers-Monde, n° 186, pp433-447, avril-juin 2006.

Pour se placer dans une véritable démarche de développement, dont le but est ici perçu comme un « *processus d'expansion des « capabilités » individuelles*[13] », il est donc indispensable d'adopter une approche donnant aux personnes un rôle actif leur permettant de disposer de moyens d'action sur leur propre destinée, en intégrant les ressources culturelles qui sont les leurs. Dans ce cadre, il convient de rappeler qu'il est aujourd'hui préconisé, au sein des pays développés, que le système statistique mette d'avantage l'accent sur la mesure du bien-être de la population que sur celle de la production économique. À cet effet, dans les informations qui permettent d'évaluer la qualité de la vie, il est nécessaire d'inclure la mesure du « fonctionnement » des personnes, c'est-à-dire l'ensemble des possibilités qui s'offrent à elles, et leur liberté de choisir, dans cet ensemble, le type de vie auquel elles attachent de la valeur.[14]

i. Valoriser la place de la jeunesse dans le projet de société

Le traitement de la jeunesse dans les politiques publiques renvoie bien souvent à des logiques insertionnistes. Il s'agit « d'occuper les jeunes », voire de traiter leurs « problèmes », afin qu'ils s'insèrent dans la société, sous tendant ainsi qu'ils en sont à l'extérieur. L'institution a tendance à limiter l'expression des jeunes à l'exposé de leurs problèmes, et à ainsi instrumentaliser cet exposé pour pointer du doigt les faiblesses de la société ou le manque d'un projet réel commun.

La difficulté tient au fait que la jeunesse est diverse (reflétant la société dans son ensemble), variable (les jeunes de demain ne seront plus les jeunes d'aujourd'hui), qu'elle utilise des canaux d'expression différents de ceux des adultes. L'institution, voire l'ensemble de la société, a donc du mal à décoder les messages portés par la jeunesse. Les jeunes calédoniens, soumis à un jeu de tensions dans une société en mutation rapide et sans garantie sur la stabilité de son avenir politique, peuvent percevoir le monde dans lequel ils vivent comme particulièrement anxiogène. D'autant que la jeunesse est une étape de la vie requestionnant les codes établis et transmis.

Or, la jeunesse, qui pousse une société à s'interroger sur elle-même, est porteuse de valeurs qui deviendront la norme de demain. Dans une société en mouvement, le jeune paraît seul acteur et auteur de son projet de vie, ce qui exige de lui motivation et imagination pour répondre à ses différentes aspirations. Le défi pour l'institution consiste donc à mieux l'entendre et la comprendre. Favoriser l'excellence, développer ou révéler les compétences individuelles et collectives de la jeunesse permettront aux jeunes de prendre une place active dans la société actuelle et future, et de devenir des individus reconnus, impliqués et responsables. Pour cela, il convient d'accompagner les jeunes calédoniens afin qu'ils aient la capacité de traverser les différents univers, en conscience de leurs identités et des valeurs qu'ils défendent.

(13) Development as Freedom, Oxford, Oxford University Press, Amartya Sen, 1999.
(14) Rapport de la Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social, mise en place en 2008 par N. Sarkozy pour déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur des performances économiques.

5.2 VERS UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT PÉRENNE

5.2.1 Les raisons du défi et la situation actuelle

Comptoir colonial au bout du Pacifique à la veille de la Seconde Guerre mondiale, la Nouvelle-Calédonie s'est fortement développée depuis. Le niveau de vie de sa population a triplé en deux générations et les indicateurs sociaux (mortalité, espérance de vie, scolarisation, accès à l'eau et à l'électricité, aujourd'hui au téléphone et à internet) attestent de cette réussite. Le diagnostic a cependant montré toute la fragilité de cette économie sur le long terme[1].

a. La nécessité d'assoir la croissance et le développement sur des bases plus durables

Les ressources à venir du nickel ne suffiront pas pour assurer la croissance. Les perspectives qui s'offrent à cette activité, avec deux nouveaux sites de production et des projets d'usines calédoniennes dans le reste du monde, sont encourageantes. Mais cette ressource non renouvelable, dont la transformation locale sera soumise aux règles de la concurrence internationale, ne sera pas suffisante. Demain, comme aujourd'hui, la croissance calédonienne reposera beaucoup sur les activités hors nickel. Celles-ci ne s'assureront de leurs débouchés qu'à condition d'être compétitives et de trouver, en face, une demande forte.

Le rééquilibrage des revenus entre le capital et le travail s'avère, dès lors, indispensable pour assurer cet équilibre. Les recettes macro-économiques de ce rééquilibrage supposent de réaliser des gains de productivité et d'en redistribuer les fruits aux travailleurs.

b. La nécessité de faire face aux besoins croissants en matière de finances publiques

Retrouver rapidement une croissance qui permette de dégager des recettes nécessaires pour financer les nouvelles dépenses publiques et le système de protection sociale n'est pas hors de portée. Toutefois, la réduction progressive des transferts publics reçus de la métropole obligera, à terme, à trouver encore de nouvelles ressources. Compte tenu de son caractère récessif, une hausse des prélèvements obligatoires n'est pas la seule réponse à apporter pour accroître les ressources propres du pays. La solution passe par la croissance, mais aussi par les recettes que pourrait apporter un fonds souverain. Dans tous les cas, il sera indispensable que la Nouvelle-Calédonie puisse continuer à s'appuyer sur son système monétaire actuel.

La Nouvelle-Calédonie dispose des atouts utiles pour relever avec succès les grands défis du futur. À condition toutefois qu'elle engage, sans plus tarder, les réformes structurelles indispensables pour assurer son développement économique et social à long terme.

(1) Pour une analyse plus complète de cette fragilité : Rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie. Et si la prospérité n'était pas éternelle ?, E. Wasmer et Q. David, août 2012.

5.2.2 Les risques si le défi n'est pas relevé

La dépendance de l'économie calédonienne vis-à-vis de ressources extérieures soulève deux questions : quels effets négatifs sur le long terme et que se passerait-il dans l'hypothèse où ces sources venaient à se tarir ?

La prospective n'a pas pour ambition de « prédire » l'avenir (ce que nul ne sait faire). Elle permet, plus modestement, de balayer quelques futurs possibles (ou « futuribles ») et de réduire ainsi les incertitudes. L'objectif de ce chapitre est d'apprécier les performances et la soutenabilité, à long terme (horizon 2025), d'un scénario tendanciel basé sur la poursuite du modèle économique et social décrit brièvement dans le chapitre précédent.

a. Les hypothèses du scénario tendanciel

En prolongeant certaines tendances lourdes du passé, le scénario présenté ici est volontairement conservateur. Il repose notamment sur l'hypothèse de prise en charge, par la Nouvelle-Calédonie, des fonctions régaliennes actuellement financées par l'État français. De même, ce scénario suppose, volontairement, une absence de réforme du modèle économique et social qui a prévalu jusqu'alors.

Les principales hypothèses sur lesquelles repose la projection tendancielle sont : le vieillissement de la population et une baisse du taux d'activité, un environnement international plutôt favorable, une augmentation de l'offre de nickel et une stabilité des prix, une difficile maîtrise des dépenses publiques, une stabilité de la pression fiscale.

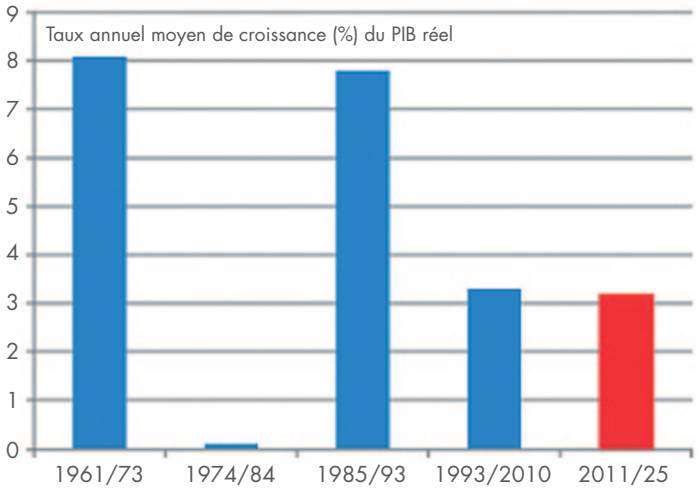
b. Les conséquences du scénario tendanciel

Un profil de croissance problématique à long terme

Les hypothèses retenues dans le cadre du scénario tendanciel conduisent à un profil de croissance à long terme assez peu satisfaisant et caractérisé par une croissance assez molle hors nickel, qui s'affiche en retrait par rapport aux performances du passé, et par la persistance d'un double gap financier, cumul des déséquilibres extérieurs, et surtout par un dérapage prononcé des comptes sociaux.

Les hypothèses assez conservatrices retenues dans ce scénario conduisent à une croissance globale relativement soutenue : le PIB réel, c'est-à-dire hors inflation, augmenterait au rythme moyen de 3,2 % l'an sur la période 2011-2025. Cette progression permettrait d'augmenter de 60 % environ la richesse de la Nouvelle-Calédonie au cours des quinze prochaines années. Cette performance globale est appréciable, même si elle n'a rien d'exceptionnel : la croissance moyenne attendue entre 2011 et 2025 est à peu près du même ordre que celle enregistrée au cours des quinze dernières années.

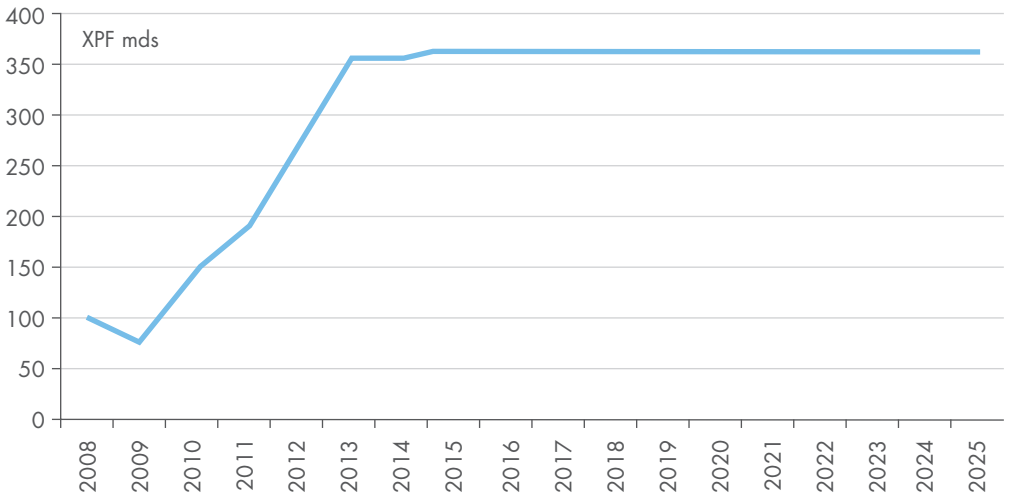
1 UNE CROISSANCE GLOBALE EN LIGNE AVEC CELLE DU PASSÉ



Source : ISEE, projections Amédée et Beautemps

Mais cette performance globale est en trompe-l'œil. Elle masque deux dynamiques contrastées : une montée en puissance du nickel dans les 5 années à venir par un triplement des volumes exportés d'une part, et une croissance molle dans le reste de l'économie d'autre part. L'hypothèse d'une montée en puissance rapide des deux nouvelles usines devrait se traduire par un véritable boom du nickel d'ici à 2015[2]. Ce boom serait imputable non pas, comme dans le passé, à une remontée favorable des cours mondiaux, mais plutôt au triplement des volumes exportés. Les exportations en valeur courante devraient être multipliées par 2,5 d'ici à 2015, et se stabiliser à ce niveau après cette date, conformément aux hypothèses retenues en matières de prix, de change et de volume exportés.

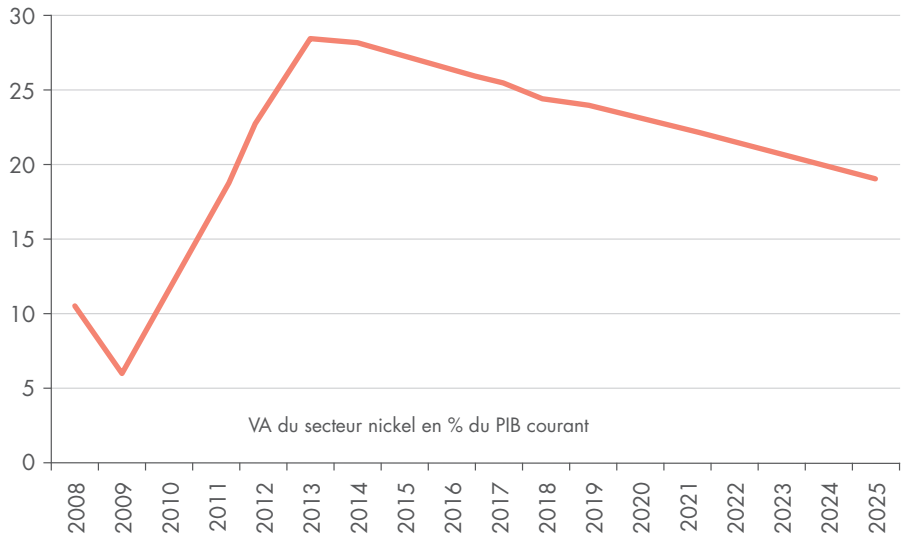
2 DES EXPORTATIONS DE NICKEL MULTIPLIÉES PAR 2,5 D'ICI 2015



Source : Beautemps

Cela devrait se traduire par un triplement du poids relatif du nickel dans le PIB qui retrouverait, vers 2015, à peu près l'importance qu'il avait au début des années 1970, soit environ 30 % (cf. graphique). Mais, cette forte croissance devrait s'estomper dès lors que les trois usines tourneront à plein régime (vers 2014-2015 dans ce scénario). Après cette date, la contribution du secteur nickel à la croissance sera très faible (la valeur ajoutée du secteur mines et métallurgie n'augmentant plus que 1,1 % en moyenne et par an entre 2015 et 2025). Au cours de cette dernière période, le poids relatif du nickel dans l'économie devrait se réduire progressivement pour se stabiliser aux alentours des 20 %, soit le double du niveau actuel.

3 UN TRIPLEMENT À MOYEN TERME DU POIDS DU NICKEL DANS LE PIB, UN DOUBLEMENT À LONG TERME



Source : Beautemps

(2) L'industrie du nickel connaît, en 2013, une période difficile (baisse des cours) due au ralentissement de la croissance des pays émergents et aux anticipations liées au surplus d'offres sur le marché (entrée en production commerciale de grands projets comme en Nouvelle-Calédonie et impact du Nickel Pig Iron chinois). La poursuite de la demande mondiale apparaît néanmoins certaine pour les analystes, à un rythme plus modéré que dans la dernière décennie, toujours tirée par la Chine.

Une croissance molle dans le reste de l'économie

Le reste de l'économie, et c'est l'essentiel, devrait enregistrer une croissance moins heurtée, mais aussi beaucoup plus modeste : la valeur ajoutée hors nickel ne devrait croître, en termes réels, qu'au rythme moyen de 2 % l'an, et le PIB hors nickel par habitant de moins de 1 %.

Cette faible croissance tendancielle, au regard des performances historiques, s'explique en premier lieu par la très forte réduction des investissements dans le secteur du nickel, la phase de construction des deux nouvelles usines étant terminée : les investissements réalisés par le secteur de la métallurgie passant d'une moyenne de 100 milliards XPF par an entre 2008 et 2013 à une dizaine de milliards après[3].

Cette croissance ralentie s'explique aussi par la moindre progression des dépenses courantes des administrations. L'impératif d'équilibre budgétaire impose une maîtrise de l'emploi et des salaires dans la fonction publique. La valeur ajoutée non marchande ne progresserait plus que de 0,8 % l'an, toujours en termes réels, contre 1,4 % en moyenne au cours des cinq dernières années.

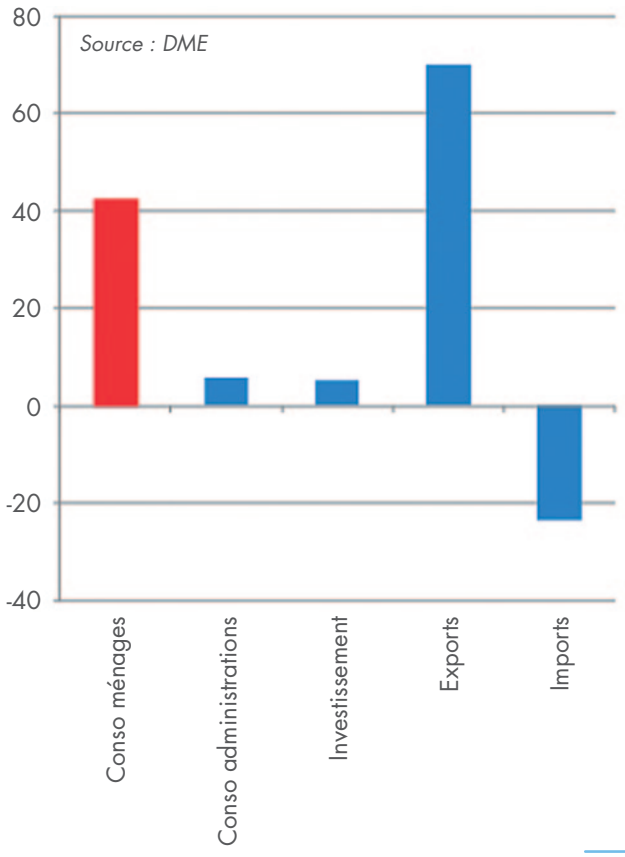
Dans ces conditions, la croissance des activités hors nickel reposerait presqu'exclusivement sur la seule consommation des ménages. Celle-ci devrait progresser à un rythme moyen de 2,4 % l'an entre 2012 et 2025 (hors inflation). La consommation serait tirée elle-même par l'augmentation des revenus des entrepreneurs individuels (+2,2 % en moyenne annuelle), par l'augmentation des revenus de transferts aux ménages (+3,5 % l'an en moyenne en termes réels) et par la croissance de l'emploi salarié (+1,9 % l'an en moyenne).

En revanche, la consommation ne serait que très faiblement alimentée par la croissance du pouvoir d'achat des salaires individuels.

Dans ce scénario, la consommation sera donc le moteur principal de la croissance future, mais ce moteur est bridé en raison des inégalités de répartition des revenus. Faute de réelle « consommation de masse », la masse de consommation (dont 40 % sont le fait de 20 % des Calédoniens s'étiolera doucement[4].

Le scénario de croissance tendancielle apparaît clairement comme un scénario de croissance molle, propice à une montée des tensions sociales (cf. infra).

4 CONTRIBUTION (%) À LA CROISSANCE DU PIB RÉEL (2012 - 2025)



(3) Les investissements directs (IDE) se sont soldés par des entrées de capitaux en Nouvelle-Calédonie de 161 milliards XPF en 2010 et de 146 milliards XPF en 2011 (IEOM, 2013). Les deux projets métallurgiques ont représenté au total plus de 10 milliards USD.

(4) C'est à un problème similaire que sont confrontés aujourd'hui les grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil, etc.), qui cherchent à développer leur marché intérieur pour trouver des relais de croissance. Cette politique passe actuellement par une meilleure redistribution des revenus en faveur des classes moyennes.

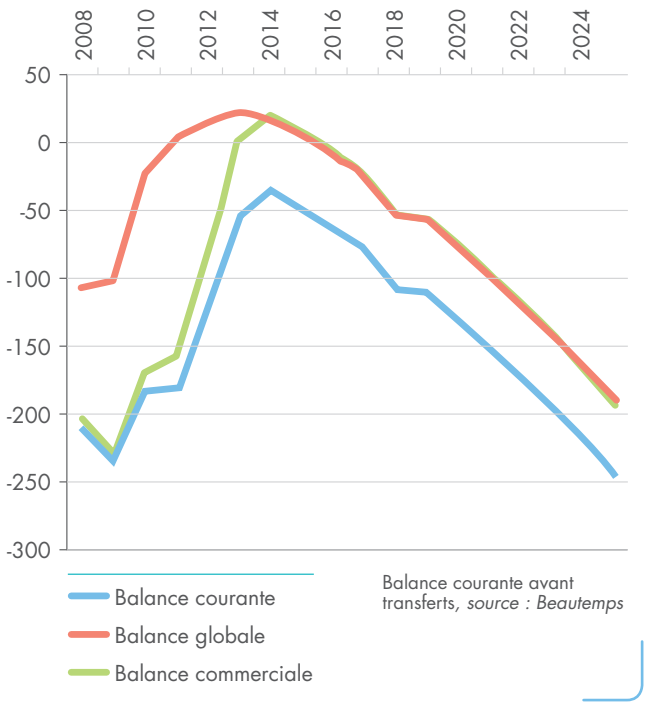
c. Des déséquilibres financiers préoccupants

Le scénario tendanciel de faible croissance s'accompagne d'un double déficit : extérieur et intérieur.

Un déficit extérieur persistant

Au déséquilibre commercial[5] devrait s'ajouter un déficit persistant de la balance des revenus[6]. Ce déficit s'explique essentiellement par les exportations de dividendes vers le reste du monde des opérateurs du nickel. Ces deux tendances (biens et revenus) devraient se solder par un déséquilibre persistant de la balance des opérations courantes avant transferts (cf. graphique).

5 BALANCES COURANTE ET GLOBALE (XPF MDS COURANTS)



Balance courante avant transferts, *source : Beautemps*

Les flux de transferts métropolitains et les investissements directs étrangers ne permettraient pas de couvrir le déficit des opérations courantes. Le besoin de financement de la Nouvelle-Calédonie devrait donc aller croissant à partir de 2016, le solde des paiements atteignant les 10 à 12 % du PIB en fin de période (soit le double de la norme prudentielle). Mais, compte tenu du régime de change, ce déséquilibre n'aura pas de conséquence directe sur la Nouvelle-Calédonie, le besoin de financement se soldant, *in fine*, par le compte d'opérations du Trésor public français.

Les hypothèses sous-tendant cette projection tendancielle sont évidemment critiquables. Ce scénario montre néanmoins que la forte croistsance attendue des exportations de nickel ne permettra pas, à elle-seule, d'assurer l'équilibre commercial. Les niveaux de déficits sur le long terme demeureront encore bien supérieurs aux normes prudentielles retenues par les institutions monétaires et financières internationales. Comme dans le passé, ces déficits ne sont soutenables qu'en raison de l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à la zone franc (la valeur du franc pacifique étant garantie, le taux de change contre euro est fixe, quelle que soit l'importance des déficits de la balance des paiements).

Les déséquilibres des comptes publics

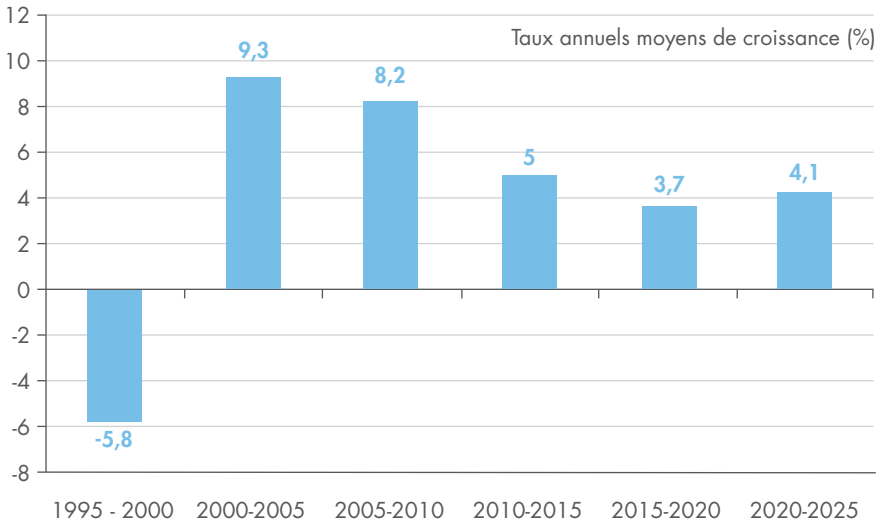
Le second déficit auquel la Nouvelle-Calédonie risque d'être confrontée dans les années à venir est celui de ses finances publiques, et singulièrement de ses comptes sociaux. Bien que le taux de croissance annuel du déficit public soit de 2 %, ce qui reste faible, il ne manquera pas de générer de sérieux problèmes financiers.

(5) La balance commerciale calédonienne est structurellement déficitaire. Le mécanisme est toujours identique : croissance des importations et faiblesse des exportations hors nickel. En 2012, le déficit de la balance commerciale a continué à se creuser avec -179 milliards XPF (-174 milliards en 2011), la moyenne du déficit commercial étant de -115 milliards sur la décennie. Le taux de couverture est de 40,7 % en 2012. Source ISEE, Bilan économique et social, *2012.*

(6) L'excédent des revenus s'est réduit fortement en 2011, à 26 milliards XPF (34 milliards XPF en 2010), en liaison avec l'accroissement du déficit des revenus des investissements. Les revenus des investissements (dividendes, revenus de titres et intérêts sur prêts et emprunts) présentent en 2011 un solde nettement déficitaire, de 11 milliards XPF après 3 milliards XPF en 2010. L'accentuation du déficit est notamment due aux revenus d'investissements directs, avec la hausse des revenus des investissements directs distribués hors du territoire et, dans une moindre mesure, la baisse des revenus perçus. Source IEOM, La balance des paiements de la Nouvelle-Calédonie, *rapport 2011.*

D'une part, des recettes limitées pour les collectivités, et en premier lieu pour la province Sud. Dans l'hypothèse d'une stabilité des clefs de répartition et d'une poursuite du mouvement démographique, le ralentissement de la croissance se solderait par un renforcement sévère de la contrainte budgétaire qui ne pourrait être respectée qu'en réduisant les services fournis à la population (ceux-ci devraient diminuer de presque 1 % par an en volume). Le budget propre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie serait soumis à une pression identique. La maîtrise très volontariste des dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel, devrait permettre de dégager un solde budgétaire positif, mais néanmoins insuffisant pour financer la totalité des investissements. Le bouclage budgétaire se ferait alors par un endettement croissant (multiplié par cinq d'ici 2025), à l'extrême limite du supportable en fin de période, l'encours de la dette dépassant les 150 % des recettes propres au début des années 2020.

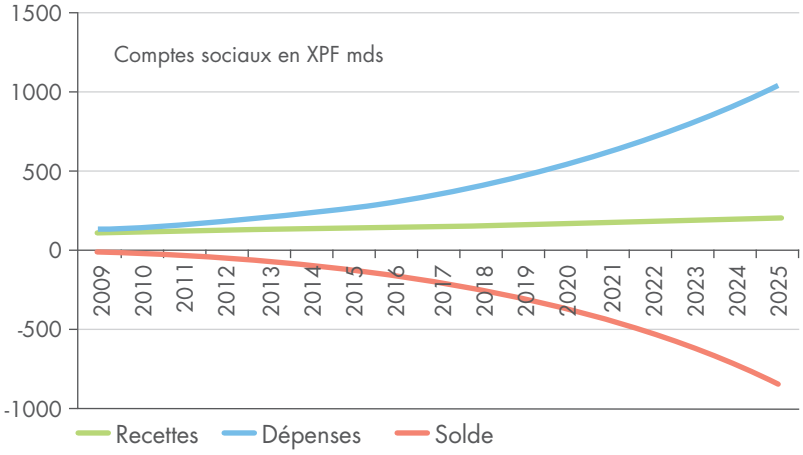
6 UNE CROISSANCE MODÉRÉE DES RECETTES BUDGÉTAIRES



Source : ISEE (1995 - 2010) et projections Beautemps

D'autre part, une moindre progression des cotisations sociales (et des taxes affectées). L'équation est la suivante : les recettes devraient croître en valeur de 4,1 % par an et les dépenses d'au moins 6 %, voire plus sous le double effet de la progression attendue des prestations de santé et de la croissance du nombre de retraités. Le déficit cumulatif devient rapidement exponentiel et probablement insoutenable.

7 DES DÉFICITS SOCIAUX INSOUTENABLES



Source : Projections Beautemps

Cette situation n'est évidemment pas réaliste. Le scénario tendanciel révèle simplement que la soutenabilité des comptes de la protection sociale impose des réformes urgentes visant à augmenter les recettes et/ou à freiner la dérive des dépenses. Il faut donc plus de croissance : pour assurer un emploi à tous, pour financer les budgets sociaux et pour améliorer la satisfaction des besoins de la population dans son ensemble.

d. Réduire les vulnérabilités de l'économie calédonienne

Une étude, réalisée pour le compte de l'AFD[7], a permis de calculer le taux d'épargne véritable de la Nouvelle-Calédonie. Cet indicateur, qui permet d'analyser les composantes du capital naturel (physique, intangible et naturel), appréhende la durabilité du développement. Les auteurs y démontrent le surinvestissement en capital physique, l'insuffisance de valorisation du capital intangible (social et humain) et du capital naturel, ainsi que la vulnérabilité de l'économie calédonienne aux chocs externes[8].

Pour maintenir une trajectoire de développement durable il faut donc réduire les vulnérabilités[9] par des politiques publiques adaptées. Les déclinaisons principales de ces vulnérabilités concernent :

- la dépendance vis-à-vis des transferts publics et donc la capacité à dégager une épargne autonome ;
- la dépendance vis-à-vis de l'activité nickel (création d'un fonds pour les générations futures) ;
- la vulnérabilité environnementale et la mise en place de systèmes de prévention et de gestion des risques environnementaux ;
- la vulnérabilité liée aux migrations et à la gestion des flux migratoires qu'implique la croissance.

5.2.3 Les orientations fondamentales

Il s'agit de poser les bases d'une économie performante et équilibrée afin d'assurer une croissance forte, un développement plus endogène, durable et juste.

Le scénario tendanciel présenté ci-dessus montre que la prolongation des tendances lourdes du passé conduit à une trajectoire de croissance plutôt molle, assortie d'un renforcement des déséquilibres dont souffre l'économie calédonienne : déséquilibres accrus dans la répartition sociale et spatiale des revenus, déséquilibres dans les échanges extérieurs, déséquilibres non soutenables, enfin, des comptes publics, et singulièrement de ceux de la protection sociale.

Finalement, le scénario tendanciel révèle un épuisement progressif du modèle historique calédonien. Il invite à rechercher de nouveaux leviers de croissance à moyen et long termes. Cette recherche s'avère d'autant plus impérative que la Nouvelle-Calédonie pourrait être confrontée, à moyen terme, à une éventuelle réduction des transferts publics métropolitains. Cette hypothèse mérite d'être prise en considération pour mieux anticiper l'avenir, quand bien même elle ne se vérifierait pas.

a. Corriger les déséquilibres en matière de finances publiques

Le scénario de l'ajustement fiscal

L'accord de Nouméa prévoit le transfert, à la Nouvelle-Calédonie, de la quasi-totalité des compétences exercées historiquement par l'État, à l'exception, jusqu'au terme de l'accord, des missions purement régaliennes. Les charges transférées doivent faire l'objet d'une compensation financière, mais pas nécessairement à hauteur des besoins futurs. Formellement, ces compensations sont dues par l'État jusqu'au terme de l'accord[10].

Les simulations montrent que la Nouvelle-Calédonie ne pourrait faire face à un désengagement financier, partiel ou total, de l'État… qu'à condition de doubler le taux de prélèvement obligatoire (qui atteindrait les 40 à 45 % du PIB à l'horizon 2025). Paradoxalement, l'augmentation régulière de la pression fiscale pourrait ne pas s'accompagner d'un effondrement de la croissance. En revanche, elle ne manquera pas de favoriser l'apparition,

(7) Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie, Brelaud C. et al., AFD, 2009.
(8) Atouts et difficultés d'un développement durable de la Nouvelle-Calédonie, Séverine Blaise, UNC, La Revue Juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, N° 21- 2013/1.
(9) La vulnérabilité économique se définit comme le risque que la croissance économique soit fortement et durablement réduite par des chocs. C'est aussi le risque de non soutenabilité d'une trajectoire de croissance.
(10) Le préambule de l'accord de Nouméa (§5) précise que « La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation, de l'aide de l'État, en termes d'assistance technique et de formation, et des financements nécessaires pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social. »

puis la consolidation, via les mécanismes d'indexation des salaires sur les prix, d'une « bulle inflationniste » associée à une croissance réelle molle.

Sur quel type d'impôt faire porter la charge

Une fois évalué le montant des besoins de financement public, la question se pose de savoir sur quel type d'impôt faire supporter la charge. Plusieurs options sont *a priori* possibles. La première consiste à privilégier la fiscalité directe (sur les revenus). Elle conduit à des arbitrages entre les prélèvements sur les ménages et sur les entreprises. La seconde option est d'augmenter la fiscalité indirecte. L'arbitrage porte ici sur la nature et surtout sur l'origine des produits (importés et/ou locaux). Les choix fiscaux sont intrinsèquement de nature politique. Mais ils sont aussi fortement conditionnés par des contraintes économiques.

L'impératif de justice sociale

La structure de la fiscalité calédonienne, à l'instar de la fiscalité métropolitaine, est essentiellement proportionnelle et non pas progressive, ce qui réduit sa capacité redistributive et contribue, ainsi, à accroître les inégalités de l'impôt entre les différents foyers qui acquittent l'impôt. Or, une fiscalité efficace doit à la fois conjuguer les besoins d'efficacité économique et de justice sociale qui ne sont pas antinomiques[11].

Les autres sources de financement

Les scénarios développés dans le cadre des études prospectives montrent que les ressources fiscales ne permettront pas de compenser les transferts, tout en répondant de manière satisfaisante à la demande croissante de services publics exprimée par la population. En effet, l'hypothèse d'une inscription au budget du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, à partir de 2018, des missions non régaliennes financées par les transferts contraindrait fortement la croissance des autres dépenses. Celles-ci ne pourraient augmenter que de 1 % en valeur courante entre 2019 et 2025 pour garantir l'équilibre budgétaire. Cette progression est nettement insuffisante, puisqu'elle correspondrait à une baisse de 2,5 % par an du volume des dépenses par habitant. L'équilibre du budget à long terme passe donc par :

- la maîtrise des dépenses publiques,
- la mobilisation d'autres sources de financement, et notamment la capitalisation dans un fonds souverain.

b. Favoriser la compétitivité de l'économie calédonienne[12]

Les analyses indiquées ci-dessus portent sur les moteurs traditionnels de la croissance économique calédonienne et évoquent des réformes structurelles nécessaires pour assurer une croissance pérenne, indispensable au développement économique et social à long terme. Il s'agit néanmoins d'optimisations possibles d'un système en place. Il faut s'interroger aussi sur la capacité de ce dispositif à générer, à terme, des sources de richesses nouvelles, hors nickel et hors transferts de la métropole, susceptibles de générer de nouveaux flux financiers et de produire des recettes suffisantes pour couvrir les besoins supplémentaires de fonctionnement et de développement du pays dans les années à venir.

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'atouts intrinsèques importants, notamment grâce à un capital riche de potentialités en ressources naturelles. Elle puise, depuis plus d'un siècle, sa principale source de richesse économique propre dans un capital naturel non renouvelable : le nickel. La prudence et la raison voudraient qu'elle réduise sa dépendance au nickel, même si l'exploitation de cette ressource peut encore être optimisée et qu'elle diversifie ses sources de richesse par une dynamique de croissance interne en développant notamment d'autres filières stratégiques. Toutefois, pour ce faire, il lui faudra répondre à des critères de compétitivité internationaux pour

(11) Joseph E. Stiglitz, prix Nobel d'économie, professeur à l'université de Columbia, réfute la thèse du ruissellement selon laquelle les inégalités seraient à l'origine d'une stimulation de la croissance profitable à l'ensemble du corps social. Il montre, au contraire, que la montée de l'inégalité n'a pas accéléré la croissance, ni stimulé les revenus de la grande majorité de la population américaine. Le prix de l'inégalité, Joseph Stiglitz, édition Les liens qui libèrent, septembre 2012.

(12) Rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, E. Wasmer et Q. David, août 2012. La contribution de Promosud à l'économie calédonienne, Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, 2013/1.

transformer son capital naturel en richesse marchande, et pour optimiser d'autres sources de valeur ajoutée potentielle. Or, la taille et la structure du marché calédonien, qui expliquent en partie le manque de concurrence de son économie, ne lui permettent pas de réaliser des économies d'échelles susceptibles d'assurer une compétitivité suffisante face aux grands pays du bassin Asie-Pacifique. Il faudra donc générer des avantages comparés en s'appuyant sur d'autres leviers, comme la recherche et l'innovation, mais il faudra aussi s'efforcer de faire chuter les coûts de production et d'améliorer la productivité du travail en investissant davantage dans le capital humain.

c. Créer de nouvelles dynamiques pour un développement durable et endogène

Définir une trajectoire de développement durable

Le concept de développement durable s'est étendu avec la prise de conscience des limites de la capacité d'assimilation de l'environnement. Il correspond aujourd'hui au souci d'un développement économique, environnemental et social centré sur l'intérêt, les potentiels et les besoins des populations, à commencer par les plus démunies ; et garantissant la préservation des ressources et le développement des générations futures (*Rapport Brundtland,* 1987). Cependant, entre l'économique, l'environnemental et le social, les politiques publiques peuvent varier.

En Nouvelle-Calédonie, la référence au développement durable, dans le discours politique, émerge tardivement à la fin des années 90 avec deux ambitions majeures[13] : le rééquilibrage (socio-économique, culturel et territorial) et le destin commun. Chaque province a décliné différemment ces préoccupations : dans le sud, la durabilité est axée sur l'environnement (actions de conservation ou de gestion intégrée), les Îles Loyauté sont plus orientées sur la culture et l'environnement, tandis que le nord a quant à lui favorisé le rééquilibrage et l'articulation entre le développement économique et social. Cela a notamment conduit la province Nord à lancer la construction d'indicateurs de type Agenda 21 pour une vision partagée du développement durable.

À ce stade, il est donc légitime de se demander si le développement durable est aujourd'hui au cœur des politiques publiques calédoniennes, et s'il doit l'être demain. Ses principes ne sont-ils pas une contrainte trop importante pour un pays dont la richesse s'appuie sur l'exploitation de ressources minières et qui importe la majorité de ses biens de consommation ? Un référentiel partagé en matière de développement durable ne permettrait-il pas une mise en cohérence de l'action publique en intégrant davantage les interdépendances entre le système économique, la sphère humaine et la biosphère ?

Initier une dynamique de développement endogène

La Nouvelle-Calédonie dispose d'atouts pour engager une dynamique de développement endogène, que ce soit par ses ressources minières ou naturelles, par les transferts possibles de technologies et de recherche et développement (R&D) avec la métropole, par l'existence d'une économie sociale et solidaire (dans le domaine rural notamment), par la richesse culturelle du pays qui peut être valorisée, etc. Mais ces atouts restent aujourd'hui limités par le maintien des déséquilibres et dépendances structurels de l'économie calédonienne, et par son modèle actuel de développement.

(13) La mesure de la durabilité territoriale : des enjeux épistémologiques, politiques et techniques, le cas de la Nouvelle-Calédonie, *Séverine Blaise et Yvette Lazzeri, colloque GEMDEV - Mesure du développement, Paris, février 2012.*

5.3 VERS LA CRÉATION D'UN ÉCO-TERRITOIRE

5.3.1 Les raisons du défi

a. La nécessité de préserver et de valoriser au mieux ce patrimoine exceptionnel, source de subsistance et de richesses nouvelles

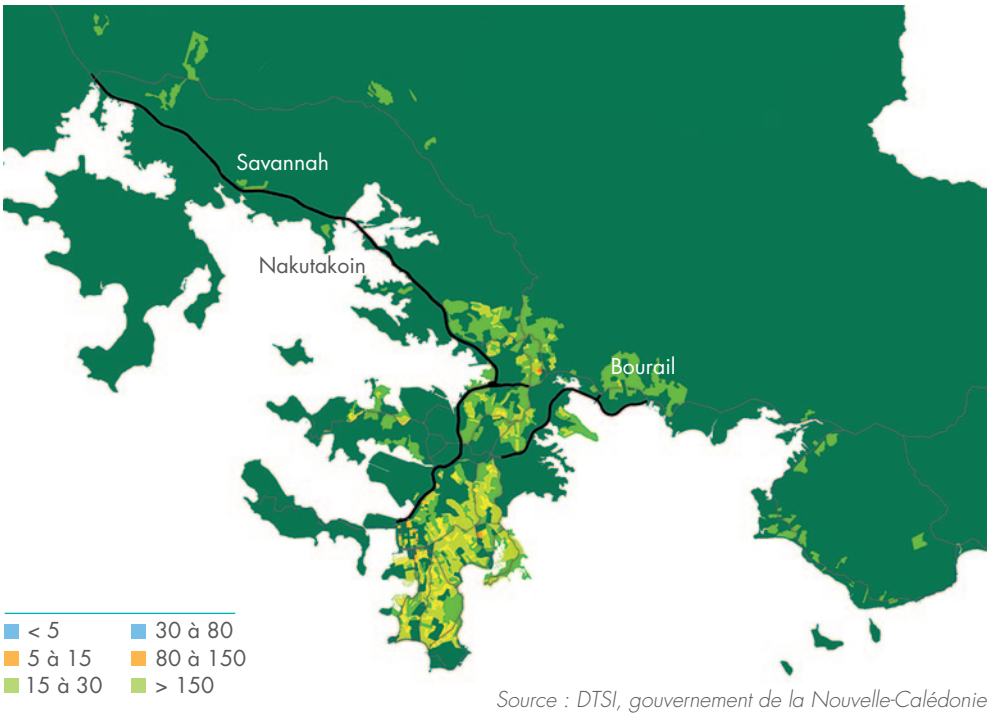
Le patrimoine naturel, hors du commun, qu'il soit terrestre ou marin, recoupant le patrimoine culturel pour une grande partie de la population, constitue le **bien commun des Calédoniens** et des générations futures. Enrichi par des savoirs traditionnels ancestraux, il recèle l'un des potentiels de développement les plus intéressants pour la Nouvelle-Calédonie.

L'espace maritime représente des enjeux nourriciers, économiques, culturels, sociaux et géostratégiques, à travers l'ensemble des activités actuelles et futures qu'il soutient. Sa gestion est un défi majeur, y compris au plan mondial, sachant intégrer nature, développement économique et développement humain, pour permettre à la Nouvelle-Calédonie de se développer harmonieusement et de prendre sa place dans son environnement régional et international.
L'exceptionnelle qualité de ce patrimoine commun incite par conséquent à ce qu'il soit géré de manière exemplaire, en faisant appel à un mode de gouvernance performant, à l'échelle du pays.

1 UNE BIODIVERSITÉ EXCEPTIONNELLE

b. Des pressions en augmentation

2 LA DENSITÉ DE L'HABITAT DANS LE GRAND NOUMÉA, UN FORT POTENTIEL DE DENSIFICATION ?



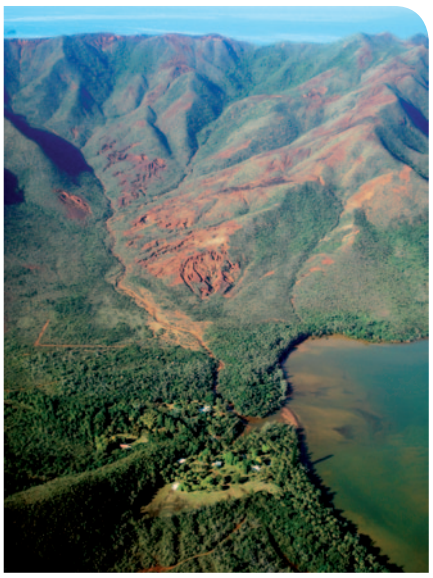
Source : DTSI, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Même si d'un point de vue global l'environnement calédonien est en bonne santé, les multiples agressions doivent être jugulées pour prétendre à l'ambition d'un développement durable.

Les niveaux atteints par les surfaces défrichées pour le besoin des aménagements publics, miniers et industriels, par les effluents rejetés dans certaines zones aquatiques et maritimes, par les surpopulations de cerfs présentes dans de nombreuses zones du territoire, s'avèrent d'ores et déjà incompatibles avec la capacité de résilience des milieux récepteurs à absorber ces intrants et ces perturbations.

Ainsi, la fragmentation et la réduction de la superficie des forêts sèches et de certaines forêts denses humides atteignent de telles proportions qu'elles mettent en péril leur fonctionnement écologique, et annihilent leur capacité d'extension naturelle. Depuis quelques années, la pullulation des cerfs et des cochons y détruit les sous-bois. Conjuguée avec l'arrivée d'espèces végétales envahissantes, ces perturbateurs empêchent toute régénération dans ces forêts et les condamnent à dépérir à moyen terme.
Certaines vallées et rivières, « sacrifiées » pour servir de réceptacles aux déchets des anciennes activités minières - avant l'évolution des techniques d'exploitation et de stockage -, sont déstabilisées, engravées et génératrices de pollution minière et d'inondations sur un très long terme.

Dans certains bassins versants, les feux répétés ont détruit la végétation qui stabilisait les sols. Les phénomènes d'érosion s'accélèrent, amplifient les risques d'inondation et mettent en péril la ressource en eau.



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

Seules des actions prononcées de préservation et de restauration, initiées par l'homme, seront susceptibles d'inverser cette tendance à terme et de préserver ce capital naturel, en vue de sa transmission aux prochaines générations.

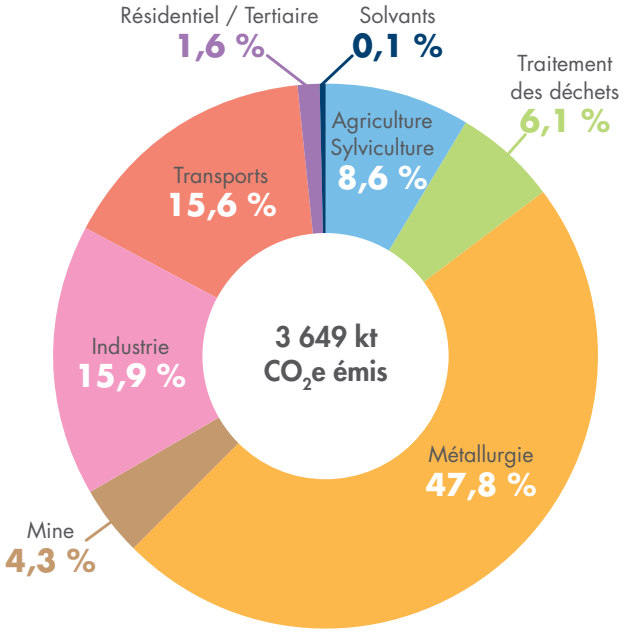
c. Un statut d'émetteur important en GES, délicat dans le contexte diplomatique de la région

Si l'on tient compte des émissions liées à la production, en Nouvelle-Calédonie, des produits exportés contenant du nickel, la perspective de doublement des émissions de CO_2 d'ici cinq ans ferait de la Nouvelle-Calédonie, avec près de 33 tonnes par an et par habitant, l'un des plus gros émetteurs du monde *per capita*.

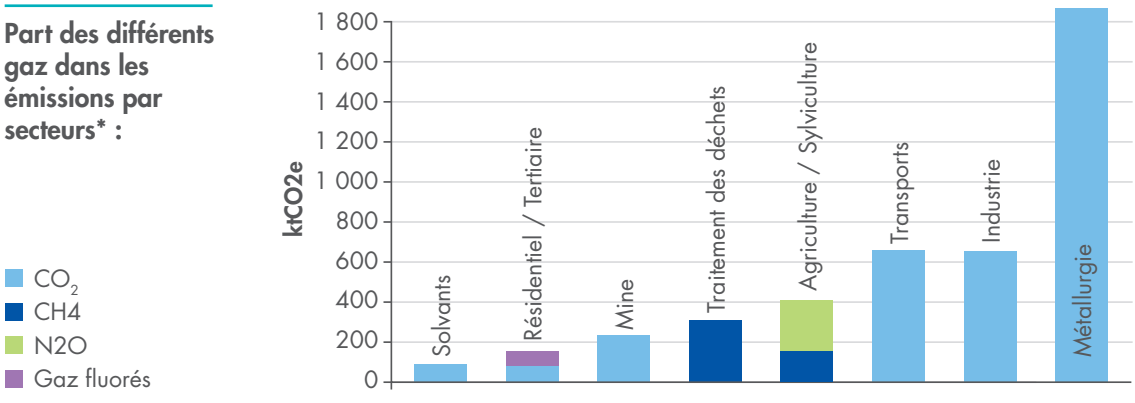
Une telle tendance serait complètement à l'opposé de la tendance globale de réduction des émissions (objectif de division par quatre pour la France métropolitaine d'ici 2050).

3 ÉMISSIONS DIRECTES DE GAZ À EFFET DE SERRE (2008)

Emissions par secteurs* :



Part des différents gaz dans les émissions par secteurs* :



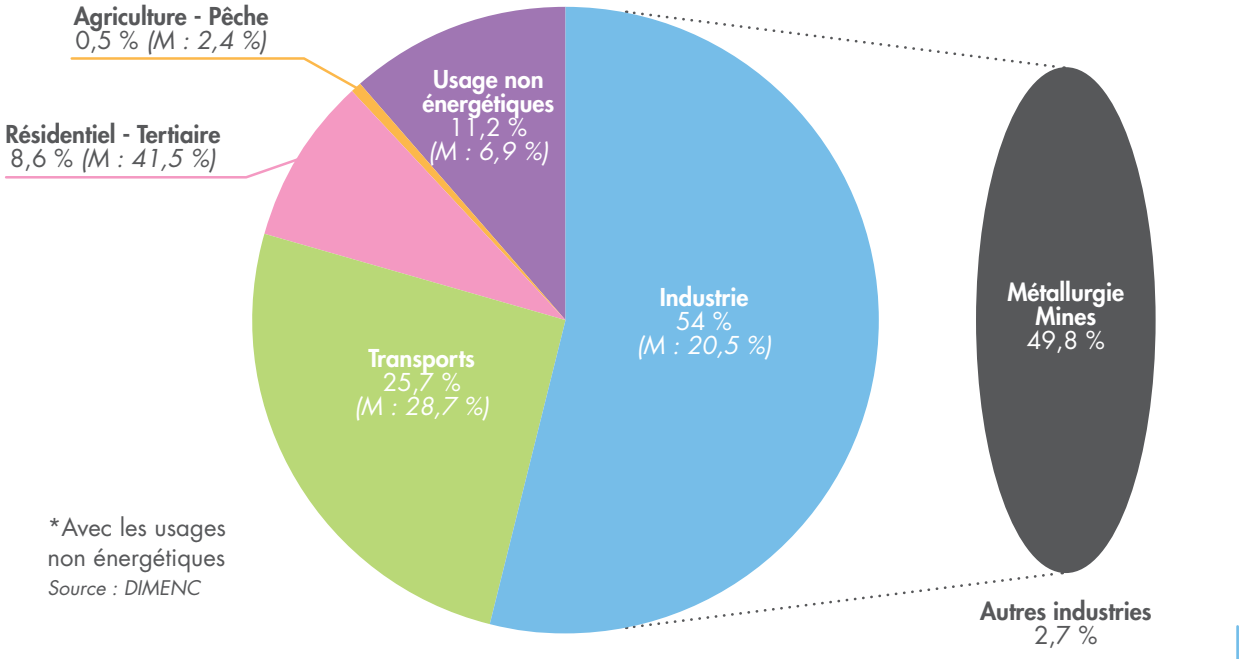
* Données hors UTCF (Utilisation des Terres, leur Changement et la Forêt) et aérien international

Source : Observatoire de l'énergie - DIMENC

Cette situation est difficilement compatible avec une stratégie de développement qui se veut orientée vers une gestion raisonnée du capital naturel. Elle place en outre la Nouvelle-Calédonie dans une position délicate vis-à-vis de ses voisins de la région, qui réclament la mise en œuvre rigoureuse des engagements pris lors du Sommet de la Terre de Rio +20. Premiers producteurs d'oxygène de la planète grâce à leurs domaines maritimes, et à l'origine de moins de 0,37 % des émissions de gaz à effet de serre pour une superficie d'un quart de la planète, les pays insulaires de l'Océanie s'insurgent de voir certains d'entre eux menacés de disparaître, et leurs populations condamnées à l'exil définitif.[1]

La Nouvelle-Calédonie se situe actuellement en-dehors du protocole de Kyoto[2]. Cependant, dans une hypothèse de taxation des émissions de carbone, **de quelle marge de manœuvre et de quels leviers dispose réellement la Nouvelle-Calédonie dans la maîtrise de son énergie et pour améliorer son bilan carbone ?** Certaines décisions, sans être irréversibles, mais prises il y a quelques années, engagent particulièrement l'avenir sur le long terme : comme le choix du charbon pour les trois nouvelles centrales thermiques.

4 LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE FINALE PAR SECTEUR, EN 2010 : AU-DELÀ DE LA DÉPENSE ÉNERGÉTIQUE DU SECTEUR NICKEL, LE SECTEUR DES TRANSPORTS APPARAÎT ÊTRE UN GROS CONSOMMATEUR D'ÉNERGIE.



*Avec les usages non énergétiques
Source : DIMENC

Le revenu par habitant place sans ambiguïté la Nouvelle-Calédonie dans le groupe des pays industrialisés ayant à montrer la voie dans la lutte contre les dérèglements climatiques. Les émissions de CO_2 par habitant y sont actuellement supérieures à celles des habitants de la France métropolitaine, mais aussi de la Corée du Sud. Le non-engagement de la Nouvelle-Calédonie pourrait donc attirer l'attention internationale, notamment celle des petits états insulaires (PEI ou Aosis) qui ont fortement œuvré pour que les instruments des Nations-Unies sur le climat puissent fonctionner.

Même si le débat n'a pas encore été ouvert en Nouvelle-Calédonie du fait du statut particulier du territoire, il apparaît indispensable que, dès aujourd'hui, soit discutée la position de la Nouvelle-Calédonie par rapport aux émissions de gaz à effet de serre. La Nouvelle-Calédonie doit se doter d'une stratégie en la matière. D'une part, cette stratégie lui permettrait, en adoptant une position spécifique[3], d'éviter la menace que pourrait faire peser sur son économie la mise en œuvre probable d'un marché sur les quotas de carbone. D'autre part, elle pourrait orienter les travaux permettant le captage/stockage des émissions de carbone.

(1) Déclaration commune d'Oceania 21 meetings, Nouméa, 27 avril 2013, Aidez-nous à sauver Tokelau !
(2) Le protocole de Kyoto est un traité international visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, dont les pays participants se rencontrent une fois par an depuis 1995. Signé le 11 décembre 1997 lors de la 3e conférence annuelle de la Convention (COP 3) à Kyoto, au Japon, il est entré en vigueur le 16 février 2005, et a été ratifié par 168 pays en 2010. Ce protocole vise à réduire, entre 2008 et 2012, de 5,2 % par rapport au niveau de 1990 les émissions de six gaz à effet de serre : dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote et trois substituts des chlorofluorocarbones.
(3) Voir par exemple la position du Groenland et la décision 14/CP.7 de la conférence des parties du 21 janvier 2002.

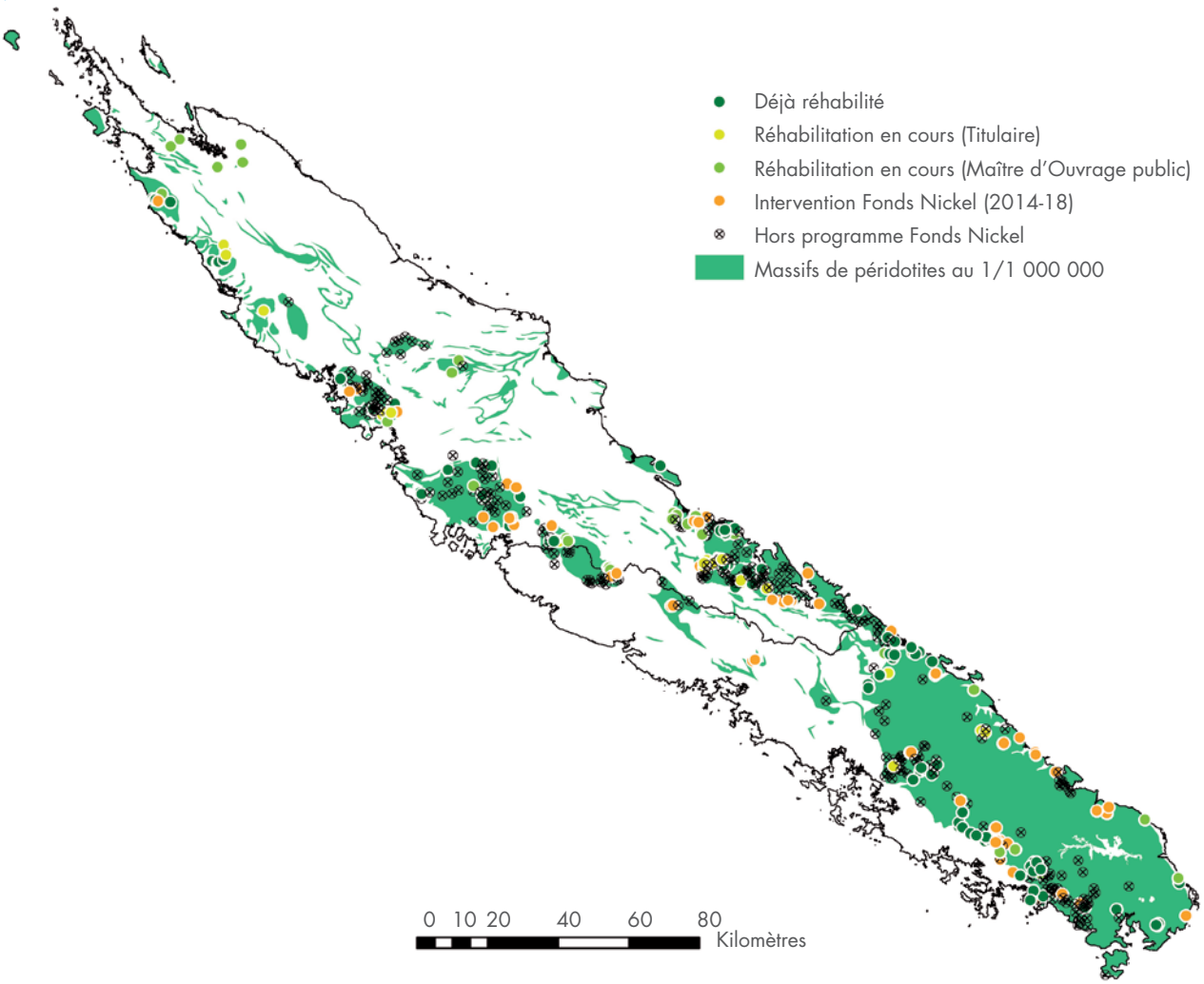
5.3.2 La situation actuelle

Les éléments fondamentaux du diagnostic (urbanisation, mine, industrie, espèces envahissantes, feux, etc.) montrent que la situation actuelle mérite une réaction coordonnée à l'échelle du pays, permettant de se fixer un cadre et des objectifs communs en termes d'amélioration de la connaissance, de préservation et de valorisation des écosystèmes, des services qu'ils rendent, et de leur biodiversité, tout en mutualisant le maximum de moyens.

Or, face à ces enjeux réels et ces menaces croissantes, la gouvernance en matière de gestion environnementale s'avère fragmentée, du fait de la répartition de la compétence entre les différentes collectivités.

En certaines régions, la taille et la qualité critiques atteintes par certains écosystèmes tels que les mangroves ou les rivières engravées, incitent à ce que les générations actives engagent ces actions, sans tarder.

5 **PLAN PLURIANNUEL DE RÉHABILITATION - SITES MINIERS DÉGRADÉS**



5.3.3 Les risques

Ne pas engager ces actions à cette occasion exposerait la Nouvelle-Calédonie à :

- des pertes irréversibles en biodiversité et sur les plans culturel et patrimonial, en ce qui concerne les savoirs traditionnels ;
- une augmentation de la vulnérabilité des populations, par manque d'anticipation face aux menaces et aux changements climatiques annoncés ;
- une perte d'efficience dans les actions, par manque de mise en cohérence et de mutualisation des moyens ;
- une fragilisation de la portée et de la pérennité des actions déjà entreprises par les différentes collectivités et par la

société civile, par manque d'ancrage institutionnel au niveau du pays ;

- une perte de crédibilité vis-à-vis des pays de la région, car mise en difficulté pour élaborer et tenir une position unifiée pour l'ensemble des sujets environnementaux traités dans les instances internationales (marché carbone, biodiversité, accès aux ressources génétiques et partage des avantages, changements climatiques, financements, etc.) ;
- un creusement des incohérences entre les différentes politiques publiques (économie, fiscalité, énergie, ressources naturelles, santé, sécurité, relations extérieures, etc.) ;
- une poursuite des réactions, sur le plan environnemental, rythmées par les opportunités et les menaces, plutôt que dans le cadre de la construction raisonnée du pays, conformément à une ambition environnementale et à des objectifs partagés ;
- la possibilité de manquer, au profit d'opérateurs extérieurs, des opportunités de développement économique issues de l'exploitation raisonnée des ressources naturelles ;
- un suivi insuffisant de l'état général de l'environnement et de ses évolutions à l'échelle du pays ;
- une auto-privation d'un levier de définition du destin commun ;
- une rupture en termes d'acceptabilité environnementale et à une réaction de la société civile.

5.3.4 Les orientations fondamentales proposées

L'ambition des Calédoniens et du schéma d'aménagement et de développement pourrait être de faire de la Nouvelle-Calédonie, à l'horizon 2025, un « éco-territoire », dans le sens de territoire exemplaire dans son aménagement et dans toutes ses activités productives, conciliant au mieux protection de l'environnement, développement économique et bien-être des populations.

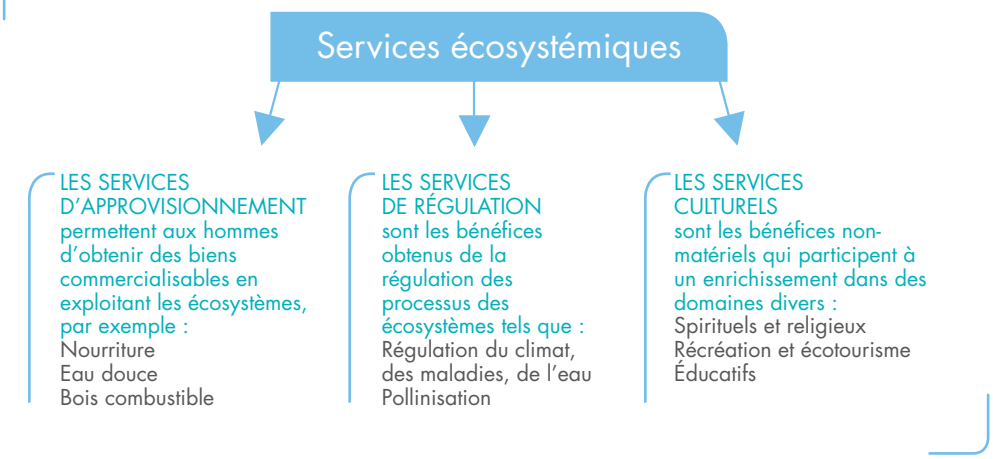
Construit *in situ*, et par conséquent compris et partagé par le plus grand nombre, ce concept d'éco-territoire, porté par les décideurs et par les populations comme un label de qualité, serait susceptible de créer une émulation capable de changer les comportements et les pratiques, qu'il s'agisse des personnes physiques ou morales, ou bien de leurs hôtes. Il consisterait notamment, pour tout projet d'activité et/ou d'aménagement, à faire en sorte qu'il soit conçu et reconnu pour être, à la fois, **économiquement rentable, écologiquement favorable et générateur de lien social.**

Ce concept d'éco-territoire devra irriguer de manière générale dans tous les secteurs économiques, de l'aménagement, dans les activités industrielles et minières, l'énergie, l'agriculture, le tourisme, etc. afin d'atteindre l'ambition d'un développement durable.

Pour répondre à ce défi, les orientations fondamentales proposées consistent à :

- **connaître et valoriser les services écosystémiques**, notamment en tant que sources de subsistance et de protection des populations, afin de valoriser leur rôle et de les protéger davantage face aux défis qui se présentent déjà (impacts liés au développement, changements climatiques, etc.) ;
- **améliorer le bilan carbone** en maîtrisant les consommations énergétiques tout en produisant d'avantage d'énergies renouvelables.

6 LES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES



5.4 VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

Conditions indispensables à la concrétisation des ambitions de destin commun, de construction du pays, de rééquilibrage, de développement durable, d'ouverture au monde, la gouvernance et les moyens financiers interviennent de façon transversale et déterminante dans l'organisation des coopérations et des synergies entre le corps politique, l'administration, la société civile et le monde économique.

5.4.1 Le contexte : un défi conditionné par la situation actuelle

Initialement, et comme rappelé en amont, le diagnostic a plus particulièrement identifié et déterminé les enjeux suivants : ***« rendre l'action publique plus cohérente et plus efficace, condition clef du développement ; clarifier la répartition des compétences, au moyen d'outils plus efficaces d'arbitrage des difficultés d'interprétation des textes, et notamment un droit plus lisible et plus complet. »***

Ces éléments de constat se traduisent par **une nécessité d'observatoires plus nombreux, de pilotage et d'évaluation de la performance des politiques publiques, de lieux de débats, de schémas concertés assurant un cadre de cohérence, d'une structuration pour les politiques** mises en œuvre par les collectivités.

S'agissant des **finances publiques**, ce même diagnostic avait relevé l'obligation **d'assurer la pérennité** de celles-ci. Et, face aux hypothèses de quasi-doublement des dépenses publiques à l'horizon 2025, opérer des synergies passe en premier lieu par la garantie de disposer de moyens, financiers d'une part, politiques et institutionnels - au sens de l'action publique, au service de la cité (« polis ») - d'autre part, et d'outils de pilotage et de gestion de la dépense publique.
Notons enfin que le fonctionnement des institutions a vocation à être impacté par les transferts de compétences prévus dans le cadre de la loi organique.

5.4.2 Les raisons du défi

Tant il est vrai que « *les institutions sont des éléments d'organisation du vivre ensemble des sociétés humaines au coeur du phénomène politique (polis : Cité)* » [1], dès lors, le prisme de la gouvernance recouvre, comprend de nombreuses facettes.

a. Un enjeu citoyen

La société civile et le monde économique calédoniens expriment des attentes en matières d'écoute, de réactivité, d'information et de transparence de l'administration. Précisément, cette demande intègre des spécificités culturelles, sociologiques et économiques du pays, dans un contexte où il reste des écarts en matière de développement. De fait, la qualité du service rendu à l'usager se trouve au centre des préoccupations.

(1) Des institutions pour un pays, la Nouvelle-Calédonie en devenir, Jean-Yves Faberon.

Fondamentalement, afin de mieux répondre aux attentes et de renforcer l'implication des citoyens, de nouveaux espaces et mécanismes de réflexion et de décision devront être créés au niveau des instances locales, où la place des acteurs de la société civile doit être repensée.

À l'horizon 2025, il s'agit ainsi de déterminer quelle forme pourrait prendre l'action publique pour répondre aux attentes des citoyens (démocratie participative, par exemple) ; et face aux nouveaux défis, quelles entités d'organisation de compétences prévaudraient et suivant quelles modalités ?

b. Un enjeu politique

- Renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques dans une optique « pays » est un impératif. Ainsi, une révision de l'organisation et de la coordination institutionnelles pourrait être envisagée au profit de l'amélioration des politiques publiques.

- Optimiser la coordination stratégique et/ou technique entre les institutions.

- Consolider et conforter les principes de gouvernance démocratique (transparence, lisibilité des politiques, redevabilité, participation citoyenne) des institutions calédoniennes pour, notamment, entretenir la confiance des citoyens et guider la Nouvelle-Calédonie vers un système démocratique de gestion (la « gouvernance pour le développement » en annexe 1).

c. Un enjeu de pilotage

Dans un contexte d'optimisation des politiques et des finances publiques, et afin d'assurer un relais plus efficace des décisions politiques, un effort de pilotage et de planification stratégique et opérationnelle, fait consensus. La mise en œuvre d'**outils de pilotage** (déclinaison des politiques publiques dans un cadre logique inspiré de la LOLF[2]), concourrait également à cette même perspective. À ce jour, le budget du gouvernement est présenté sous une forme LOLF avec quinze missions déclinées en soixante programmes. De même, la province Sud dispose de treize orientations politiques et de dix orientations stratégiques pluriannuelles déclinées en programmes (cf. Cap Sud 21).

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 - la LOLF - réforme en profondeur le budget et la gestion de l'État. Elle met en place des lois de finances plus lisibles et plus transparentes qui détaillent les moyens des différentes politiques publiques présentées en missions et en programmes, ainsi qu'une gestion plus performante par l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performance. En développant une culture de résultat, la LOLF permet de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique pour le bénéfice de tous : des parlementaires qui votent les lois de finances, des citoyens, des usagers des services publics, des contribuables et des agents de l'État.

Par ailleurs, la LOLF oblige chaque administration à présenter des Programmes annuels de performance (PAP) pour chaque mission et programme lors du vote de la loi de finances. Une fois l'année écoulée, l'administration doit alors présenter des Rapports annuels de performance (RAP) qui font le bilan du PAP, tant sur le plan de l'exécution des dépenses et recettes, que sur celui de l'atteinte des objectifs *via* une actualisation des indicateurs de moyens, de résultat et d'impact.

Depuis le 1er janvier 2006, la LOLF est le nouveau cadre de gestion pour l'ensemble de l'administration de l'État.

Les buts ainsi poursuivis visent à construire les politiques publiques autour d'objectifs plus clairement affichés et à conduire leur mise en œuvre à travers une logique et des indicateurs de moyens, de résultats et d'impacts. L'évaluation, la mesure de la performance de l'action publique, garantirait ainsi une meilleure visibilité, permettant, à terme, un meilleur pilotage et une anticipation renforcée des mesures correctives éventuelles.

(2) LOLF : loi organique relative aux lois de finances, véritable « constitution financière de l'État », cadre organique des lois de finances.

Au-delà de cela, une stratégie d'évaluation de la performance (principe de redevabilité) participerait également à une meilleure anticipation et rendrait l'action publique plus lisible pour le citoyen au moyen d'une transparence accrue. Ainsi, la confiance des citoyens envers l'action publique s'en trouverait favorisée.

S'agissant d'outils de pilotage et d'évaluation, le concept de gouvernance pour le développement prend ici toute sa dimension. Il permet en effet, au moyen d'un large panel de paramètres (cf. indicateurs de la gouvernance pour le développement en annexe 1), de reconsidérer l'organisation des capacités institutionnelles en vue d'accroître la production de confiance des citoyens. Le système devrait alors permettre de moduler la gouvernance (selon ses composantes) vers laquelle la Nouvelle-Calédonie souhaite s'orienter en vue du plus grand intérêt commun.

En ce qui concerne l'évaluation, le positionnement du pays par rapport à chacun de ces paramètres et la combinaison de ceux-ci, permettra de mettre en exergue les efforts à produire vers un système démocratique de gestion optimisée, cadre propice au développement basé sur une croissance durable.

d. Un enjeu de moyens financiers, humains, normatifs et règlementaires

Garantir la pérennité des finances publiques

De manière concomitante, la reconfiguration de l'action publique dépend également de contraintes budgétaires (optimisation de la gestion des finances publiques et performance des politiques publiques).

En parallèle, la soutenabilité des finances publiques se doit d'être considérée au travers du prisme des transferts financiers de la métropole (maintien, réduction progressive ou arrêt). Dès lors, il s'agit d'identifier les ressources propres à mobiliser pour financer les charges liées notamment à l'augmentation des dépenses sociales et de santé.

Ainsi, dans un contexte de crise économique globale, c'est de la **capacité des autorités à relever le défi de la croissance et de la création de nouvelles sources de richesse** que dépendra l'équilibre et l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie sur la voie du développement durable.

Améliorer l'efficacité des ressources humaines de la fonction publique calédonienne

- *Via* la rénovation de la gestion des ressources humaines, notamment face à la diversité des statuts (publics et privés) de la fonction publique, ceux-ci induisant un coût de gestion et une complexité préjudiciables à l'efficience et à la performance des ressources humaines publiques.

- Investir sur les compétences, *via* la formation des personnels et des élus ; les différentes formes de soutien aux transferts techniques (formation, assistance technique, coopération opérationnelle) sont à expertiser et à prioriser.

Élaborer le droit calédonien pour une meilleure lisibilité des politiques

Le transfert du droit civil et du droit commercial intervenu au 1er juillet 2013 s'inscrit dans cet objectif de lisibilité accrue, et d'un outil optimisé d'interprétation des textes permettant d'exercer au mieux les compétences dévolues. Ces transferts, tout comme ceux relatifs au droit de la sécurité civile et des assurances, doivent permettre une évolution positive du système juridique applicable en Nouvelle-Calédonie.

5.4.3 Les risques

Les risques inhérents à un défaut d'optimisation des modalités de gouvernance en Nouvelle-Calédonie concernent plusieurs domaines.

a. L'aspect citoyen

La perte de confiance des citoyens dans le fonctionnement des institutions pourrait aller jusqu'à la contestation de l'utilité de l'action publique, du fait notamment d'un défaut de lisibilité de celle-ci.

b. L'action publique

Si les différents leviers d'action n'étaient pas mobilisés, alors les conséquences pourraient être multiples :

- absence de rationalisation de l'action publique ;
- organisation institutionnelle et coordination stratégique non optimisées ;
- décalage avec la déclinaison des programmes et actions prévue aux contrats de développement liant l'État aux différentes collectivités de la Nouvelle-Calédonie, en l'absence de cadre de cohérence stratégique ;
- difficultés de financement des politiques publiques, des préoccupations sérieuses quant à la soutenabilité budgétaire, un risque pour la Nouvelle-Calédonie de faire face à une situation de cessation de paiement.

c. La sécurité juridique, avec un droit figé à la date des transferts

Selon Jean Freyss[3], il convient de *« cerner le concept de gouvernance »*. En effet, à une échelle supra, *« l'ampleur des mutations qui bouleversent le monde exige plus qu'un ajustement des systèmes existants. Ainsi, pour envisager la nouvelle donne de la gouvernance, il faut repenser la façon de penser la gouvernance. Et, pour refonder la gouvernance, une rupture épistémologique (« changer de lunettes ») semble nécessaire. »*

Pierre Calame[4] traduit bien cet état d'esprit : *« Nous continuons à vouloir penser le monde de demain avec les idées d'hier et nous prétendons le gérer avec les institutions d'avant-hier».[5] Ainsi, il nous faut changer de lunettes pour voir le monde en devenir...[6] »*

5.4.4 Les principales orientations fondamentales

a. Gouvernance

Institutions : affirmer leur rôles et fonctions

- Clarifier la répartition des compétences ;
- territorialiser certaines compétences pour favoriser la vision pays ;
- renforcer la coordination de niveau stratégique.

Politiques publiques : poser le cadre de référence de l'action publique

- Structurer les politiques publiques, renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques permettant de piloter et de produire de la performance (cf. grille d'analyse de la « gouvernance pour le développement » en annexe 1) ;
- se doter d'outils de prospective, de pilotage, de suivi et d'évaluation adéquats.

Efficience des services publics et organisation administrative : optimiser les modes de production des politiques publiques

- Renforcer la coordination de niveau organisationnel ;
- encourager la coordination des moyens jusqu'à la mutualisation de certains moyens (au niveau des communes notamment) ;
- aligner l'organisation de l'administration (gouvernementale et provinciale) sur les compétences, missions et priorités de ces institutions ;
- renforcer certains moyens, notamment les ressources humaines ;
- rénover la gestion des ressources humaines de la sphère publique calédonienne ;
- développer l'e-administration (schéma directeur de l'administration électronique, SDAE).

(3) Cours DESS sur les pratiques sociales du développement, IEDES Paris 1, 2003-2004.
(4) Polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées, ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement (où il a occupé diverses responsabilités de gestion territoriale et d'administration centrale), puis directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme de 1988 à 2009, actuellement président du conseil de cette fondation.
(5) La démocratie en miettes, 2003.
(6) Mais comme le disait Heidegger, « les lunettes sont l'objet qu'on voit le plus difficilement, car c'est à travers elles qu'on regarde le monde. »

Optimisation des facteurs démocratiques

- Améliorer l'implication des citoyens et la participation de la société civile dans la vie de la cité (modalités de concertation, démocratie participative) ;

- renforcer la transparence et la lisibilité ;

- redevabilité[7], selon ses deux connotations : *« obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité » et « reddition de comptes ».*

b. Finances publiques

- Trouver les ressources nécessaires pour assurer la pérennité des finances publiques et mener les réformes structurelles (via éventuellement l'outil fiscal), optimiser les recettes ;

- maîtriser ou réduire les dépenses ;

- garantir une politique de croissance forte par la mise en œuvre des réformes (révision du modèle de développement notamment) ;

- capitaliser la richesse générée par le nickel *via* l'abondement d'un fonds souverain.

(7) La redevabilité ne se décrète pas seule : elle naît d'une relation avec un acteur extérieur, elle implique nécessairement une relation dynamique avec une partie prenante extérieure et n'a de sens qu'en réponse à une demande. Elle ne peut donc se concevoir qu'à travers l'identification du type d'acteur auprès duquel nous sommes redevables. La redevabilité induit une systématisation dans la production de l'information et des canaux qui permettent de la diffuser. La redevabilité est à la fois un positionnement éthique et un outil au service de l'appropriation des politiques de développement par les parties prenantes extérieures.
La redevabilité, au sens de rendre compte (de l'action publique et de l'usage des ressources publiques) aux citoyens, a été définie en France par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui sert encore de fondement aujourd'hui aux évaluations de politiques publiques, aux travaux de la Cour des comptes et de ses chambres, etc. « La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

ANNEXE 1 : LA GOUVERNANCE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Sur le fondement d'une analyse de l'AFD basée sur 123 pays, deux économistes de la direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) ont notamment mis en évidence que les pays à croissance forte et soutenue ont mis au point des systèmes de coordination des acteurs, de sécurisation des anticipations de régulation sociale (système des *« insiders »* ou élites) et de formalisation des règles, qui ont permis de démultiplier la production de confiance dans la société. Les capacités institutionnelles ont été mobilisées suivant quatre dimensions liées :

- capacité à élaborer une vision stratégique et à la faire partager au sein de la société ;
- capacité à créer des dispositifs de concertation et de coordination entre les principaux acteurs économiques, politiques et sociaux ;
- capacité à créer des systèmes d'incitation (subvention, accès facilité au crédit, à la terre, au travail, protection commerciale) sur des filières prioritaires intensives en travail et à rendements croissants (induisant stabilité sociale, distribution de revenus, absorption technologique et apprentissage) ;
- capacité à conditionner les soutiens publics à des objectifs de performance : gains de productivité, exposition à la concurrence internationale.

Les indicateurs de coordination-anticipation

- Capacité de l'autorité publique et des institutions à animer des formes de concertation pour faire émerger un intérêt commun ;
- capacité d'arbitrage autonome de l'État, priorités des élites pour le développement ;
- coordination au sein et entre les administrations ;
- capacité des autorités politiques, vision stratégique des autorités ;
- aptitude de la société pour l'innovation ;
- environnement technologique des entreprises ;
- investissement dans le futur de la population ;
- environnement technologique, capital-risque ;
- anticipation des besoins de financement et optimisation de la gestion des finances publiques.

Les indicateurs d'ouverture du système de régulation sociale

- Ouverture économique : régulation de la concurrence, facilité de création d'entreprise, facilité d'entrée sur le marché, actionnariat dispersé, information sur le capital des entreprises ;
- ouverture sociale : mobilité sociale, non-segmentation du marché du travail et non-discrimination fondée sur des critères ethniques, religieux ou de genre, formation des élites, libertés syndicales ;
- ouverture politique : droits politiques et libertés civiles, pluralisme des médias, décentralisation, transparence des processus de concertation.

Les indicateurs de formalisation du système de régulation sociale

- Efficacité de l'administration publique ;
- contrôle de la corruption ;
- sécurité des droits de propriété formels ;
- sécurité des transactions sur les marchés des biens et services et sur les marchés financiers ;
- sécurité des droits et transactions foncières ;
- solidarités institutionnelles ;
- régulation du système financier ;
- respect du droit du travail.

6.0 LES POLITIQUES PUBLIQUES

6.1 Construire les référentiels de la société calédonienne

6.2 Placer la culture au cœur du projet de société

6.3 Définir une politique éducative

6.4 Améliorer l'efficience de la santé publique

6.5 Consolider la protection sociale

6.6 Améliorer le dynamisme des territoires

6.7 Développer des stratégies foncières

6.8 Construire des politiques d'habitat adaptées

6.9 Organiser des transports efficaces

6.10 Favoriser le développement local

6.11 Installer de nouvelles dynamiques structurelles pour l'économie

6.12 Investir dans le capital humain : l'emploi et la formation professionnelle continue

6.13 Optimiser les filières stratégiques : la mine et la métallurgie

6.14 Optimiser les filières stratégiques : le tourisme

6.15 Optimiser les filières stratégiques : l'économie numérique

6.16 Optimiser les filières stratégiques : l'agriculture

6.17 Optimiser les filières stratégiques : le capital naturel

6.18 Renforcer les liens entre enseignement supérieur, recherche et innovation

6.19 Préserver l'environnement

6.20 Élaborer une politique de la mer

6.21 Ouvrir la société calédonienne sur le monde

6.22 Renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique

SOMMAIRE **6.0**

6.1 CONSTRUIRE LES RÉFÉRENTIELS DE LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE 1
6.1.1 Définir un projet, promesse d'un avenir meilleur 1
6.1.2 Rendre lisible le projet de société 1
6.1.3 Garantir la « soutenabilité » du projet de société 4
6.1.4 Favoriser l'appropriation de symboles fédérateurs 4

6.2 PLACER LA CULTURE AU COEUR DU PROJET DE SOCIÉTÉ 6
6.2.1 Le contexte 6
6.2.2 Les choix et priorités possibles : quelle culture pour la Nouvelle-Calédonie ? 7
6.2.3 Objectifs, résultats attendus et moyens 10
6.2.4 Les prérequis et conditions de réalisation 16

6.3 DÉFINIR UNE POLITIQUE ÉDUCATIVE 17
6.3.1 Le contexte 17
6.3.2 Les indicateurs d'opportunité 22
6.3.3 Les choix et les priorités possibles 23
6.3.4 Les prérequis et conditions de réalisation 23
6.3.5 Objectifs, résultats attendus et moyens 24

6.4 AMÉLIORER L'EFFICIENCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE 39
6.4.1 Le contexte 39
6.4.2 Les indicateurs d'opportunité 44
6.4.3 Les choix et priorités possibles 47
6.4.4 Les prérequis, conditions de réalisation 47
6.4.5 Objectifs, résultats attendus et moyens 47

6.5 CONSOLIDER LA PROTECTION SOCIALE 55
6.5.1 Le contexte 55
6.5.2 Les indicateurs d'opportunité 59
6.5.3 Les choix et les priorités possibles 59
6.5.4 Objectifs, résultats attendus et moyens 59
6.5.5 Les prérequis 63

6.6 AMÉLIORER LE DYNAMISME DES TERRITOIRES 65
6.6.1 Le contexte et les grands indicateurs 65
6.6.2 Les choix possibles 71
6.6.3 Objectifs, résultats attendus et moyens 74
6.6.4 Les prérequis et conditions de réalisation 78

6.7 DÉVELOPPER DES STRATÉGIES FONCIÈRES 80
6.7.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité 80
6.7.2 Les choix possibles et les priorités 81
6.7.3 Objectifs, résultats attendus et moyens 84
6.7.4 Les prérequis et conditions de réalisation 86

6.8 CONSTRUIRE DES POLITIQUES D'HABITAT ADAPTÉES 88
6.8.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité 88
6.8.2 Les choix possibles 91
6.8.3 Objectifs, résultats attendus et moyens 93
6.8.4 Les prérequis et condition de réalisation 97

6.9 ORGANISER DES TRANSPORTS EFFICACES 99
6.9.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité 99
6.9.2 Les choix possibles et les priorités 102
6.9.3 Les grands principes du schéma et les objectifs transversaux 102
6.9.4 Les prérequis et conditions de réalisation 103

6.10 FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT LOCAL 105
6.10.1 Le contexte 105
6.10.2 Les indicateurs d'opportunité 110
6.10.3 Les choix et les priorités possibles 111
6.10.4 Les prérequis, conditions de réalisation 112
6.10.5 Objectifs, résultats attendus et moyens 112
6.10.6 Eléments de conclusion 116

6.11 INSTALLER DE NOUVELLES DYNAMIQUES STRUCTURELLES POUR L'ÉCONOMIE 118
6.11.1 Le contexte 118
6.11.2 Les prérequis, conditions de réalisation des objectifs proposés 118
6.11.3 Les choix et les priorités possibles 118
6.11.4 Objectifs, résultats attendus et moyens 123

6.12 INVESTIR DANS LE CAPITAL HUMAIN : L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE 141
6.12.1 Le contexte 141
6.12.2 Les prérequis 145
6.12.3 Les indicateurs d'opportunité 145
6.12.4 Les choix et les priorités possibles 145
6.12.5 Objectifs, résultats attendus et moyens 146

6.13 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LA MINE ET LA MÉTALLURGIE 157
6.13.1 Le contexte 157
6.13.2 Les indicateurs d'opportunité 174
6.13.3 Les choix et alternatives possibles 175
6.13.4 Objectifs, résultats attendus et moyens 175

6.14 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LE TOURISME 185
6.14.1 Le contexte 185
6.14.2 Objectifs, résultats attendus et moyens 188

6.15 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE 195
6.15.1 Contexte et indicateurs d'opportunité 195
6.15.2 Objectifs, résultats attendus et moyens 198
6.15.3 Transversalités du développement de l'économie numérique 200

6.16 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : L'AGRICULTURE 201
6.16.1 Les visages de l'agriculture calédonienne 201
6.16.2 Les indicateurs d'opportunité 211
6.16.3 Quels choix et priorités pour l'agriculture calédonienne ? 212
6.16.4 Prérequis et conditions de réalisation 217
6.16.5 Objectifs, résultats attendus et moyens 217

6.17 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LE CAPITAL NATUREL 226
6.17.1 Le contexte 226
6.17.2 Les indicateurs d'opportunité
6.17.3 Les choix possibles et les priorités 230
6.17.4 Objectifs, résultats attendus et moyens 231
6.17.5 Les prérequis et conditions de réalisation 231

6.18 RENFORCER LES LIENS ENTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE ET INNOVATION 235
6.18.1 Le contexte 235
6.18.2 Les indicateurs d'opportunité 241
6.18.3 Les choix possibles et les priorités des thématiques de recherche 242
6.18.4 Objectifs, résultats attendus et moyens 242
6.18.5 Les prérequis et conditions de réalisation 244

6.19 PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT 247
6.19.1 Le contexte 247
6.19.2 Les indicateurs d'opportunité 247
6.19.3 Les choix et les priorités possibles 247
6.19.4 Objectifs, résultats attendus et moyens 250
6.19.5 Les prérequis et les conditions de réalisation 256

6.20 ÉLABORER UNE POLITIQUE DE LA MER 257
6.20.1 Le contexte 257
6.20.2 Les choix possibles et les priorités 261
6.20.3 Objectifs, résultats attendus et moyens 262
6.20.4 Les prérequis et conditions de réalisation 270

6.21 OUVRIR LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE SUR LE MONDE 273
6.21.1 Le contexte 274
6.21.2 Les indicateurs d'opportunité 282
6.21.3 Les choix possibles et les priorités 282
6.21.4 Objectifs, résultats attendus et moyens 283
6.21.5 Les prérequis et conditions de réalisation 287

6.22 RENFORCER LA COHÉRENCE ET L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE 289
6.22.1 Le contexte 289
6.22.2 Les indicateurs d'opportunité 291
6.22.3 Les choix possibles et les priorités 291
6.22.4 Objectifs, résultats attendus et moyens 303
6.22.5 Les prérequis et conditions de réalisation 312

6.1 CONSTRUIRE LES RÉFÉRENTIELS DE LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE

6.1.1 Définir un projet, promesse d'un avenir meilleur

Le lien social, selon Elena Lasida[1] qui doit, face à l'avenir, répondre à la tension entre la sécurité et le risque est donc porteur d'une promesse, celle d'un avenir meilleur. Face aux autres, l'homme qui se construit à travers la tension entre dépendance et indépendance, va par ce lien social, nouer une alliance avec les autres pour prendre des risques ensemble. Enfin, nous dit le même auteur, le lien social est une création qui, entre attachement et liberté, va établir des relations nouvelles, risquer une perte pour faire place à une nouveauté radicale.

Pour que ce projet de société joue un rôle moteur et fédérateur auprès de la population, il est indispensable que sa lisibilité et sa « soutenabilité » soit assurées.

6.1.2 Rendre lisible le projet de société

Cette lisibilité s'appuie sur des leviers politiques et symboliques majeurs, ainsi que sur le choix d'un modèle de société.

a. Choisir un modèle de société

Dans le cadre de la définition de son projet de société la Nouvelle-Calédonie devra choisr le modèle vers lequel elle souhaite s'orienter. L'analyse d ela situation actuelle montre en effet que la Nouvelle-Calédonie se réfère à plusieurs modèles qui diffèrent selon les secteurs concernés et les visions politiques en présence. L'influence et la dépendance de ces différents modèles entre eux, implique que le choix du modèle de société soit effectué au regard des ambitions formulée pour le pays

b. Préciser la notion de citoyenneté calédonienne

L'accord de Nouméa indique : *« Il est aujourd'hui nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun. »*

La citoyenneté calédonienne a été définie essentiellement par la restriction apportée au corps électoral pour les élections provinciales[2] et l'accès à l'emploi local. Néanmoins l'accord de Nouméa donne comme perspective le remplacement de la coexistence d'ethnies et d'histoires diverses par un sentiment d'appartenance à une communauté de destin. Cette dimension sociale vise à établir une distinction entre les résidents et les citoyens, entre la citoyenneté française, adossée à la nationalité, et la citoyenneté calédonienne.

(1) Docteur en sciences économiques et sociales à l'Institut Catholique de Paris. Séminaire « citoyen », Nouvelle-Calédonie 2025, février 2012, Nouméa.

(2) Cahier du conseil constitutionnel n° 23, dossier citoyenneté, Mathias Chauchat, 2008.

1 MODÈLES DE SOCIÉTÉ

A. Modèle assimilationniste :

- Tous les citoyens sont égaux en droits, quelque soit leur origine, leurs croyances, leur genre, etc...
- Ne reconnaît pas de communauté dans son fonctionnement institutionnel et juridique.
- Le sentiment d'appartenance à une communauté ou à une religion reste du domaine de la sphère privée.
- Citoyenneté construite selon la logique d'appartenance à un territoire.

B. Modèle interculturel :

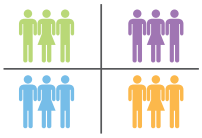
- Reconnaît les groupes culturels mais aspire au métissage et à l'échange interculturel afin de faire émerger une culture syncrétique.
- Construction d'un sentiment d'appartenance sociale à une échelle identitaire supra-communautaire.
- Proximité des identités culturelles communautaires dans des espaces communs et intégration progressive des modes de vie
- Citoyenneté construite selon la logique d'appartenance au territoire.

C. Modèle communautariste :

- Cherche à stabiliser les cultures communautaires dans le temps.
- Différenciation identitaire et communautaire encouragée par la valorisation et la promotion culturelle de chaque communauté.
- Vivre-ensemble construit suivant le principe de reconnaissance et de tolérance mutuelle entre les communautés.
- Identité, degré d'autochtonie et légitimité des communautés définies par la lecture de leur histoire par les autres communautés.
- Citoyenneté de l'individu déterminée par son appartenance identitaire et communautaire.

D. Modèle autochtoniste :

- Identité fondée sur la culture du peuple autochtone au titre de son antériorité.
- Culture autochtone valorisée dans les espaces publics, dans le système éducatif et dans l'audiovisuel.
- Discrimination positive généralisée au profit du peuple autochtone.
- Citoyenneté définie par rapport au peuple autochtone qui accueille les autres citoyens.



E. Modèle ségrégationniste :

- Communautés très séparées et étanches les unes aux autres.
- Espaces communs réduits au minimum.
- Apartheid ethnique.

Néanmoins, la citoyenneté française consacre l'égalité des citoyens en termes de droits et de devoirs définis juridiquement, s'appuie sur des valeurs et se définit également comme une participation à la vie de la cité.

La citoyenneté calédonienne est, pour sa part, inscrite dans l'accord de Nouméa qui ouvre la voie à la reconnaissance d'appartenances collectives et à la possibilité d'une discrimination positive en faveur de la population kanak, dans un objectif de rééquilibrage.

Par conséquent, faute de déclaration préalable du contenu de cette citoyenneté, ou de textes fondateurs, celle-ci peine à trouver une dimension concrète pour l'ensemble de la population qui a donc beaucoup de mal à s'identifier à « sa cité » et à s'y impliquer. En outre, le rôle des associations dans cette implication citoyenne est peu valorisé[3].

(3) Voir à ce sujet la partie 3 du présent document chapitre 3.4 page 39 et 40 «la gouvernance et les pratiques démocratiques».

C'est pourquoi, la définition juridique des droits et devoirs du citoyen calédonien contribuerait à apporter une dimension concrète à la notion de citoyenneté calédonienne.

c. Définir le socle des valeurs communes

La remise en cause du sens des sociétés structurées par la performance et la réussite individuelle et qui, en même temps, oublient toutes les populations qui restent à la marge, incite la Nouvelle-Calédonie à définir ses propres valeurs à partir d'une idée commune du « bien » qui trouve ses sources à la fois dans une éthique (respect, humilité, solidarité, etc.), des institutions (famille, travail, etc.) ou encore des systèmes politiques et juridiques (démocratie, libertés individuelles et droits de l'homme).

Un travail préalable de synthèse des travaux déjà réalisés dans ce domaine, notamment par le Sénat coutumier, ainsi que des contributions juridiques et scientifiques permettant d'éclairer la réflexion, serait nécessaire à l'avancée de cette définition. Par ailleurs, cette démarche serait de nature à poser les bases préalables à la recherche d'ancrages symboliques communs.

d. Reconnaître la diversité culturelle

La reconnaissance de la diversité culturelle, construction politique internationale, est fondée sur l'idée formulée par Claude Lévi-Strauss que le fondement de l'histoire humaine est le maintien de la diversité et que la rencontre des diversités peut faire progresser l'ensemble des cultures. Elle permet d'affirmer l'égale dignité des cultures et constitue *« un engagement moral, juridique et politique pour le XXIe siècle, un des piliers du développement durable. »* [4]

Elle a débouché, en 2005, sur la convention de l'Unesco pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, mais aussi sur diverses conventions internationales[5] qui soulignent l'interrelation entre la biodiversité et la diversité culturelle, et la nécessité de les protéger en prenant en compte un *« patrimoine collectif bio culturel. »* En effet, les savoirs et les pratiques des différentes communautés reposent sur des éléments spécifiques de la biodiversité, tant en matière de subsistance que d'épanouissement spirituel ou de développement intellectuel.

D'une manière générale, la reconnaissance de la diversité culturelle est de nature à permettre l'adaptation des grilles de lecture de l'ensemble du champ social. Elle pose notamment la nécessité de contextualiser les politiques publiques et de privilégier les approches qui permettent de s'appuyer sur les compétences et les connaissances des populations et favorisent leur participation.
En Nouvelle-Calédonie, sous réserve du respect du « socle commun de citoyenneté », elle garantirait aux individus la liberté d'être et de vivre tel qu'ils l'entendent. La diversité culturelle, qui comprend également la diversité des langues, incite l'offre éducative à proposer une pluralité de choix. Cette notion correspondrait en outre à la *« clarification attendue sur le côté multiculturel de la culture calédonienne. »* [6]

Au-delà de la reconnaissance du principe, il reste à déterminer si cela doit se traduire par un pluralisme juridique étendu, si cela est souhaitable et surtout souhaité par les populations concernées.[7]

(4) Exception culturelle, diversité culturelle, dialogue interculturel, Culture et recherche n° 114-115.

(5) Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, 2003 ; convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, novembre 1972 ; convention européenne du paysage, mars 2004.

(6) Étude TNS sur les politiques et le développement culturel en Nouvelle-Calédonie 2010, p.96

(7) Voir l'article Droit coutumier et indépendance kanak, Christine Demmer et Christine Salomon, revue Vacarme n° 64.

Enfin, la notion de reconnaissance de la diversité culturelle implique d'imaginer des réponses à l'impérieuse nécessité de concilier le pluralisme des cultures et la cohésion sociale.

6.1.3 Garantir la « soutenabilité » du projet de société

a. Confirmer l'ambition de développement durable

Ce projet s'appuierait sur les trois piliers du développement durable qui concernent le social, l'économie, l'environnement ; et veillera à ce que ces différentes approches se renforcent mutuellement.
Il s'agirait, dans cette perspective, de remettre l'humain et sa vie ordinaire au cœur du projet de société.
En effet, *« le développement durable ne nous fera rêver et ne portera nos désirs que s'il sait inventer un monde non standardisé et polyphonique au service de toutes les vies humaines. »*[8]

La notion de préservation d'un patrimoine naturel et culturel pour sa transmission aux générations futures y occuperait une place centrale.

b. Réaffirmer les principes de gouvernance

Les principes de gouvernance tels que la transparence et la redevabilité seraient réaffirmés. Les modalités de définition du cadre de référence de l'action publique et d'évaluation de cette dernière seraient posées. Les mécanismes de participation des citoyens au processus de décision seraient également précisés.

6.1.4 Favoriser l'appropriation de symboles fédérateurs

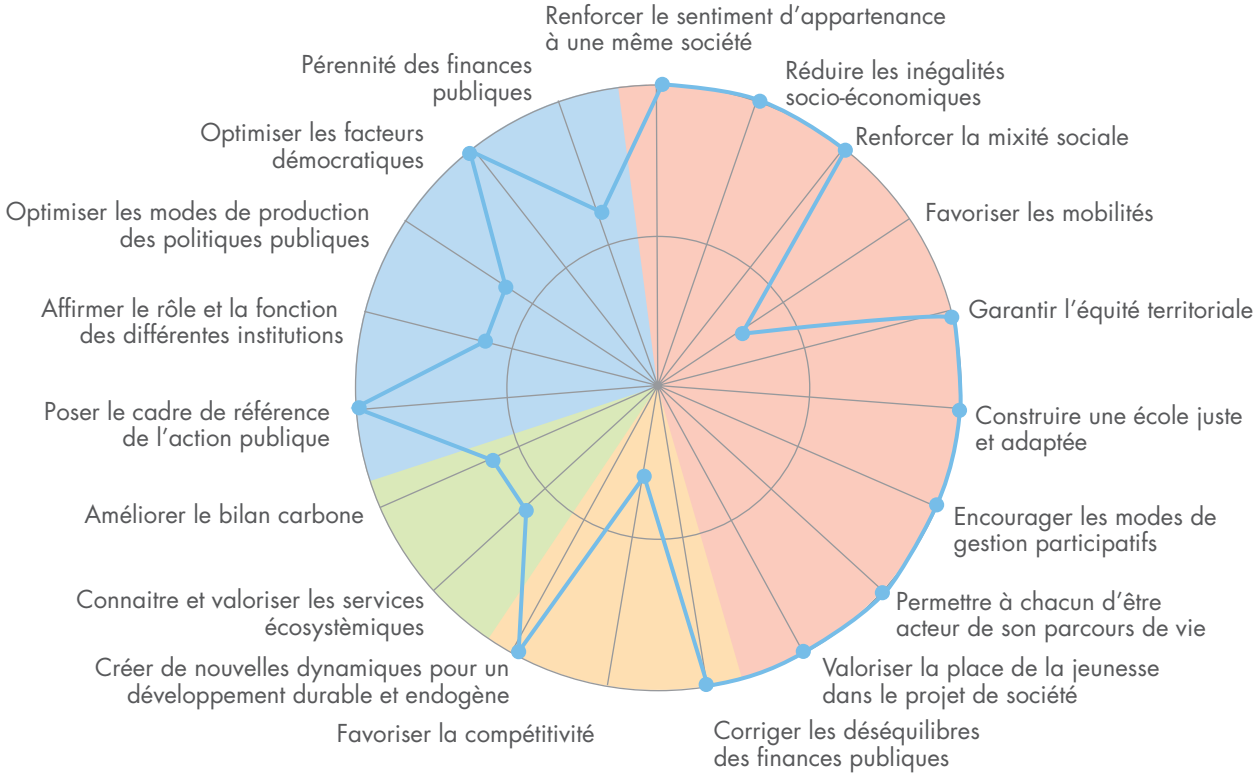
L'approbation d'une « charte fondatrice », précisant à la fois les valeurs communes, les droits et devoirs des citoyens ainsi que les principes de gouvernance adoptés, constituerait une étape essentielle de la définition du projet de société.

Elle pourrait ouvrir la voie à la recherche d'autres symboles (concernant notamment le nom et le drapeau du pays), au renforcement de symboles existants (telle la poignée de main entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, par exemple), voire à la définition d'un « mythe fondateur » [9].

Compte-tenu de l'enjeu concernant l'appropriation du processus de construction du pays par les citoyens, les modalités de la préparation et de la diffusion de ce document devraient faire l'objet d'une extrême attention.

(8) Fabienne Brugère, philosophe.
(9) Mythes fondateurs et créations symboliques d'une identité partagée, Christophe Sand, séminaire « citoyen » NC 2025, février 2012.

2 CONSTRUIRE LES RÉFÉRENTIELS DE LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

En quoi la construction des référentiels de la société calédonienne contribue-t-elle à répondre aux orientations fondamentales ?

La construction des référentiels de la société calédonienne contribue à conforter le sentiment d'appartenance à une même société par la reconnaissance de valeurs communes, par exemple. En intégrant la jeunesse à ces travaux, elle lui permet d'être considérée comme une ressource et valorise sa place dans la société. L'association de la population à la construction des référentiels encourage les modes de gestion participatif et optimise les facteurs démocratiques.

6.2 PLACER LA CULTURE AU CŒUR DU PROJET DE SOCIÉTÉ

6.2.1 Le contexte

« …il convient d'ouvrir une nouvelle étape, marquée par la pleine reconnaissance de l'identité kanak, préalable à la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie…»

« Le passé a été le temps de la colonisation, le présent est le temps du partage par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun. »

L'accord de Nouméa rappelle que la problématique identitaire est centrale en Nouvelle-Calédonie. En effet, la revendication identitaire a été le moteur du rééquilibrage culturel, social et politique en faveur de la communauté kanak. Amorcé dès les accords de Matignon, il a été confirmé par l'accord de Nouméa qui comporte des dispositions particulières se rapportant d'une part à l'organisation sociale coutumière et d'autre part au patrimoine culturel.

L'accord de Nouméa, évoque en effet clairement la nécessaire reconnaissance de l'identité kanak fondée sur le respect de la coutume en tant qu'ensemble des règles qui structurent cette société. *« Loin de tout enfermement dans le passé, la coutume prend, de nos jours, un sens nouveau : elle se pense comme un moyen d'affirmer et de porter haut une identité. »*(1)

La reconnaissance d'un droit coutumier lié au foncier, la création d'outils juridiques et d'institutions telles que le Sénat coutumier a permis la prise en compte de l'organisation sociale kanak dans le système institutionnel. En ce sens l'accord de Nouméa a consacré une situation de pluralisme juridique en matière civile et conforté le rôle des autorités coutumières.

Néanmoins, la réflexion relative à l'adaptation de la coutume au mode de vie contemporain reste peu développée. En effet, la société kanak est aujourd'hui confrontée à la difficulté de transmission de ses valeurs et de ses pratiques et au mal être de sa jeunesse qui ressent *« la crainte de ne rien maîtriser du tout, ni sa propre culture, ni la culture occidentale. »*(2)

S'agissant de patrimoine culturel, l'accord de Nouméa y inclut les noms kanak des lieux, les objets culturels, le centre culturel Tjibaou, les langues kanak, le développement culturel. Il prévoit également la conclusion d'un accord particulier entre l'État et la Nouvelle-Calédonie.

Le bilan de l'accord de Nouméa réalisé en 2011 indique que la culture kanak est aujourd'hui devenue une composante fondamentale du patrimoine commun et l'un des principaux facteurs du dynamisme culturel du pays. L'accord particulier a en effet élargi la perspective à un développement culturel plus global qui a bénéficié à l'ensemble de la population.

Néanmoins, on constate encore aujourd'hui que les différentes communautés culturelles de côtoient sans vraiment se connaître et que l'histoire du pays reste peu ou pas partagée.

La perception de la culture au sens de « l'Être » et donc en lien avec l'identité, est très présente chez les kanak et paraît constituer un ensemble diffus pour les autres communautés dont l'expression identitaire émergente semble tempérée par un désir d'intégration. La culture kanak est mieux valorisée mais a cependant encore du mal à rayonner vers l'ensemble de la population. Plus qu'une volonté de différenciation, l'attente des autres groupes culturels semble d'ailleurs se situer d'avantage en termes d'équilibres culturels et de reconnaissance d'une inscription dans l'histoire du pays.

La culture au sens de « l'expression », en rapport avec l'offre culturelle en matière de création et diffusion artistique, a connu un essor considérable au cours des deux dernières décennies. Celle-ci reste malgré tout concentrée à 87 % sur le Grand Nouméa, peu diversifiée car 78 % concerne les arts vivants (musique, danse, théâtre).

(1) *Le droit coutumier*, Régis Lafargue, Maison de la Nouvelle-Calédonie, 2012.
(2) Étude de la commission éducation formation du Sénat coutumier, juin 2009.

Les professionnels de la culture considèrent pour certains que cette offre est plus quantitative que qualitative, peu coordonnée et souvent calquée sur un modèle métropolitain. Parallèlement, au sein des différents groupes ethno-culturels est formulé un intérêt marqué pour l'histoire du pays dont l'enseignement apparaît aux yeux des jeunes, au même titre que les pratiques artistiques et l'école, comme une des passerelles possibles entre les communautés.[3]

Par ailleurs, même si tous les acteurs institutionnels interviennent dans le domaine culturel, la répartition des compétences et l'autonomie des différentes collectivités en la matière n'ont pas permis l'émergence d'une vision pays, ni la définition d'objectifs clairs et partagés en matière de politique culturelle. En effet, la compétence de droit commun appartient aux provinces, seuls « les établissements et manifestations d'intérêt territorial » relèvent de la Nouvelle-Calédonie. Les communes ont pour leur part, une compétence générale en la matière. S'agissant des établissements culturels, ces derniers remplissent à la fois des missions de niveau territorial, provincial et communal et répondent aux demandes des différentes collectivités représentées dans leurs conseils d'administration.

En outre, l'éclatement des sources de financements, et l'existence de procédures différentes selon les collectivités concernant l'attribution des aides financières, complexifie l'action des associations œuvrant dans ce domaine qui doivent s'adresser à de multiples décideurs.

Les politiques culturelles mises en œuvre depuis les accords de Matignon et poursuivies avec l'accord de Nouméa ont permis, notamment par le biais des contrats de développement avec l'État, l'attribution de moyens financiers importants en faveur du développement culturel et artistique. Pour exemple, le montant total des crédits consacrés à ce secteur par l'ensemble des partenaires publics des contrats s'est élevé sur la période 2006-2010 à plus de 4 milliards XPF, dont 3 milliards en investissement. La prévision pour 2011-2015 s'établit à plus de 5 milliards XPF dont 97 % en investissement. Le secteur culturel, qui a connu une progression considérable depuis vingt ans, a permis d'initier des actions dans le domaine du patrimoine, de soutenir une création artistique riche et diversifiée et de développer l'éducation artistique et culturelle. Il a favorisé la mise en place d'un tissu associatif très actif dans ce domaine et la construction de nombreux équipements culturels.

On constate néanmoins, qu'il existe une dualité dans l'approche des politiques publiques de la culture en fonction de l'enjeu identitaire qu'elle représente ou non pour les collectivités concernées. L'accord de Nouméa et l'accord particulier sur le développement culturel, ne constituent pas de véritables feuilles de route pour toutes les collectivités.

La formulation de l'accord de Nouméa laisse une large part à l'interprétation des termes « identité dans un destin commun ». Si elle ne réduit pas l'identité calédonienne à l'identité culturelle de ses citoyens, cette dernière y occupe une place importante compte-tenu du contexte calédonien. Loin de signifier la dilution et l'uniformisation des cultures, elle tend alors à apparaître comme un processus évolutif de partage de valeurs, de référence à une histoire fondatrice et à des ancrages symboliques communs.

Cette identité doit néanmoins parvenir à s'exprimer plus précisément afin de s'affirmer tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Nouvelle-Calédonie. Les politiques culturelles devraient ainsi favoriser une expression culturelle originale dans le sens où elle « traduirait l'âme d'un peuple » selon l'expression de Malraux.

6.2.2. Les choix et priorités possibles : quelle culture pour la Nouvelle-Calédonie ?

Non prioritaire et souvent première cible des réductions budgétaires dans de nombreux pays, la culture en tant que « quatrième pilier du développement durable »[4] mérite qu'on lui accorde une place centrale dans le projet de société de la Nouvelle-Calédonie.

En effet, la question identitaire est ici un élément clé des politiques publiques en matière de culture. Et si « plus que jamais l'identité culturelle se confond avec les politiques culturelles »[5], l'enjeu consiste aujourd'hui à passer d'une culture qui divise à une culture qui rassemble, de crispations identitaires à une volonté d'échanges, de risques de replis communautaires à la liberté d'une identité individuelle aux multiples facettes.

(3) *Étude sur les politiques et le développement culturel en NC*, TNS 2010.
(4) Si traditionnellement le développement durable ne comprend que trois piliers, il est fait référence ici à la proposition de Jacques Chirac lors du sommet mondial de Johannesburg en 2002, de faire de la culture le quatrième pilier du développement durable
(5) *Terre Patrie*, Edgar Morin, Paris, le Seuil, 1993.

Considérer en Nouvelle-Calédonie la culture dans toute sa diversité[6] comme un bien commun qu'il faut partager et protéger est un point d'entrée vers l'engagement social et la coopération. Dans ce cadre, la culture est susceptible de resserrer les liens entre les personnes et entre les communautés et d'augmenter le capital social du pays.

Les politiques culturelles qui pourront être mises en œuvre dépendront cependant de choix et de priorités formulés en amont qui influeront fortement sur les objectifs stratégiques définis en la matière.

a. Politiques culturelles et choix d'un modèle de société

Les modèles de société présentés dans la partie 4 proposaient cinq alternatives. Afin de proposer une vision de ce que pourrait être la politique culturelle du pays, nous proposons de traduire les modalités d'une politique publique culturelle selon le choix du modèle de société. Nous avons d'emblée choisi d'éliminer deux de ces modèles

- le modèle assimilationniste (modèle A) qui ne correspond pas à la reconnaissance des différentes communautés du territoire, notamment kanak.

- le modèle ségrégationniste en opposition avec la notion du « Vivre ensemble ».

Scénario 1 : La culture kanak devient la culture de référence du pays tout en acceptant les autres cultures (hiérarchie et dialogue)

Dans ce cas, les opportunités pourraient résider dans la conservation et la transmission du patrimoine culturel kanak qui se poursuivraient, l'organisation sociale coutumière qui serait prise en compte dans les différents aspects de la vie sociale. Des contenus éducatifs spécifiques seraient créés pour l'enseignement de la culture kanak à l'ensemble des élèves. Le lien culturel à la terre serait réaffirmé et les savoirs traditionnels valorisés. Les questions de la maîtrise du français et de la propriété foncière individuelle seraient posées. Une dimension culturelle kanak serait prévue dans tout projet de construction (architecture, symbolique, disposition, etc.). L'ensemble des normes juridiques serait adapté. La culture du consensus serait généralisée. La culture kanak représenterait le pays dans ses relations extérieures.

Les menaces concerneraient le fait de figer la culture kanak dans une recherche d'authenticité, de conduire à la confrontation des valeurs traditionnelles et contemporaines, par exemple en matière de droits des femmes ou de représentation politique démocratique. Un sentiment de manque d'équité des autres communautés pourrait apparaître entraînant un risque de crispations identitaires. La diversité culturelle du pays ne serait pas valorisée.

D. Modèle autochtoniste :

- Identité fondée sur la culture du peuple autochtone au titre de son antériorité.

- Culture autochtone valorisée dans les espaces publics, dans le système éducatif et dans l'audiovisuel.

- Discrimination positive généralisée au profit du peuple autochtone.

- Citoyenneté définie par rapport au peuple autochtone qui accueille les autres citoyens.

(6) La définition de la culture est ici celle de l'Unesco à savoir *« l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances.»*

Scénario 2 : Une stricte égalité entre les cultures est recherchée (pas de hiérarchie, pas de dialogue)

Les forces de cette option concerneraient la valorisation des différentes cultures présentes en Nouvelle-Calédonie et l'expression de cette diversité à l'extérieur de la Nouvelle-Calédonie. L'organisation de l'espace et de certains quartiers pourrait s'effectuer autour de symboles communautaires : China Town, une tribu dans la ville, le village pionnier, etc. La représentation politique reflèterait la composition communautaire de la population. Il ne serait pas nécessaire de s'accorder sur des valeurs communes.

Les faiblesses résideraient dans la difficulté de mise en place d'un pluralisme juridique étendu. Le lien culturel à la terre, différent suivant les communautés, pourrait faire resurgir la notion de double légitimité, excluant certaines communautés. L'expression culturelle comporterait des risques de folklorisation. Les échanges culturels pourraient être rejetés. Les relations inégalitaires ne seraient pas remises en cause. On pourrait assister à la négation du métissage culturel qui s'opère de fait et au rejet du fait que dans les sociétés modernes chaque individu peut s'exprimer à partir de plusieurs cultures.

C. Modèle communautariste :

- Cherche à stabiliser les cultures communautaires dans le temps.
- Différenciation identitaire et communautaire encouragée par la valorisation et la promotion culturelle de chaque communauté.
- Vivre-ensemble construit suivant le principe de reconnaissance et de tolérance mutuelle entre les communautés.
- Identité, degré d'autochtonie et légitimité des communautés définies par la lecture de leur histoire par les autres communautés.
- Citoyenneté de l'individu déterminée par son appartenance identitaire et communautaire.

Scénario 3 : L'égalité entre les cultures sert de base aux échanges interculturels (pas de hiérarchie et dialogue).

Les forces de ce scénario résideraient dans l'adoption du principe de l'égalité des cultures qui ouvrirait la possibilité de connaissance et de reconnaissance mutuelle. Symboliquement, les citoyens calédoniens pourraient tourner ensemble la page de la colonisation. Une négociation s'ouvrirait concernant un socle commun de valeurs. Des contenus éducatifs seraient créés pour la mise en œuvre de l'interculturalité. La valorisation de la culture kanak pourrait être poursuivie sans réticence des autres communautés. Les échanges seraient favorisés. L'approche culturelle de la biodiversité serait associée à l'approche scientifique. Le fonctionnement majoritaire serait tempéré par la culture du consensus. Les espaces publics seraient dotés d'œuvres artistiques et de projets de design urbain créés à partir du dialogue des cultures. L'aménagement du territoire veillerait à l'équilibre entre la préservation des lieux de mémoire et la création de lieux de rencontre. Le développement économique prendrait en compte les cultures et l'environnement.

Les faiblesses concerneraient la difficulté de lutter contre la peur de dilution des identités et contre les modèles culturels mondialisés ainsi que la tentation de domination culturelle d'une communauté sur les autres.

B. Modèle interculturel :

- Reconnaît les groupes culturels mais aspire au métissage et à l'échange interculturel afin de faire émerger une culture syncrétique.
- Construction d'un sentiment d'appartenance sociale à une échelle identitaire supra-communautaire.
- Proximité des identités culturelles communautaires dans des espaces communs et intégration progressive des modes de vie
- Citoyenneté construite selon la logique d'appartenance au territoire.

b. Les autres choix et priorités possibles

En matière de politiques culturelles, différents choix et priorités peuvent être envisagés. En premier lieu, il conviendra sans doute de se demander si ces dernières doivent être un levier de définition du destin commun ou être indépendantes de cette ambition.

D'autres choix pourraient également être déclinés, non pas en termes de choix binaires, mais plus en décidant de porter l'effort sur une dimension, tout en n'excluant pas l'autre. Dans ce cadre, des réponses aux questions suivantes seraient recherchées :

- Faut-il renforcer la valorisation de la culture kanak ou favoriser son appropriation par l'ensemble de la population ?
- Faut-il favoriser le maintien des traditions ou la recherche et la réflexion sur l'avenir ?
- Doit-on viser l'égalité de soutien aux différentes cultures ou favoriser les échanges ?
- Doit-on privilégier l'offre de consommation ou de pratique artistique et culturelle ?

Par ailleurs, il conviendrait de déterminer si les politiques culturelles doivent ou non être fortement démocratiques.

6.2.3. Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Favoriser la protection et la création de supports culturels d'identité

Protéger et valoriser le patrimoine

Le patrimoine est, on le sait, un puissant vecteur identitaire. Sa protection et sa valorisation contribuerait à *« l'acceptation d'un passé qui ne soit plus cloisonné mais appréhendé dans une dimension globale et intégré à la mémoire collective »*[7]. Ainsi la définition d'un *« patrimoine du pays »*, comportant des critères précis de sélection et bénéficiant de moyens effectifs de conservation et de valorisation, constituerait un capital symbolique fort pour l'ensemble de la population. Ce patrimoine rassemblerait des éléments architecturaux, littéraires, audiovisuels, artistiques, naturels ou encore immatériels qui sont autant de supports identitaires. Dans ce cadre, la sauvegarde de monuments, paysages et lieux de mémoire serait encouragée. La conservation des archives écrites et audiovisuelles ainsi que la préservation des savoirs traditionnels seraient favorisées. La gestion de ce patrimoine impliquerait notamment de pouvoir disposer de compétences spécifiques. Les dispositions prévues dans l'accord particulier pour le développement culturel, relatives à la formation de cadres scientifiques et techniques du patrimoine, qui n'ont pas été mises en œuvre, permettraient de répondre à cette problématique.

Écrire et diffuser l'histoire du pays

La question si souvent évoquée de l'écriture de l'histoire du pays et de son enseignement a déjà pris une dimension concrète par le biais de la réalisation d'ouvrages utilisés dans le cadre de l'adaptation des programmes scolaires. Ce travail doit être poursuivi et développé au sein d'un Comité scientifique afin de constituer une ressource tant pour l'élaboration des programmes d'enseignement que pour des actions de vulgarisation par le biais d'expositions ou de documents audiovisuels. L'appropriation par la population calédonienne d'une histoire partagée, qui a été à maintes reprises identifiée comme un enjeu fédérateur majeur implique en effet que des outils spécifiques de mise en œuvre et de suivi puissent être créés.

(7) *L'identité culturelle calédonienne, construction possible ou utopie,* Pascale Deplanque, Île de lumière, 2002.

Soutenir la création d'œuvres artistiques de référence

Les acteurs de la création contemporaine produisent des œuvres artistiques de référence qui sont autant des vecteurs identitaires pour la Nouvelle-Calédonie. Ces œuvres constitueront le patrimoine des générations futures. Il importe donc de favoriser le travail de création et de professionnalisation des artistes calédoniens. Dans cette perspective, la création de l'association « La Case des artistes » en 2012, devrait permettre la mise en place d'une couverture sociale pour ces professions dont les revenus sont très irréguliers. L'élargissement du champ d'intervention de la Société d'auteurs compositeurs et éditeurs de Nouvelle-Calédonie (SACENC) au-delà de celui de la musique, devrait également contribuer à une meilleure prise en compte de la création artistique. Dans l'immédiat, son bureau des arts œuvre en matière de conseil et d'assistance juridique ainsi que d'information pour l'adhésion aux sociétés d'auteurs métropolitaines. Néanmoins, l'identification de sociétaires dans les autres disciplines artistiques permettrait de mieux accompagner ces artistes dans leur travail de création. En effet, l'étroitesse du marché de l'art en Nouvelle-Calédonie et la stimulation de la création par les échanges plaident également pour le développement de productions professionnelles « exportables ». Par ailleurs, les dispositifs de commande publique mériteraient d'être développés ainsi que la gestion professionnelle des fonds d'œuvres constitués dans ce cadre.

b. Promouvoir le dialogue interculturel

En écho à l'objectif « *reconnaître la diversité culturelle* » (cf. objectif stratégique « *construire les référentiels de la société calédonienne* »), le dialogue interculturel nous invite à penser l'interaction et l'interdépendance. En effet, « *sans reconnaissance de la diversité des cultures et de leur égale valeur, il n'y a pas de dialogue interculturel possible ; mais sans dialogue interculturel, la diversité culturelle peut conduire à une sorte d'apartheid culturel.* »[8]
La revendication identitaire kanak et la vision politique qui la sous-tendait ne saurait conduire à appréhender la société calédonienne par le seul prisme ethnoculturel. Car, « *à partir du moment où la parole et l'écoute sont possibles, chacun peut transformer l'autre dans un processus d'inter-apprentissage qui fait voler en éclat l'idée que la culture est une prison.* »[9]

Cependant, dans ce domaine la bonne volonté ne suffit pas car le dialogue interculturel ne se limite pas à la tolérance mais implique de se débarrasser de toute logique de domination et d'ethnocentrisme. Il repose sur la connaissance de sa propre culture et sur un effort de décentrement afin de prendre de la distance avec les représentations stéréotypées de l'autre. Il doit nécessairement être accompagné d'actions d'information du grand public, de sensibilisation des différents acteurs, de formation des professionnels concernés.

Le rôle des politiques culturelles en la matière est fondamental. Ces dernières peuvent permettre de dépasser les stéréotypes et les velléités folklorisantes des représentations communautaires. Elles peuvent contribuer à positionner l'identité comme « multi-texte » et comme un processus en perpétuelle évolution.

En Nouvelle-Calédonie, la promotion du dialogue interculturel pourrait constituer un objectif stratégique commun aux différentes politiques publiques et notamment en matière de culture et d'éducation.

Dans ce cadre, différentes actions peuvent être envisagées telles que l'organisation de formations en direction des professionnels, d'un forum de l'interculturalité pour la sensibilisation des acteurs et du grand public.

Par ailleurs, les dispositifs d'éducation et de médiation artistique et culturelle sont des vecteurs privilégiés du vivre ensemble. Le bénéfice des projets dans ce domaine est en effet connu, tant au niveau des apprentissages scolaires, qu'à celui du développement harmonieux de l'enfant, en faisant appel à son intelligence sensible autant qu'à son intelligence rationnelle, ou encore dans l'apprentissage de l'altérité par la découverte des arts et des cultures. La dynamique impulsée dans ce domaine par les différents acteurs est remarquable et demanderait à être pérennisée.

Le développement des pratiques artistiques, la création d'espaces temps favorisant l'expression et les échanges, en direction des jeunes en particulier, sont autant de pistes qui peuvent être explorées.

(8) *Exception culturelle, diversité culturelle,* dialogue interculture, *Culture et recherche n°114-115.*
(9) *A quoi sert la notion de culture ?,* Alban Bensa.

c. Développer la connaissance du contexte culturel calédonien

Dans ce cadre, il s'agit de disposer d'une connaissance beaucoup plus précise de la spécificité culturelle calédonienne c'est-à-dire en premier lieu de la culture kanak mais aussi des autres cultures, de leurs interactions respectives, afin d'accompagner les évolutions et de pouvoir bâtir des politiques culturelles qui ne soient pas en décalage avec la réalité sociétale.

La connaissance est ici entendue comme le préalable aux actions de protection, de conservation et de valorisation à décliner par ailleurs.

Développer la connaissance et la diffusion de la culture kanak

Dans ce cadre, se pose la question de la transmission et de la diffusion de la culture kanak. En effet, les difficultés de transmission des valeurs de la coutume sont fréquemment pointées comme facteur de déstructuration de la société kanak. L'urbanisation, l'individualisation, la mondialisation ont modifié les modes de socialisation et de transmission culturelle. Les problématiques qui en découlent sont formulées soit en termes de « perte de repères » ou de « changements de repères » en fonction des interlocuteurs. C'est pourquoi le développement de la connaissance de la culture kanak, notamment dans le cadre de la recherche en sciences humaines et sociales ci-dessous évoquée, permettrait la création d'outils de médiation destinés à assurer à la fois une transmission intergénérationnelle et une diffusion auprès des autres composantes de la population. Il contribuerait également à rendre compte d'une culture vivante et en mouvement et non figée dans un hypothétique « retour à la tradition » qui avait été identifié comme un mythe par Jean-Marie Tjibaou.
Par ailleurs, la question des langues kanak et de leur enseignement qui tarde à se mettre en place, nécessite de pouvoir dépasser les considérations idéologiques et mettre en place de mesures pragmatiques pour leur conservation, leur transmission et leur diffusion dans l'espace public et dans les média.

Développer et structurer le secteur de la recherche en sciences humaines et sociales

Le rôle de la recherche en sciences humaines et sociales dans la connaissance des cultures et identités et évolutions socio-culturelles en Nouvelle-Calédonie apparaît essentiel au vu des enjeux précédemment évoqués. Les coopérations existantes entre techniciens devraient pouvoir être développées et structurées afin d'obtenir la définition d'un programme pluriannuel de recherche. L'amélioration de l'interdisciplinarité serait recherchée ainsi que l'articulation entre l'indépendance des organismes de recherche et les besoins identifiés par le secteur public ou le secteur privé.

Développer les outils d'observation, d'analyse et de réflexion dans le domaine culturel

Dans le prolongement du besoin d'une meilleure connaissance du secteur culturel développé ci-dessus, il s'avèrerait essentiel de constituer un centre de ressources où pourraient être rassemblés les travaux de recherche, études, rapports en la matière pour une meilleure diffusion auprès des acteurs du secteur.
Ces travaux, ainsi que la compilation des données statistiques du secteur culturel, pourraient être prolongés par l'organisation de séminaires, colloques, assises et de publications permettant de structurer et de coordonner la réflexion des partenaires publics et privés et de contribuer à la définition des politiques publiques. L'animation d'un réseau local, la participation aux travaux des réseaux régionaux et internationaux permettrait de valoriser l'expertise calédonienne.
À partir de cette dernière, pourraient être organisées des formations en direction des professionnels, élus, artistes, enseignants en partenariat avec l'Université, les organismes de formation locaux, régionaux et nationaux.
La création d'un observatoire de la culture en Nouvelle-Calédonie répondrait à ces différentes missions.

d. Promouvoir la culture comme facteur de développement économique

Soutenir le tourisme culturel

Le tourisme culturel et l'écotourisme qui connaissent un fort développement au niveau international pourraient constituer un secteur de développement socio-économique respectueux des patrimoines culturels et naturels. Par la mise en valeur de l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie, il apparaît comme un levier de rééquilibrage entre Nouméa et le reste de l'archipel. Il constituerait pour les populations une démarche d'ouverture vers l'extérieur et l'opportunité de développer des coopérations en faveur de projets de territoires présentant la diversité culturelle calédonienne. La déclinaison spécifique du volet culturel dans les politiques touristiques, la formation et l'accompagnement des acteurs permettrait d'en faire un atout économique répondant à l'ambition de développement durable.

Soutenir les industries culturelles

À l'intersection de l'économie et de la culture, les industries culturelles concernent des biens et services culturels, artistiques ou patrimoniaux qui, en plus de leur valeur économique, par la création de richesse et d'emploi, véhiculent des contenus en termes de sens et d'identité, à forte valeur sociale.
Celles-ci qui comprennent l'édition, la musique, le cinéma, l'artisanat, le design dont les retombées économiques ne sont pas négligeables. Pour le seul domaine de la musique par exemple, les droits répartis à ses sociétaires par la SACENC en 2011 représentaient plus de 185 millions XPF. Une étude précise permettrait de déterminer le potentiel des autres disciplines artistiques.
Ces industries basées sur l'innovation et le renouvellement créatif, nécessitent des investissements en formation et en accompagnement au titre du développement local.
En matière d'arts visuels et d'artisanat, la création d'une école d'art, dont le projet inscrit au contrat de développement État-intercollectivités 2006-2010 n'a pu aboutir faute d'accord sur son contenu, serait un levier essentiel, notamment par le biais de formations professionnalisantes. La réinscription de cette opération dans le contrat 2011-2015 constitue une opportunité par rapport à cet objectif.

e. Favoriser l'ouverture sur le monde

Développer l'accès au savoir et à la culture

Le rôle des médiathèques dans la démocratisation de l'accès au savoir et à la culture n'est plus à démontrer. L'accès aux NTIC qu'elles proposent permet par ailleurs de réduire la fracture numérique.

La bibliothèque Bernheim intervient dans ce domaine en tant qu'opérateur principal en termes de conseil, d'expertise auprès des différentes collectivités. À la demande de ces dernières, elle met en œuvre des actions sans que des objectifs stratégiques communs ne soient définis. La déclinaison d'une vision pays plaide néanmoins pour une coordination et une mutualisation des moyens.

Favoriser le rayonnement culturel de la Nouvelle-Calédonie

Le rayonnement culturel de la Nouvelle-Calédonie recouvre des enjeux de plusieurs ordres.

Tout d'abord, un fort enjeu identitaire dans la mesure où l'on donne à voir à l'extérieur des créations artistiques véhiculant l'image du pays. Des événements tels que le Festival des arts du Pacifique ou le Festival des arts mélanésiens contribuent ainsi à l'émergence d'une identité commune par le biais des créations présentées. Le rôle du centre Tjibaou dans ce rayonnement se révèle central.

Dans cette perspective, les échanges susceptibles d'enrichir la culture calédonienne devraient être renforcés entre les artistes locaux et extérieurs lors de l'exportation des créations calédoniennes mais aussi lors de l'accueil en Nouvelle-Calédonie de créations du reste du monde. Les échanges avec les pays connaissant des particularismes similaires à ceux de la Nouvelle-Calédonie (pluri-ethnie, communautés séparées, histoire coloniales, etc.) pourraient être favorisés.

Par ailleurs, l'enjeu économique est également de taille pour les artistes qui ont fait le choix de vivre de leur art et pour qui les marchés extérieurs restent à conquérir. Or, le saupoudrage de moyens entre les artistes professionnels et amateurs, l'inexistence de réelle sélection s'appuyant sur une légitimité artistique ou un potentiel à l'export, ou encore l'absence de formations adaptées, ne permettent pas aux artistes locaux qui pourraient y prétendre de développer une carrière en dehors de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, un enjeu d'influence et de visibilité politique car la présence d'artistes calédoniens sur les scènes culturelles régionales, voire internationales, contribue à renforcer la présence « géopolitique » et la visibilité de la Nouvelle-Calédonie en tant que « pays » de la région. On peut à ce sujet citer l'exemple du groupe du Fer de lance mélanésien, dont la création reposait sur les échanges culturels, et qui est aujourd'hui une organisation régionale à part entière avec des piliers politiques et économiques. La visibilité de la Nouvelle-Calédonie est cependant meilleure en Océanie insulaire qu'en Australie ou en Nouvelle-Zélande.

La création d'un fonds de soutien à l'exportation de la culture et la définition de critères et de modalités d'accompagnement permettrait de donner une impulsion significative à ce secteur.

f. Améliorer la gouvernance des politiques culturelles

Favoriser la coordination et la cohérence des politiques culturelles

Dans ce cadre les deux scénarios suivants peuvent être proposés :

- Le premier viserait le maintien des compétences des collectivités et la coordination au sein d'un Conseil culturel. Composé de représentants des différentes collectivités, du Sénat coutumier et d'experts. Son rôle consisterait à définir les orientations stratégiques et les actions communes, et à organiser la mutualisation des moyens.

Les forces : Les collectivités conservent la maîtrise de leur politique culturelle. La coordination des politiques s'organise au sein d'une commission paritaire sur des axes stratégiques de niveau pays. Les orientations sont mises en œuvre par un organisme dédié qui organise des actions au bénéfice de toutes les collectivités. Mutualisation des moyens dans les domaines stratégiques. Harmonisation des procédures par le biais de cet organisme. Formalisation d'une politique culturelle de la Nouvelle-Calédonie.

Les faiblesses : Les orientations de la commission paritaire ne s'imposent pas aux collectivités La coordination peut déboucher sur un conventionnement mais ce dernier peut être remis en cause.

La deuxième possibilité consisterait à transférer certaines compétences des provinces à la Nouvelle-Calédonie.

Les forces : par exemple, si ces domaines devaient être transférés, développement de compétences scientifiques au niveau du pays dans le domaine de l'inventaire et de la conservation du patrimoine. Harmonisation de la réglementation dans le domaine culturel. Économie d'échelle dans ces différents domaines. Réflexion sur le « niveau » des missions des structures culturelles pays (territorial, provincial, communal). Affirmation d'une politique culturelle de la Nouvelle-Calédonie. Développement des compétences de conseil et d'expertise au niveau de la Nouvelle-Calédonie au sein de directions sectorielles (livre et lecture, patrimoine, ETC.) ou transversales (développement culturel). Facilitation de la représentation de la Nouvelle-Calédonie dans les instances de coopération internationale

Les faiblesses : nécessité d'organiser et de financer des directions sectorielles. Difficulté d'évaluation de la compensation financière des services assurés par la Nouvelle-Calédonie pour le compte des autres collectivités.

Renforcer la structuration administrative et juridique

La coordination et la mise en cohérence des politiques publiques supposent que celles-ci soient dotées de compétences et d'outils nécessaires à la prise de décision et au pilotage.

La gestion du capital humain constitue un élément essentiel de ce dispositif. Le bilan de l'accord de Nouméa met en effet en exergue le fait que « l'absence de formation des professionnels comme des nombreux bénévoles de la culture apparaît problématique à un moment où les structures et les initiatives locales se multiplient. Les financements ont fait défaut qui auraient permis de coordonner programme d'investissement et formation des acteurs culturels ».

La formation des professionnels de la culture et des élus, la définition de nouveaux métiers, notamment dans le domaine de la médiation culturelle, la réglementation de certaines professions (professeurs de danse ou entrepreneurs de spectacles par exemple) contribuerait effectivement au développement des compétences et au renforcement de l'efficacité des actions entreprises. Par ailleurs, l'harmonisation statutaire des personnels de la culture favoriserait la mobilité inter-institutionnelle, cette dernière participant également à l'enrichissement des expériences et des compétences de ces personnels.

D'autre part, le partage d'outils de pilotage stratégique (cadre logique) et financier (de type LOLF) des politiques publiques ainsi que des outils d'évaluation (indicateurs, budgets analytiques, contrôle de gestion) contribuerait à la lisibilité, à la transparence et à la performance de l'action publique.

En outre, la réalisation d'un état des lieux de la législation et règlementation existante, l'identification des vides juridiques dans le domaine culturel, l'écriture des textes destinés à les combler serait de nature à renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique dans ce domaine.

Favoriser la mutualisation et la réflexion sur les modes de financement de la culture

Une réflexion sur le financement public et privé de la culture et la création de fonds spécifiques pourrait être organisée, sous la forme d'un colloque par exemple.

Dans ce cadre, une attention toute particulière devrait être apportée au financement des associations tant en matière de procédure, de critères d'attribution de subventions ou encore de sécurisation de leurs actions.

Enfin, l'attribution de financements croisés aux structures culturelles devrait pouvoir être accompagné d'une réflexion sur les missions de ces dernières et, pour certaines, d'une réflexion sur l'évolution de leur statut.

6.2.4 Les prérequis et conditions de réalisation

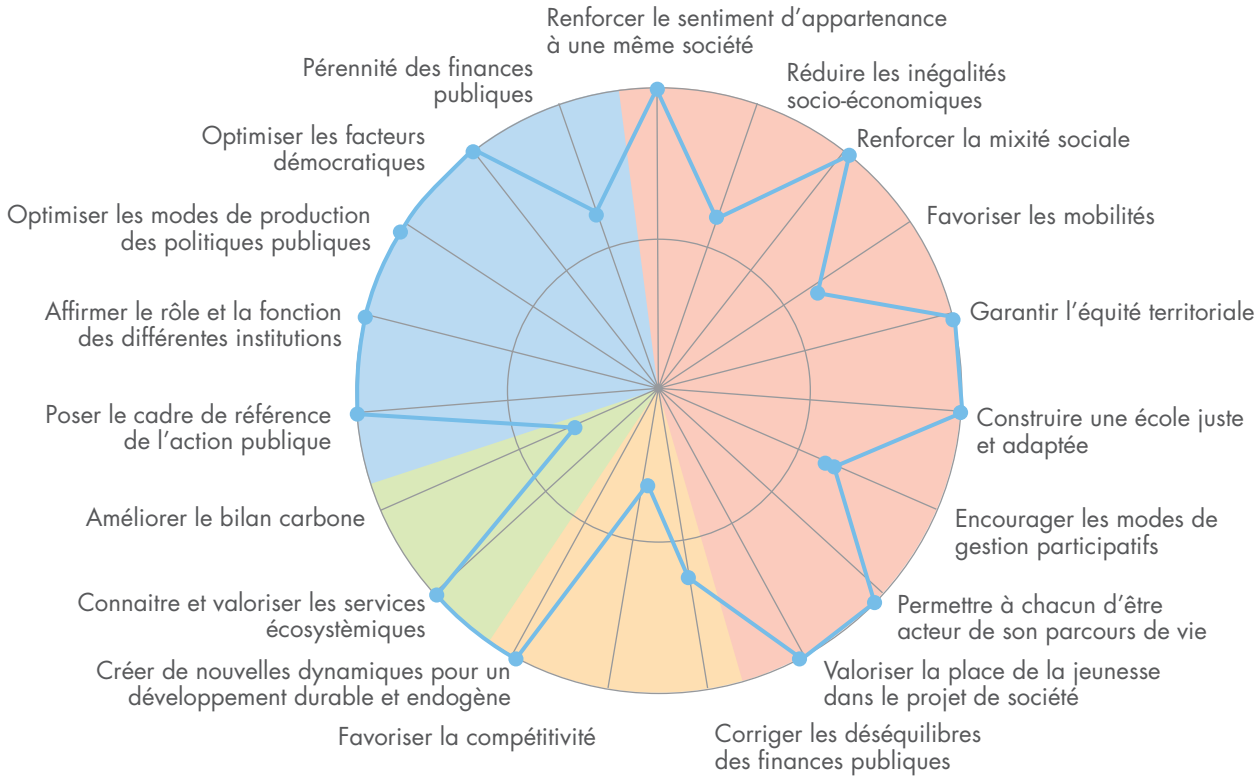
Pour la réalisation de ces différents objectifs, et compte-tenu de la compétence essentiellement provinciale en matière de culture, l'obtention d'un consensus concernant la définition d'axes stratégiques communs s'avère indispensable.

En outre, la mise en place d'outils partagés permettant l'analyse, le pilotage et l'évaluation des politiques publiques serait nécessaire.

En quoi la culture au cœur du projet de société permet de contribuer aux orientations fondamentales ?

Globalement placer la culture au cœur du projet de société permet de répondre à l'ensemble des orientations fondamentales du secteur social. Les pratiques interculturelles ou le sentiment d'appartenance à une même société sont ainsi renforcées.

2 PLACER LA CULTURE AU COEUR DU PROJET DE SOCIÉTÉ



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

6.3 DÉFINIR UNE POLITIQUE ÉDUCATIVE

6.3.1 Le contexte

a. Une forte démocratisation d'accès mais la persistance d'inégalités de destin

L'école, c'est le lieu dans lequel se retrouve l'ensemble de la jeunesse calédonienne : 73 000 écoliers et étudiants. Lieu de la formation initiale, son organisation, sa place dans la cité, les valeurs qu'elle transmet appellent des choix stratégiques, à l'échelle du pays. Le cadre dans lequel se situe notre réflexion a été identifié lors de la phase précédente : parmi les 22 enjeux validés par la phase diagnostic-enjeux de NC 2025, deux d'entre eux concernent l'école. Le schéma s'inscrit dans les deux grands enjeux identifiés dans la phase de diagnostic : *« un projet éducatif au service du destin commun »* et *« des compétences mieux développées pour construire le pays »*.

Le système éducatif calédonien s'inscrit fondamentalement dans le cadre du modèle éducatif français. Il en partage les qualités et les faiblesses[1]. Ce modèle éducatif a été caractérisé dans le cadre de travaux de recherches sur les systèmes éducatifs (voir le chapitre sur les modèles).

Cependant, des caractères spécifiques à la Nouvelle-Calédonie (statut, population, histoire, géographie, etc.) ont conduit le système calédonien à ne pas constituer qu'une stricte copie du système français, et des adaptations y ont été introduites (ALP, LCK, programmes adaptés, place du privé confessionnel, etc.)[2].

Les transferts successifs des compétences de l'État aux institutions calédoniennes en matière d'éducation permettent à la Nouvelle-Calédonie d'agir pour améliorer son système éducatif en choisissant des orientations de politique éducative. Il appartient à la Nouvelle-Calédonie de déterminer dans quelle mesure elle continue à s'inscrire dans le modèle d'intégration uniforme français, compte tenu des constats qui ont été établis. Malgré des avancées considérables en matière d'éducation, de scolarisation, de réussite aux examens et aux concours (aux Grandes Écoles pour les lycées), salués dans différents rapports d'évaluation du système éducatif calédonien, le système connaît des inégalités importantes, des performances contrastées et une difficulté à répondre à la demande sociale. Les inégalités sociales et ethniques[3] restent fortes et s'accentuent aux extrêmes de la distribution des diplômes[4]; les non diplômés et les diplômés du professionnel sont très majoritairement kanak, les diplômés du supérieur sont très majoritairement non kanak. Cela se réduit avec la massification de l'accès aux diplômes, mais se déplace vers le type de diplôme obtenu général, professionnel (court avant la réforme du baccalauréat professionnel) ou technologique.

Si les moyens financiers et humains mis en œuvre sont importants, ils mériteraient d'être mieux répartis sur des priorités claires et partagées et ils devront, à l'avenir, davantage tenir compte de l'évolution de la démographie scolaire.

b. Le système éducatif représente 12 % du PIB…

La dépense intérieure d'éducation (DIE)[5], définie comme la mesure de l'effort consenti par la collectivité pour le fonctionnement et le développement du système éducatif, est estimée, en Nouvelle-Calédonie, à 99 milliards XPF en 2010, soit 34 % de plus

(1) Refondons l'école de la République, *rapport de la concertation, 2012. Pour une analyse du système éducatif calédonien : le rapport de la Commission du grand débat sur l'avenir de l'École calédonienne*, Quelle École pour mon pays ?, *avril 2011*

(2) *Marie Salaün pose cependant la question suivante : « en quoi l'émergence d'un système qui se veut désormais « culturellement adapté » remet-elle en question « l'indifférence aux différences » qui caractérise le fonctionnement de l'école ? ».* Décoloniser l'école. Hawaï, Nouvelle-Calédonie. Expériences contemporaines, *presses Universitaires de Rennes, 2013.*

(3) *Ris C.* Les inégalités d'accès aux diplômes, *Cahiers du Larje N°2012-2, UNC. Également les travaux de Gorohouna S. ou de Salaün M. mais aussi de Hadj L., Lagadec G., Lavigne G., Ris C., 2012. :* Vingt années de politiques de rééquilibrage en NC. Démocratisation de l'école et persistance des inégalités, Formation Emploi.

(4) Rééquilibrage : un accès égal à l'éducation et à la santé mais qui ne se traduit pas par une égalité des chances. *Page 31, Bilan de l'accord de Nouméa – septembre 2011.*

(5) *Principal agrégat produit par le Compte de l'éducation et correspondant à la somme des dépenses d'éducation réalisées sur le territoire par les différents financeurs. La DIE permet de mesurer l'effort consenti par la collectivité pour le fonctionnement et le développement du système éducatif : dépenses pour les activités d'enseignement de type scolaire et extrascolaire de tous niveaux (1er degré, 2nd degré, enseignement supérieur, apprentissage, formation continue) effectuées dans les établissements publics ou privés ou dispensées lors de leçons particulières.*

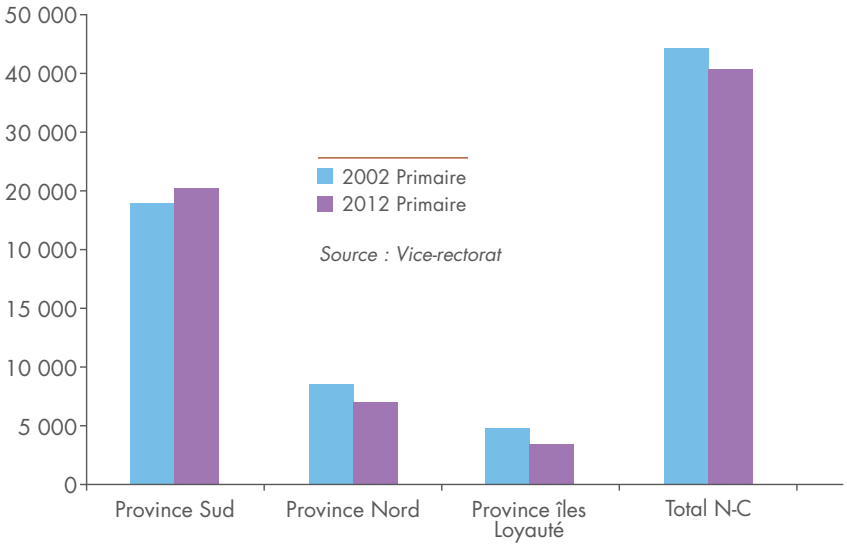
qu'il y a 5 ans, et composée à 92 % de dépenses courantes (rémunérations, fonctionnement, etc). Le coût du système éducatif représente 12 % du PIB calédonien en 2010, contre 7 % en France. Avec un taux de croissance annuel moyen de 6 % depuis 2005, l'évolution de la DIE est voisine de celle du PIB sur la période, tandis que le nombre d'élèves et d'étudiants est resté quasi stable (+1 %). La jeunesse de la population calédonienne est à l'origine du niveau élevé des dépenses d'éducation en Nouvelle-Calédonie : les moins de 20 ans regroupent à eux seuls 34 % de la population calédonienne, contre 25 % en France, impliquant structurellement des besoins supérieurs.

La dépense moyenne par élève est de 1,2 million XPF/an. Le coût de la scolarité d'un élève calédonien qui obtiendrait un bac +3 sans redoublement, soit 18 années d'études, peut être estimé à 22 millions XPF. Ce chiffre progresse de 21 % par rapport à 2005, et s'explique principalement par la hausse des rémunérations ainsi que des coûts des activités annexes (administration, cantines et internats, etc.).

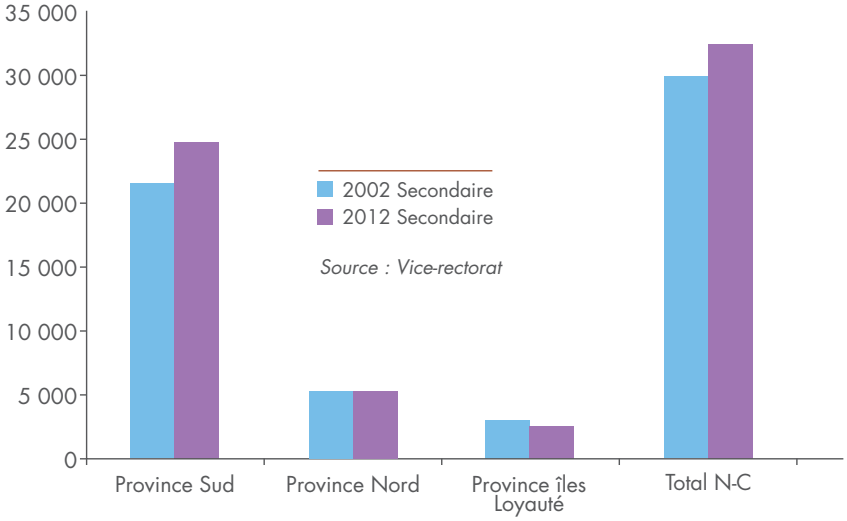
c. … à rapporter à l'évolution des effectifs

1 ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SCOLAIRES EN NOUVELLE-CALÉDONIE

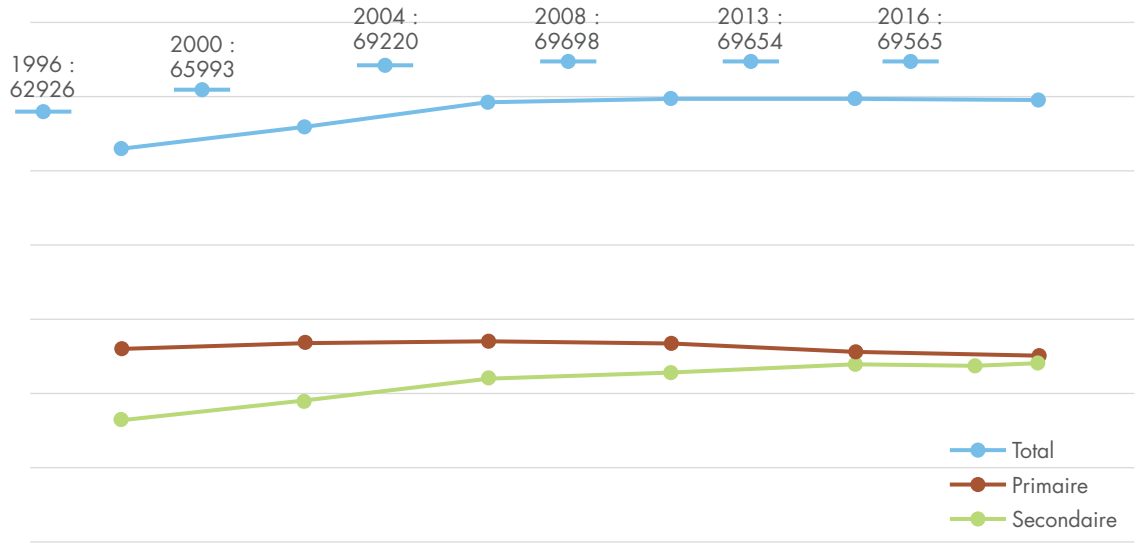
Effectifs des écoles primaires en 2002 et 2012 par province



Effectifs des collèges et lycées en 2002 et 2012 par province



2 PROJECTION TENDANCIELLE DES EFFECTIFS SCOLAIRES EN NOUVELLE-CALÉDONIE



d. Des taux d'encadrement satisfaisants

3 RÉPARTITION DES EMPLOIS

	PREMIER DEGRÉ		SECOND DEGRÉ		SUPÉRIEUR [a]	TOTAL
	Public	Privé	Public	Privé	Public	
Emplois d'enseignant	1 480	480	1826	944	93	4823
Emplois d'encadrement [b]	172	27	405	33	-	637
Emplois ATOSS et assimilés [c]	-	-	740	-	83	823
Total	1652	507	2971	977	176	6283

Source : Tableau de l'économie calédonienne (TEC). 2012

Unité : nombre (il s'agit du nombre de postes et non de personnes)
(a) Dans le supérieur les fonctions d'encadrement sont assurés par des personnels BIATOSS et des enseignants (BI = Bibliothèque et Ingénieurs) - (b) Encadrement d'établissement, CPE - (c) ATOSS : Administratif, Technique, Ouvrier, Social et de Santé (hors informatique)

En Nouvelle-Calédonie, le taux d'encadrement pour le premier degré (public et privé confondus) se situe dans la moyenne de l'OCDE, aux alentours de 15,5 élèves par enseignant.

Globalement, le taux d'encadrement du second degré est lui aussi satisfaisant. Combiné au nombre d'élèves par classe (mesuré généralement par le E/D, effectifs par division), lui aussi favorable, il doit permettre de dégager des moyens pour favoriser les heures d'enseignement en groupes et les résultats. Il faut cependant s'assurer que ces moyens injectés dans les établissements se traduisent par une amélioration des résultats scolaires, une réelle plus-value pour les élèves.

La qualification des enseignants est un élément à prendre en considération pour apprécier ce taux d'encadrement. Dans le second degré, les professeurs agrégés, certifiés, professeurs de lycées professionnels, constituent 80 % des effectifs de l'enseignement public et 65 % (avec les adjoints d'enseignement) de ceux du privé sous contrat. Cela laisse une part considérable, pour le privé et le public, d'enseignants non titulaires, pour beaucoup expérimentés, mais qui ont vocation à ne pas être stables sur leur poste, voire à changer régulièrement de niveaux d'enseignement si ce n'est de discipline. Cette instabilité des équipes, souvent composée d'auxiliaires, concerne les établissements de brousse et des îles, et ne permet pas le déploiement d'un projet d'établissement dans la durée.

e. Un système éducatif qui doit évoluer vers une meilleure prise en compte des besoins éducatifs

La proximité avec le système éducatif français a conduit l'école calédonienne à être davantage orientée vers une politique d'offre de formation, plutôt qu'à celle d'une adéquation aux besoins des élèves, des familles, des entreprises, et plus globalement de la société. Cette politique de l'offre conduit trop souvent à privilégier une approche liée aux structures plutôt qu'à celle d'une prise en compte pédagogique des élèves.

C'est pourquoi la manière dont est gérée l'hétérogénéité des niveaux des élèves au sein de la classe, de l'établissement et du système éducatif (constitution de groupes homogènes, de niveaux ou, au contraire, hétérogènes ; création ou non de filières spécifiques pour traiter les élèves en difficulté) est une dimension importante. Tous les élèves doivent-ils suivre le même cursus (comme dans le collège unique) jusqu'à un certain niveau (fin du collège), ou au contraire faut-il différencier très rapidement les parcours ? C'est un choix fondamental dans la construction d'une école du destin commun. Les études internationales montrent que les systèmes éducatifs qui différencient trop tôt sont les moins performants. Le constat est plus nuancé pour les classes de niveau, à condition qu'elles ne soient pas définitives.

Comme la question de la politique en matière de redoublement, d'aides aux élèves dans l'école ou hors de l'école, la question de la gestion de l'hétérogénéité ne peut être simplement résolue par des questions de structure (création de classes homogènes ou de filières). Elle comporte une réponse fondamentalement pédagogique dans laquelle on trouve de nouvelles pratiques d'enseignement.

La question du pilotage et de la gouvernance devient primordiale à partir du moment où la politique éducative a mis en cohérence la réponse pédagogique et la réponse structurelle. Ce pilotage s'inscrit dans le cadre des compétences des différentes collectivités calédoniennes, mais il doit trouver des réponses adaptées pour plus de coordination et même une co-élaboration de cette politique. Le degré d'autonomie accordé aux établissements et partenaires territoriaux (à l'échelle du bassin, des communes, etc), constitue un choix fondamental afin de concilier l'adaptation de proximité avec un cadrage qui doit rester à l'échelle du pays. Par ailleurs, le pilotage du système éducatif implique la mise en place d'un système d'évaluation partagé entre les différentes institutions afin d'en mesurer les performances et d'en contrôler les évolutions. Enfin, avec le transfert des compétences et les évolutions quantitatives et qualitatives du système éducatif, il apparaît impératif de définir et mettre en place, de manière concertée, une politique de gestion des ressources humaines, élément indispensable de la réussite du système éducatif calédonien.

4 RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DE L'ENSEIGNEMENT ENTRE LES COLLECTIVITÉS AU 1ER JANVIER 2012

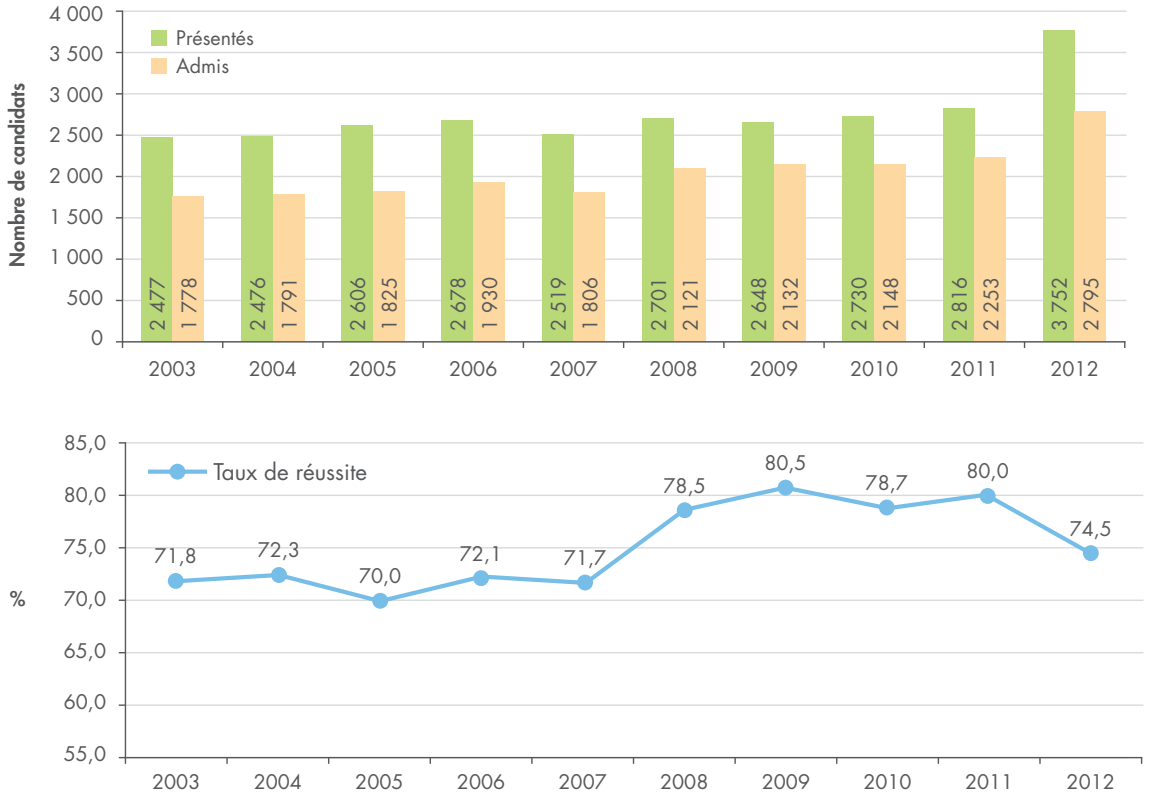
	ÉTAT	NOUVELLE-CALÉDONIE	PROVINCES	COMMUNES
PREMIER DEGRÉ				
PUBLIC		1- Mise en place des programmes d'enseignement 2- Contrôle et accompagnement pédagogique des maîtres, ces compétences s'exercent de façon transversale pour le public et le privé 3- Document pédagogique 4- Formation des maîtres	1- Carte scolaire 2- Gestion et affectation des personnels enseignants 3- Adaptation des programmes aux réalités culturelles et linguistiques 4- Aides à la scolarité (bourses) 5- Santé scolaire par délagation de l'État 6- Transports scolaires	1- Construction et entretien des bâtiments scolaires 2- Fonctionnement des écoles et des cantines dont le personnel non enseignant 3- Transports scolaires
PRIVÉ	Gestion et prise en charge des personnels enseignants des établissements sous contrat	1- Signature des contrats avec les établissements d'enseignement privé 2- Participation *via* la garantie d'emprunt aux programmes de rénovation et de mise aux normes des bâtiments	1- Prise en charge des personnels et du fonctionnement des internats, cantines, et classes préélémentaires 2- Participation aux programmes de rénovation et de mises aux normes des bâtiments	1- Prise en charge du forfait d'externat pour les classes des cycles 2 et 3 des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association
SECOND DEGRÉ				
COMPÉTENCE GÉNÉRALE	1- Collation et délivrance des titres et diplômes 2- Programmes d'enseignement, contrôle pédagogique 3- Évaluation du système éducatif 4- Prise en charge et gestion des personnels de l'éducation nationale 5- Formation initiale et continue des enseignants	1- Carte scolaire et carte des formations 2- Tutelle des établissements d'enseignement publics transférés à la NC 3- Orientation des élèves 4- Répartition de la dotation horaire globale (moyens en personnels) entre les établissements d'enseignement publics et privés 5- Évaluation du système éducatif 6- Santé scolaire 7- Transports scolaires		
COLLÈGES ET LYCÉES PUBLICS		1- Construction entretien des lycées 2- Fonctionnement des lycées 3- Vie scolaire	1- Construction et entretien des collèges 2- Fonctionnement des collèges 3- Transports scolaires 4- Attribution des aides à la scolarité	
COLLÈGES ET LYCÉES PRIVÉS	Gestion et prise en charge des personnels enseignants des établissements sous contrat	1- Signature des contrats d'association 2- Attribution des moyens de fonctionnements matériels et personnels non enseignants 3- Signature et contrôle de l'exécution des contrats 4- Participation, *via* la garantie d'emprunt et des subventions, à la rénovation et à la mise aux normes des bâtiments et installations, des internats et des cantines	1- Attribution des aides à la scolarité 2- Prise en charge des personnels des internats et des cantines 3- Participation au fonctionnement 4- Participation, sur financements de l'état et sur fonds propres (CD) à la rénovation et à la mise aux norme des bâtiments et installation, des internats et des cantines	

Source : ISEE, 2012

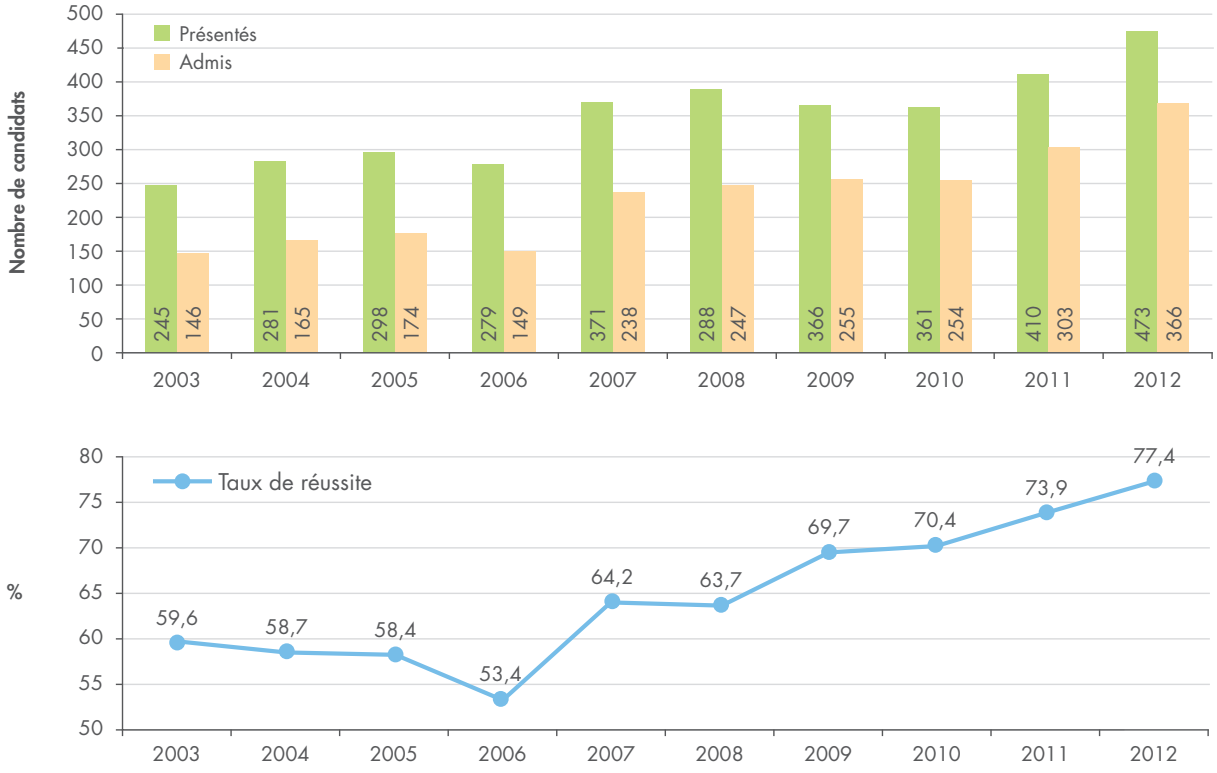
6.3.2 Les indicateurs d'opportunité

5 TAUX DE RÉUSSITE AUX EXAMENS

Évolution décennale des résultats au baccalauréat



Évolution décennale des résultats du BTS



- Taux d'accès au bac d'une génération, classe d'âge : **50 %**
- Nombre de bacheliers en 2011 : général **914**, technologique **668**, professionnel **671**
- Nombre de diplômes d'enseignement supérieur délivré en 2011 : **660**
- Taux de sortie des élèves du système scolaire sans diplôme : **20 %**
- Taux d'illettrisme : **13 %**
- En 2012, **16 %** de la population scolaire suivent un enseignement en LCK

6.3.3 Les choix et les priorités possibles

Faut-il maintenir le système éducatif actuel (modèle français) ou accroître l'autonomie (transferts de compétences, référentiels, diplômes, prise en compte de la diversité culturelle, paiement et gestion des personnels) du système éducatif calédonien ?
Cette interrogation est double : elle signifie à la fois l'adhésion totale au modèle français (école unique, uniforme et intégrative, en refondation) et donc le renoncement à d'autres modèles, mais également la volonté ou non du système éducatif calédonien d'être plus autonome et de se construire progressivement un modèle plus adapté, en prenant en charge l'ensemble du transfert de compétences

Faut-il favoriser un modèle qui privilégie l'élitisme ou la réussite du plus grand nombre (enseignements scolaire et supérieur) ?
Il ne s'agit pas d'exclure l'une ou l'autre réponse, mais bien de poser la question de savoir où doit se situer le curseur entre ces deux positions, dans la mesure où cela entraîne des conséquences sur les priorités éducatives, compte tenu de la contrainte des moyens, et sur le développement de mesures de « rééquilibrage » (ou de discrimination positive)

Faut-il « sanctuariser » l'espace scolaire ? Question importante et débattue dans la commission « Grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne ». Comment concilier la volonté républicaine de séparer l'espace privé de l'individu de l'espace public que constitue l'école, avec une société qui reconnaît fortement les différences culturelles et religieuses ?

Faut-il prendre en compte les territoires dans l'organisation du système éducatif calédonien ?

Dans quelle mesure faut-il décentraliser, et quelle doit être l'autonomie des établissements scolaires ?

Faut-il harmoniser les modalités de pilotage des différents secteurs d'enseignement (public, privé et par degré) ? Le transfert de l'enseignement du second degré public et privé, et du primaire privé de L'État à la Nouvelle-Calédonie donne plus de pertinence à cette question.

6.3.4 Les prérequis et conditions de réalisation

Le consensus politique doit exister sur un projet éducatif. L'école se doit de fonctionner sur un projet partagé par tous.

Il convient de s'accorder sur les modalités du contrat d'association avec l'enseignement privé. La compétence relève désormais de la Nouvelle-Calédonie et elle conditionne l'affectation des moyens et, plus généralement, la construction d'un projet partagé.

Le projet de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Calédonie doit être défini. La cohérence avec les besoins de la société calédonienne et avec le système scolaire sont des enjeux fondamentaux.

Une clarification du pilotage du système éducatif et du système de formation professionnelle continue s'impose. La séparation des deux mondes ne favorise pas la cohérence entre la formation initiale et la formation professionnelle continue.

Une clarification en matière de stratégie d'aménagement du territoire est nécessaire. La question des choix en matière d'implantation des établissements scolaires et d'affectation géographique des moyens dépend de la conception du rééquilibrage qui est privilégiée.

Le développement de l'enseignement des langues et de la culture kanak doit de nouveau constituer une préoccupation. Langues d'enseignement et de culture, elles doivent être valorisées dans le système éducatif calédonien par le développement de référentiels, la professionnalisation des enseignants, et par l'intégration dans le socle commun des connaissances et des compétences.

6.3.5 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Construire des connaissances et des compétences adaptées au pays

Le socle commun adapté de connaissances et de compétences

Pourquoi un socle adapté ?

La commission du Grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne a considéré que la politique du socle commun est le volet le plus important, le volet « préalable » de toute politique éducative. Le socle commun de connaissances et de compétences désigne un ensemble de connaissances et de compétences que les élèves doivent maîtriser à l'issue de la scolarité obligatoire pour poursuivre leur formation, construire leur avenir professionnel et réussir leur vie en société. Il a été instauré par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Construire le socle commun de connaissances et de compétences, c'est à la fois donner aux élèves les outils indispensables pour exercer leur citoyenneté, mais aussi leur permettre de s'insérer socialement et économiquement.

La répartition des compétences en matière de programmes est partagée entre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (pour l'enseignement primaire), sous réserve de la compétence des provinces pour leur adaptation en fonction des réalités culturelles et linguistiques, et l'Etat (pour l'enseignement secondaire). Le socle a été mis en œuvre, avec quelques difficultés au niveau national et local, dans le second degré. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a voté, le 13 janvier 2012, une délibération portant sur l'organisation de l'enseignement primaire de la Nouvelle-Calédonie, intégrant la mise en œuvre du socle. On y trouve une définition du socle identique à celle de la métropole.

La commission du Grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne propose que ce socle soit défini en reprenant nombre d'éléments du socle national et en en adaptant certains. Le chantier de l'adaptation reste entier, mais l'on conçoit que des marges importantes existent pour que cette école ressemble plus à la diversité de la Nouvelle-Calédonie.

Le socle peut-il s'intégrer dans l'école du destin commun ?

Pour la commission du Grand débat : « *L'Ecole se révèle être tout à la fois le berceau et la terre nourricière d'une identité calédonienne en construction. Il importe donc que, dans cette perspective, elle s'appuie à la fois sur les valeurs kanak, océaniennes et occidentales ; qu'elle promeuve les individus en tant que membres de groupes issus d'identités plurielles représentant les différentes communautés vivant en Nouvelle-Calédonie. En ce sens, la prise en compte de la diversité culturelle propre à la Nouvelle-Calédonie est fondamentale. L'enseignement des cultures kanak et océaniennes doit aider à développer les capacités à se connaître soi-même pour mieux s'ouvrir aux différences, à prendre conscience au travers des cultures de ce qui nous unit et de ce qui nous sépare et que la culture n'est pas un héritage figé mais une construction permanente* ».

La loi de refondation de l'école introduit l'idée de culture, qui s'ajoute au socle commun de connaissances et de compétences antérieur. Ainsi parle-t-on aujourd'hui, dans la loi de refondation, d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

L'adaptation des programmes : un outil au service de la réussite scolaire

Dans l'enseignement primaire les programmes relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie. Pour le second degré, les programmes demeurent nationaux. Les divergences récentes sur l'adaptation des programmes d'histoire-géographie au baccalauréat sont révélatrices de la difficulté à faire reconnaître cette réalité.

Le travail considérable qui a été mené dans le primaire pour aboutir à des programmes adaptés en 2005, et en histoire-géographie dans le second degré, doit être poursuivi avec les programmes actuels (programmes de 2008), et ne pas se limiter à une contextualisation de programmes métropolitains. Dans les programmes du primaire, la construction du vivre ensemble était un axe majeur et participait à un projet collectif.

Les enjeux de société, essentiels, ne doivent pas faire oublier que l'adaptation, dans toutes les disciplines, a fondamentalement un objectif pédagogique, qu'elle est une composante de l'apprentissage des savoirs et de l'éducation. C'est bien cette dimension qui doit être privilégiée par les enseignants, les chercheurs, les responsables du système éducatif calédonien.

Par exemple, l'enseignement des langues et de la culture kanak doit pouvoir s'inscrire dans la maîtrise des savoirs fondamentaux (maîtrise de sa langue maternelle), mais aussi favoriser l'accueil des élèves au sein de l'école comme la motivation des enfants et des parents pour l'école par une meilleure valorisation[6]. Plus largement, il s'agit de développer la recherche universitaire locale dans le sens d'une prise en compte du rôle de la langue et de la culture dans les apprentissages, dans toutes les disciplines, notamment scientifiques. Pour un spécialiste calédonien[7] de l'ethno-mathématique : « *Ainsi, en apprenant à compter dans sa langue maternelle, l'enfant kanak et océanien pourra, d'une part, construire un rapport positif au nombre. D'autre part, il pourra effectuer le transfert nécessaire pour entrer dans la numération en français. N'est-ce pas ce que l'école, en situation d'interculturalité, devrait rechercher ?* ».
L'université de la Nouvelle-Calédonie envisage de créer un centre de langues dans lequel les LCK pourraient être valorisées.

Des référentiels interculturels

Dans un contexte de multi-culturalités, comme en Nouvelle-Calédonie, la question de l'interculturalité est essentielle. L'interculturalité en éducation signifie à la fois la volonté du vivre ensemble mais aussi l'apprentissage de capacités permettant le développement de relations harmonieuses. En effet, les approches interculturelles en éducation recouvrent trois objectifs : « *reconnaître et accepter le pluralisme culturel comme une réalité de société ; contribuer à l'instauration d'une société d'égalité de droit et d'équité ; contribuer à l'établissement de relations interethniques harmonieuses*[8] ».
L'éducation interculturelle permettra à l'élève d'élaborer des compétences dans plusieurs cultures et de se construire une vision du monde à la fois individuelle et collective qu'il pourra partager avec les autres. Cela implique une reconnaissance de l'autre dans sa différence.

Un schéma prévisionnel pluriannuel des formations initiales et continues

L'offre de formation se doit d'être cohérente avec les choix pédagogiques et les besoins. Cela concerne la carte scolaire (le maintien de la mixité sociale ou non, l'intégration ou non du privé confessionnel), la carte des formations avec la place des enseignements professionnels et du post-bac, la définition des relations entre public et privé en matière de formation, les moyens affectés ou alloués aux écoles et aux établissements scolaires, publics et privés, en matière de fonctionnement et d'investissement, le choix d'une offre unique et cohérente de l'offre, la manière de répondre aux besoins de qualification de l'économie en intégrant dans une même logique formation initiale et formation professionnelle continue[9].

Il faut pour cela associer davantage la formation initiale sous statut scolaire à l'ensemble des structures et des démarches mises en place dans le cadre de la formation professionnelle continue et de l'emploi :
- observatoire de l'emploi, des qualifications et des salaires,
- études sectorielles ou études métiers,
- développement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences,
- élaboration de référentiels de certification,
- développement de l'alternance.

Dans le même sens, il est souhaitable d'établir une cohérence au niveau gouvernemental entre l'Éducation, la Formation et l'Emploi (EFE) afin de définir une politique commune et cohérente entre l'éducation, la formation avec les politiques d'emploi.

(6) *Pour plus de développements sur l'évolution, l'intérêt, les questions soulevées par cet apprentissage au sein de l'école, voir notamment l'ouvrage de Marie Salaün. Elle exprime aussi la difficulté pour l'enseignement des LCK d'être* « pleinement reconnu comme une discipline scolaire légitime et égale aux disciplines traditionnelles du système scolaire français ». *La difficulté de positionner les LCK dans le socle commun des connaissances et compétences en est une illustration.* Décoloniser l'école. Hawaï, Nouvelle-Calédonie. Expériences contemporaines, *page 197, Presses Universitaires de Rennes, 2013.*
(7) *G. Lavigne.* Compter dans sa langue pour mieux compter dans l'autre, *2010.*
(8) Approches interculturelles en éducation. Étude comparative internationale, *Institut national de la recherche pédagogique, septembre 2007.*
(9) *Notamment dans le cadre de développement des filières stratégiques présentées dans le présent document. Cf également les besoins en compétences dans le chapitre sur le capital humain et la formation professionnelle continue.*

Une carte des formations au service du rééquilibrage et du développement économique

La carte des formations concerne l'ensemble des structures pédagogiques des établissements d'enseignement sous statut scolaire public et privé sous contrat. Elle comprend les formations initiales générales, technologiques et professionnelles des collèges et lycées, publics et privés. C'est un levier essentiel de développement des compétences pour un territoire. Elle recouvre géographiquement la carte d'implantation des établissements mais les structures peuvent varier d'un collège à l'autre, y compris dans un même lieu (présence ou non de SEGPA, d'ALP).
Cette carte des formations est fortement impactée par l'évolution des effectifs, notamment pour l'ouverture ou la fermeture d'établissements, de divisions ou de filières. **Cependant, ces décisions doivent aussi prendre en considération d'autres critères en termes de rééquilibrage géographique, de réponse aux besoins économiques, de dynamique locale, de mixité sociale et ethnique.**
Le type de formation offerte est un facteur décisif : ouvrir des BTS en province Nord ou des filières très demandées en priorité contribue fortement au rééquilibrage, mais il faut alors s'assurer de l'accès des élèves à un environnement favorable (activités hors scolaire, entreprises pour les stages, transports, loisirs). Cette même préoccupation d'environnement favorable concerne également les enseignants (logements, loisirs, accueil au sein de la population, écoles pour leurs enfants).

Une carte scolaire au service de la mixité sociale et du destin commun

La carte scolaire a été créée en 1963 pour faire face à un afflux d'élèves dû à l'allongement de la scolarité obligatoire à 16 ans, et à l'accroissement démographique. Dès lors, des circulaires vont définir des secteurs géographiques scolaires et affecter les élèves à un établissement public en fonction de leur domicile. Des dérogations vont être accordées, mais des stratégies de contournement existent comme le choix d'une option rare dans un établissement.
A partir de la fin des années 1990, l'objectif de mixité sociale est mis en avant, l'hétérogénéité sociale étant considérée comme « une richesse à exploiter ». L'assouplissement en métropole de cette carte scolaire va produire des effets contrastés, aggravant dans de nombreux cas les disparités de recrutement entre les collèges, et renforçant leur hiérarchisation[10]. Les établissements privés sous contrat ne sont pas concernés par la carte scolaire. En effet, la liberté de choix impose l'existence systématique, pour un lieu donné, d'une offre publique. Cela interroge la situation calédonienne dans la mesure où l'offre publique a longtemps été absente de certains territoires et que la situation actuelle de rattrapage, notamment par l'action des provinces pour les collèges publics, met en concurrence le public et le privé dans des conditions qui ne sont pas identiques[11].
En Nouvelle-Calédonie, la carte scolaire constitue un élément important en faveur de la mixité sociale et de l'égalité des chances, de la mixité des communautés et de la construction d'un destin commun. Mais, si la carte scolaire vise à éviter la « ghettoïsation » de certains établissements dans l'agglomération du Grand Nouméa, il n'en demeure pas moins que les familles développent de multiples stratégies de contournement pour échapper à sa contrainte.

Construire un schéma prévisionnel des formations concerté et cohérent

Dans le contexte calédonien, les acteurs et prescripteurs de la formation initiale sont nombreux, avec des champs de compétences différents : enseignement public et privé sous contrat, apprentissage, secteur agricole, secteur sanitaire et social, enseignement supérieur sous statut scolaire/universitaire. De fait, les directions concernées sont nombreuses : directions de la Nouvelle-Calédonie, directions provinciales, chambres consulaires, directions des enseignements privés, Etat et université pour le post-bac, etc. Cependant, le transfert des compétences permet à la Nouvelle-Calédonie une capacité d'intervention plus large et plus homogène que dans les régions métropolitaines.
Construire une offre de formation cohérente implique de partager une vision large de l'offre de formation, et ce afin d'éviter doublons ou formations concurrentielles dans des secteurs étroits, avec pour préoccupation la capacité d'accueil des établissements pour l'ensemble des élèves.

(10) Réguler la carte scolaire : pour une politique ambitieuse de mixité sociale, rapport d'information de Françoise Cartron, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication n° 617 (2011-2012), 27 juin 2012.
(11) Notamment sur la question de l'état du bâti et de l'équipement des établissements scolaires.

Cette vision globale doit permettre de mixer les publics (scolaires, apprentis, formation continue) tout en veillant à remplir les places offertes en formation, à mettre fin aux formations sans débouchés, et à mobiliser les moyens sur les secteurs porteurs.

C'est donc dans une vision globale que le schéma prévisionnel global des formations doit être élaboré avec l'ensemble des acteurs. Il deviendra la référence pour les investissements du public comme du privé. La carte des formations, au sens strict, pilotée par le Vice-Rectorat, s'inscrirait dans ce cadre.

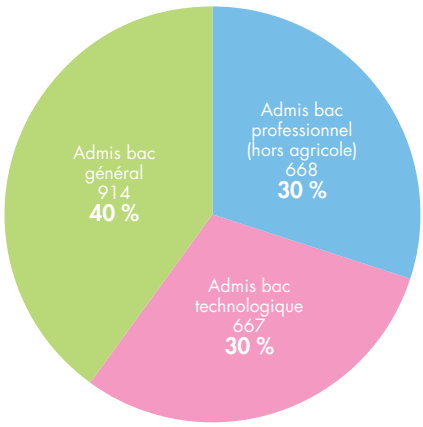
La carte des formations professionnelles et technologiques pour lycées s'inscrirait dans le schéma prévisionnel des formations initiales (SPFI), en phase avec le schéma des formations professionnelles continues élaboré par la DFPC. Ce schéma prévisionnel des formations initiales servirait de référence aux collectivités pour planifier les investissements, le programme prévisionnel des investissements (PPI), en intégrant progressivement la formation continue et les nouvelles structures de formation initiale comme les collèges et lycées en construction (Pouembout et Mont-Dore), ou les structures de la formation continue.

Le scénario qui consisterait à favoriser l'orientation des élèves de troisième, du public comme du privé, vers les séries générales et technologiques, et moins vers les filières professionnelles des lycées afin de faciliter leur poursuite d'études vers le supérieur long, impliquerait une évolution de la carte actuelle des formations avec des conséquences sur les structures et les personnels.

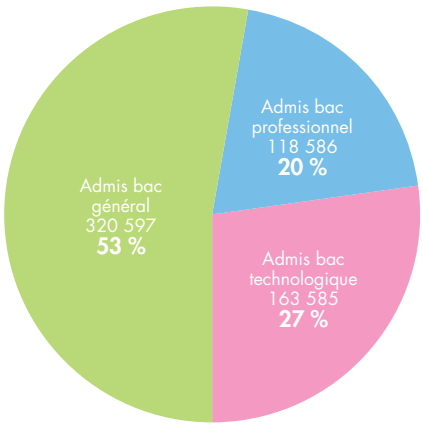
Préciser la place des enseignements professionnels et technologiques en Nouvelle-Calédonie

Faut-il modifier le poids des enseignements professionnels dans la carte des formations initiales et développer les séries générales et technologiques ?

6 COMPARAISON DE LA RÉPARTITION DES ADMIS AU BAC ENTRE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LA FRANCE EN 2011



Répartition des admis au bac 2011 en Nouvelle-Calédonie (hors session de remplacement)



Répartition des admis au bac 2011 en métropole

Comme l'indique les graphiques ci-dessus, les enseignements professionnels sous statut scolaire, publics et privés, occupent une part prépondérante et atypique en Nouvelle-Calédonie, au détriment des autres séries. La réforme de la voie professionnelle, en supprimant les cursus de bac pro « en 4 ans » (2 années de BEP + 2 années de 1ère et terminale), pour s'aligner sur les cursus en trois ans des lycées, va avoir pour conséquence de conduire plus de jeunes au niveau bac (au moins 50 % des élèves auparavant s'arrêtaient au BEP), et d'attirer encore plus de jeunes vers ces filières. La part des bacheliers professionnels pourrait dépasser les 35% en 2013. Cela impactera notamment la poursuite d'études post-bac à l'université de la Nouvelle-Calédonie et en BTS.

Si l'enseignement professionnel sert de régulateur au système éducatif, au détriment du choix des enfants, il constitue aussi, en Nouvelle-Calédonie, **une voie de réussite. Le développement de certains bacs pro** dans le domaine industriel a directement accompagné l'implantation des deux usines de Vale et de KNS, y compris en implantant ces filières industrielles dans le nord (au lycée

Agustín Ty avec des bacs pro électrotechnique). L'apprentissage en CFA comme en lycée est une voie à valoriser.

La voie technologique en Nouvelle-Calédonie a été, et reste, un vecteur essentiel de promotion sociale, en permettant l'accès au baccalauréat, puis au post-bac (IUT et BTS), pour des milieux modestes, notamment des milieux océaniens. Les contenus de formation, leur niveau théorique, les méthodes pédagogiques souvent innovantes, font de **cette voie un véritable tremplin pour la réussite des jeunes.** De plus en plus, **des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)** drainent de manière spécifique ces publics, comme c'est le cas en Nouvelle-Calédonie. De plus en plus, ces lycéens se trouvent en concurrence avec les bacs pro qui souhaitent intégrer des formations post-bac de type BTS et dans les IUT avec les bacheliers généraux.

Développer une vision plus globale dans l'affectation des moyens (investissement, personnels, etc.

Entre l'enseignement public et le privé sous contrat d'association

La coexistence du public et du privé sous contrat d'association important est une réalité calédonienne. Elle trouve des explications dans son histoire, mais également dans les stratégies d'offre de formation développées par le privé et le public. Ainsi, l'importance du privé dans l'enseignement professionnel, notamment tertiaire, est un élément majeur à prendre en compte lors de toute réflexion sur l'évolution de la carte des formations. En matière d'affectation post classe de 3e, les places offertes par le privé constituent un apport essentiel, permettant, avec plus ou moins de bonheur, de répondre aux demandes des familles. Le respect de la liberté d'enseignement et du choix des familles, reconnu par la Constitution, se heurte parfois au respect du droit à l'éducation, c'est-à-dire d'assurer à chacun les prestations auxquelles il a droit et, cela sur l'ensemble du territoire.

Dans une optique gestionnaire, on peut considérer que le regroupement de divisions permet d'économiser des divisions (et des postes) et donc des moyens qui pourraient être affectés ailleurs pour le pédagogique, notamment afin d'améliorer la qualité de l'offre. Les collèges de petite taille ne peuvent offrir qu'un éventail limité de possibilités en option, les contraintes liées aux dépenses de structures étant relativement incompressibles. Une alternative, plus conforme au souhait des familles, au regroupement de divisions en un lieu unique, est la mise en réseau des moyens (notamment en enseignants entre les différents collèges et établissement au sein d'un territoire).

Il faut ajouter **l'impact de la diminution de la population scolaire dans certaines parties du territoire** (côte Est et Iles) qui va provoquer une mise en concurrence des établissements publics et privés, et donc des fermetures d'établissements, ces derniers ne disposant plus du seuil critique pour fonctionner. Cela n'ira pas sans réaction d'incompréhension des populations. Il conviendra donc d'apprécier chaque cas au regard de la situation locale, de son histoire, de l'évolution de la population scolaire, et de la volonté des familles et des élus, sachant qu'en outre, le nombre d'élèves par classe varie entre provinces et entre enseignement public et privé.

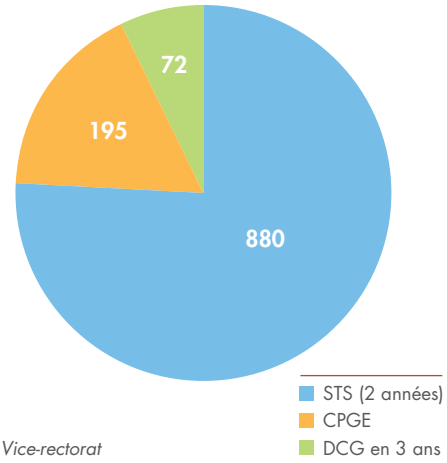
Enfin les aides versées (et garanties d'emprunt) par les collectivités au privé pour la construction, la rénovation et l'entretien des bâtiments ne sont pas négligeables. En dehors du fait que le cadre juridique de ces financements publics doit être précisé, il s'avèrerait nécessaire, étant donné les écarts des conditions d'accueil et de sécurité des élèves et des personnels entre le public et certains établissements du privé, que ces aides financières soient proposées en intégrant par exemple des dimensions liées à l'offre de formations (intégration dans le schéma des formations), à la carte scolaire, à la rénovation ou à la mise aux normes.

Entre la formation initiale et la formation continue

Il s'agit de permettre des investissements croisés, d'une part entre des structures d'apprentissage et la formation sous statut scolaire, mais aussi d'autre part entre formation continue et formation initiale, afin de permettre aux enseignants qualifiés de pouvoir exercer, sans contraintes administratives excessives, dans différentes structures et différents types d'enseignement. Dans la même logique, le développement de ce que l'on appelle des lycées des métiers, regroupant à la fois des filières de formation, mais également différents types d'enseignement allant du scolaire à la formation continue pour adultes, en passant par l'apprentissage, doit être encouragé.

Une carte du post-bac au service du développement

7 LE POST-BAC COURT DANS LES LYCÉES ET CFA



Source : Vice-rectorat

On constate une tension permanente entre les demandes d'accès aux sections de techniciens supérieurs (BTS), et les capacités d'accueil de ces formations en Nouvelle-Calédonie. L'insuffisance de l'offre ne relève pas simplement d'une mauvaise prise en compte des besoins, mais aussi de contraintes d'ordre pédagogique (trouver des lieux de stage adaptés quand il existe un tissu de TPE), l'étroitesse des besoins dans certains secteurs, etc.

Les classes de BTS présents sur le territoire forment des diplômés convoités par les entreprises dans des domaines aussi divers que la comptabilité, l'informatique de gestion, le commerce, l'électrotechnique, la maintenance industrielle, le bâtiment, le secteur sanitaire et social, ou l'agriculture. L'accroissement du nombre de lauréats aux bacs professionnels va se traduire par une tension accrue sur les capacités d'accueil, créant une concurrence avec les élèves issus des bacs technologiques.

Enfin, l'importance numérique des bacs professionnels et technologiques en Nouvelle-Calédonie et l'insuffisance de l'offre post-bac, pose la question de leur accueil à l'Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC) dans des formations non adaptées à ces profils. Le projet d'ouverture d'un IUT à l'UNC est un point positif mais qui ne doit pas se limiter au secteur tertiaire, car les besoins dans le domaine industriel sont tout aussi importants (maintenance, électrotechnique, informatique).

Il convient donc de s'interroger sur la nécessité (et la capacité) de la Nouvelle-Calédonie à offrir localement un large éventail de formations post-baccalauréat. Ne faut-il pas mieux intégrer au schéma la délocalisation sur la base de partenariats conclus avec des établissements métropolitains ? Cela se pratique déjà pour quelques BTS très spécialisés, voire à l'étranger (Canada - CEGEP). Il pourrait en être de même pour les formations universitaires.

b. Favoriser les conditions d'enseignement et d'éducation

Inciter à de nouvelles pratiques pédagogiques

Le rapport de la concertation sur la refondation de l'école, considère que *« la refondation [de l'école] sera pédagogique ou ne sera pas »*. Cela traduit la nécessité de faire entrer les pratiques innovantes dans les classes et de sortir du schéma *« un maître face à un groupe d'élèves suivant le programme au même rythme »* et de préconiser d'autres pédagogies *« petits groupes, tutorat, projets – plus efficaces, en particulier, face à la difficulté scolaire »*. Nouvelles pédagogies et usages du numérique, dans et pour les apprentissages, sont deux exigences qui renvoient à une autre priorité, celle d'une formation de qualité des enseignants.

Enseigner autrement, la nécessité pédagogique

C'est justement dans ce contexte qu'il devient nécessaire d'affirmer la nécessité de la pédagogie et de la didactique. Il convient de poser les vraies questions sur ce que les élèves apprennent vraiment à l'école, sur la manière diverse de transmettre le savoir, sur le « comment faire » pour que la transmission soit synonyme d'émancipation, sur le « comment prendre en compte » l'enfant qui est dans l'école avec son identité, sa culture ? Comment susciter chez lui une véritable activité intellectuelle de construction, d'interrogation, de curiosité ? C'est tout le sens de la pédagogie, défendue par Jules Ferry, au moment où s'installe l'École Républicaine, c'est-à-dire le moyen de faire acquérir aux élèves

savoirs et compétences. L'école est ouverte au monde : la véritable garantie d'égalité des chances en matière d'accès à la connaissance, à la culture, à l'émancipation de l'élève, repose sur l'expertise de l'enseignant en matière de savoirs académiques et de transmission. C'est cette même expertise qui protège l'élève des dérives offertes par la société de communication.

Yann Algan nous rappelle que *« toutes les mesures internationales, notamment à partir des enquêtes PISA de l'OCDE, montrent que l'écolier français se sent beaucoup moins bien à l'école que les enfants des autres pays développés : il se sent moins appartenir à une communauté et souffre d'absence de coopération. Notre école a beau rappeler les grands principes de vie ensemble, elle développe moins le goût de la coopération que celui de la compétition. Les écoliers français sont ceux qui apprennent le moins à travailler en groupe. »* Se pose, pour lui, la question *« de la réforme en profondeur des méthodes pédagogiques verticales de l'école française et apprendre dès le plus jeune âge à coopérer, à travailler en groupe, à innover, et à avoir le droit de se tromper*[12]*.»* Tout cela se construit dès le plus jeune âge. Il a été montré également que les systèmes éducatifs les plus performants sont ceux qui pratiquent un suivi individualisé des élèves[13].

Le redoublement, un impact négatif

Les systèmes éducatifs de l'OCDE les plus performants pratiquent peu le redoublement, contrairement à la France et même à la Nouvelle-Calédonie, dans le premier comme dans le second degré. Dans les pays qui pratiquent un taux élevé de redoublement, les écarts de performances tendent à être corrélés avec les milieux socio-économiques, les élèves des milieux défavorisés semblant être davantage affectés par le redoublement. C'est une réalité que nous retrouvons en Nouvelle-Calédonie. Globalement la politique de redoublement est considérée comme :

- Inefficace sur les performances et démotivante pour les élèves, pouvant se traduire par des problèmes de comportement en classe.
- Injuste car trop dépendante souvent de la pratique de l'établissement ou de l'école.
- Coûteuse pour la collectivité (années supplémentaires des élèves).

Il s'agit donc de :

- Réduire le taux de redoublement dans le système éducatif calédonien.
- Mettre en place d'autres dispositifs d'aide ou de soutien des élèves.
- Conserver le redoublement qui peut, dans certains cas, être utile s'il n'est pas synonyme d'échec.

Développer l'usage du numérique

Aider à la généralisation des environnements, des services et des ressources numériques, implique des stratégies au niveau du pays, des provinces, des communes, pour déployer dans les établissements et les écoles les équipements, les services et les ressources nécessaires. Il s'agit notamment pour l'éducation de :

- Généraliser les environnements numériques de travail (ENT) : tous les utilisateurs (enseignants, élèves, familles, autres personnels) d'une école, d'un collège, d'un lycée doivent disposer d'un point d'entrée qui simplifie l'accès aux différents services numériques.
- Réduire l'écart numérique dans l'enseignement primaire public et privé sous contrat.
- Développer les contenus numériques pour l'éducation adaptés à la Nouvelle-Calédonie.
- Favoriser le partenariat pour le numérique avec les collectivités locales.
- Former les personnels à un usage pédagogique.

En 2012, le constat du rapport de la mission parlementaire pilotée par Jean-Michel Fourgous[14] était clair : *« si la fracture liée à l'équipement tend à diminuer, la « fracture d'usage » s'intensifie : **plus l'apprenant est issu d'un milieu favorisé, plus il sait se servir du numérique pour s'autoformer.** Comme dans tous les autres pays, la France n'a d'autres choix que de former réellement les jeunes aux outils et usages du numérique ».*
Plus que jamais, les mutations technologiques

(12) « La morale laïque, culture commune nécessaire au ciment d'une société », Yann Algan, professeur d'économie à Sciences Po. Le Monde.fr du 21 avril 2013.
(13) Cf tous les résultats des évaluations PISA.
(14) Jean-Michel Fourgous, rapport de la mission parlementaire sur l'innovation des pratiques pédagogiques par le numérique et la formation des enseignants, Se former, collaborer, innover, un nouveau modèle éducatif pour l'égalité des chances, 24 février 2012.

liées au numérique nous questionnent sur ce qu'est aujourd'hui le savoir et sa transmission. La complexité de la réponse interpelle l'enseignant, à la fois sur les opportunités nouvelles qu'elles permettent dans l'apprentissage, mais aussi en offrant à l'élève un accès aux connaissances, inconnu dans le passé, qui met le savoir scolaire en concurrence avec d'autres média et une société de communication plus attrayante. Il ne faut pas craindre l'ouverture aux technologies nouvelles, à l'univers virtuel, si on permet à l'enfant de les maîtriser. Une « *génération mutante* », nous dit un philosophe et historien des sciences[15], en parlant des jeunes d'aujourd'hui, qui nous oblige à réinventer nos pratiques.

Mobilisation autour du B2i[16], généralisation du C2i2e[17] pour les enseignants (maintenant obligatoire pour les nouveaux enseignants), développement des usages[18] et contenus au sein de l'école et du post-bac (BTS, Université), évolution des enseignements avec un dispositif mixte associant présentiel et e-learning (enseignement à distance[19], constituent autant de leviers pour **l'innovation et l'égalité des chances.**

Éduquer et enseigner l'interculturel

La création, sur l'ensemble du territoire, de classes bilingues anglais-français, LCK-français, de sections européennes, doit être encouragée dans le premier comme dans le second degré, y compris en lycée professionnel.

En Nouvelle-Calédonie, l'enseignement doit permettre d'éveiller à la diversité, de repérer les différences comme source d'enrichissement, d'identifier les points qui rapprochent. Il faut pour cela que l'enseignant puisse adapter les formes d'apprentissage en prenant en compte la diversité des profils d'élèves, les cadres de référence et des contextes d'appartenance. L'ouverture pratiquée dans certains établissements de brousse vers le milieu tribal par les équipes pédagogiques contribue à cette connaissance essentielle à la mise en œuvre de nouvelles pratiques pédagogiques. Cela doit être conforté par des travaux sur les contenus et les outils didactiques.

La co-éducation

Une ambition à concrétiser

La Commission du Grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne « *juge essentiel de développer cette problématique afin que soit pleinement reconnue la complémentarité école/famille à partir du respect mutuel, d'une meilleure compréhension et d'une confiance réciproque.* » Pour pallier les difficultés énoncées, elle propose des recommandations qui permettraient d'instaurer une « co-éducation », c'est-à-dire une éducation partagée entre les familles et l'école pour que les parents puissent réinvestir l'école.

Dans le cadre d'un projet de territoire

Plus largement dans le cadre d'un projet éducatif partagé au niveau local, notamment municipal, la prise en compte de la proximité, le rapport au territoire et le rapprochement des acteurs, peuvent être des éléments déterminants pour agir auprès des enfants et des familles, notamment par la mise en place d'actions ou de dispositifs partenariaux. Cela peut passer par des contrats d'objectifs avec les provinces et la Nouvelle-Calédonie ou dans le cadre de projets par l'intermédiaire de contrats de territoire[20]. Les collectivités territoriales, notamment les communes, face aux missions de plus en plus importantes, veulent être davantage reconnues comme des partenaires du système éducatif.

(15) Michel Serres ; Petite Poucette, *édition Le Pommier, mars 2012* « Je le baptise Petite Poucette, pour sa capacité à envoyer des SMS avec son pouce. C'est l'écolier, l'étudiante d'aujourd'hui, qui vivent un tsunami tant le monde change autour d'eux … Nos sociétés occidentales ont déjà vécu deux grandes révolutions : le passage de l'oral à l'écrit, puis de l'écrit à l'imprimé. La troisième est le passage de l'imprimé aux nouvelles technologies, tout aussi majeure … Et tout repose sur la tête de Petite Poucette, car les institutions, complètement dépassées, ne suivent plus. Elle doit s'adapter à toute allure, beaucoup plus vite que ses parents et ses grands-parents. C'est une métamorphose ! La seule façon d'aborder les conséquences de tous ces changements, c'est de suspendre son jugement. Les idéalistes voient un progrès, les grognons, une catastrophe. Pour moi, ce n'est ni bien ni mal, ni un progrès ni une catastrophe, c'est la réalité et il faut faire avec ».

(16) Le Brevet Informatique et Internet est une attestation de compétences du niveau acquis, délivrée aux élèves des écoles, collèges et lycées et CFA.

(17) Le Certificat Informatique et Internet niveau 2 Enseignant vise à attester les compétences professionnelles communes et nécessaires à tous les enseignants pour l'exercice de leur métier dans des dimensions pédagogique, éducative et citoyenne.

(18) La priorité est souvent donnée à l'usage de l'informatique. Certains pays développent très tôt chez les jeunes (et les enseignants) des compétences en programmation (connaissance des langages informatiques) afin de donner une meilleure maitrise de l'outil et de renforcer les capacités logiques.

(19) Ainsi l'Université de la Nouvelle-Calédonie, grâce aux TICE, expérimentera la délocalisation d'une partie de ses enseignements vers les populations de l'intérieur et des Iles (projet d'établissement 2012-2016).

(20) Le contrat de territoire peut croiser plusieurs thématiques : éducation, action sociale, transport, culture, développement économique…

Des dispositifs d'accompagnement à préciser

De multiples dispositifs d'aide et d'accompagnement existent dans le système éducatif calédonien. Cela nécessite à la fois une clarification en termes d'objectifs, de moyens mis en œuvre, de responsabilité institutionnelle et d'acteurs mis en jeux (professeurs, tuteurs, parents, etc). Un rapport de la Cour des Comptes de 2010[21] constatait qu'alors que le Code de l'éducation assigne au système éducatif d'être « *conçu et organisé* » en fonction des élèves, il ne se donne pas les moyens d'assurer un suivi plus effectif des parcours scolaires et une prise en charge plus personnalisée *« qui constituent les deux conditions nécessaires pour assurer la réussite des élèves »*. L'aide dans le temps scolaire est apparu comme un élément fondamental de la réussite.

Cette aide aux devoirs et aux leçons n'empêche pas le développement de l'accompagnement à la scolarité, ce dernier étant défini comme *« l'ensemble des actions visant à offrir, aux côtés de l'école, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir à l'école. »* Son rôle est complémentaire afin de mieux prendre en compte les handicaps sociaux, culturels et géographiques dont pâtissent une partie des enfants du pays (utilisation des TIC, renforcement de l'autonomie, etc). De nombreuses initiatives ont été prises en ce sens par les collectivités locales.

La Cour des Comptes, dans son rapport de mai 2010, soulignait que *« l'aide aux devoirs ou le soutien méthodologique et disciplinaire doivent en effet faire partie intégrante de l'enseignement et n'ont pas à être transférées, en dehors du temps scolaire, à des intervenants. »*

En Nouvelle-Calédonie, cet objectif d'internalisation permettrait d'éviter de reporter sur des structures externes, ou des études surveillées payantes, le nécessaire soutien aux élèves, notamment en difficulté et d'éviter d'accroître ainsi les inégalités scolaires.
Se pose la question de l'organisation des rythmes scolaires (et de l'allongement de l'année scolaire). Cette question, commune au dispositif d'accompagnement, est essentielle en Nouvelle-Calédonie où l'importance du temps passé dans les transports scolaires limite plus encore la faisabilité des devoirs du soir, aggravant ainsi les inégalités.

Il faut encourager, pour la Nouvelle-Calédonie, la prise en charge des devoirs par l'école elle-même. La conception de l'aide personnalisée ou individualisée dans le système éducatif calédonien est identique à la conception métropolitaine, c'est-à-dire une aide principalement dirigée vers les élèves en difficulté. Mais tous les élèves ont besoin, au sein de la classe, d'une aide individualisée, d'autant plus nécessaire à la maîtrise de compétences.

L'accompagnement hors temps scolaire, « après l'école »

Les élèves volontaires peuvent bénéficier d'une aide aux devoirs dans le cadre de l'accompagnement éducatif (AE), hors temps scolaire. Ils peuvent aussi participer à des activités culturelles, artistiques ou sportives.
L'accompagnement éducatif (AE) consiste à proposer, en plus des cours, un complément à des élèves qui en ressentent le besoin : c'est « l'école après l'école ». L'AE doit pouvoir attirer les élèves en difficulté, notamment si la coordination se fait avec leurs professeurs afin de les encourager.

Cet AE prend toute sa valeur dans le cadre du projet de l'établissement et du contexte local, car il faut trouver un équilibre entre les activités culturelles, sportives et l'aide au devoir en fonction des ressources locales. L'AE, qui impose une véritable concertation et un travail en équipe, doit être encouragé par l'institution. Des bilans réguliers sont nécessaires, ainsi qu'une formation des équipes et des accompagnateurs.
La subvention inscrite au BP 2013 de la Nouvelle-Calédonie pour les dispositifs d'accompagnement éducatif était de 99,5 millions XPF.
Les moyens mis en œuvre et leurs coûts pour les collectivités doivent donner lieu à une évaluation de leur efficacité.

(21) Cour des Comptes, L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves, mai 2010.

Une vie scolaire au service du bien-être de l'élève

Le concept de « vie scolaire » recouvre tout ce qui concerne la vie de l'élève dans le cadre de l'établissement. Il s'agit du **comportement** (attitude, régularité, relations avec les autres adultes ou élèves, etc.), du **travail** (conditions de travail, résultats, apport et soutien culturels, difficultés rencontrées, objectifs poursuivis), ainsi que de **l'épanouissement de sa personnalité** (responsabilités prises, affirmation de soi-même d'une manière ou d'une autre, conception de son propre avenir).

Le Grand débat a insisté sur le fait que *« les conditions de la vie scolaire des jeunes, notamment les transports scolaires, les internats, les rythmes et la santé scolaire, ne sont pas satisfaisantes. Et cela nuit beaucoup à la réussite des élèves. Or, en Nouvelle-Calédonie, les conditions de scolarisation et de vie des élèves prennent une importance particulière compte-tenu de l'insularité du pays, de la dispersion géographique des établissements hors agglomération, des nombreux internats, de l'implantation historique des écoles et collèges, et du contexte socio-économique. »*

Si l'exigence première de la vie scolaire concerne l'assiduité des élèves, elle s'inscrit dans un contexte plus général où les leviers sont nombreux. Les points ci-dessous ne sont pas exhaustifs.

Les rythmes scolaires

Il conviendra de mener une réflexion globale sur les rythmes scolaires au delà des rythmes de vacances. La réduction du nombre d'heures de cours quotidiens et l'allongement de la durée annuelle pourront être envisagés.

Les espaces scolaires

L'école n'est pas seulement un lieu de cours, mais aussi un lieu de vie. Elle doit donc être attentive à la qualité de l'accueil. Architecture et ergonomie doivent contribuer à rendre le cadre accueillant et propice aux activités pédagogiques, éducatives, culturelles et de détente. Elles contribuent également au bon accueil des parents. Ouvrir l'école sur l'extérieur, c'est remettre l'école au cœur de la cité : l'école doit être un service public au service du public. Les moyens mis en place par les collectivités (salles de réunion, équipements informatiques, centres documentaires, équipements sportifs) doivent pouvoir bénéficier au plus grand nombre. Elle permet notamment l'accueil des activités périscolaires.

Les aides à la scolarité

Les allocations scolaires versées aux élèves dépendent des provinces qui gèrent différemment les dispositifs. Les situations sont contrastées entre provinces, entre le public et le privé. Dans le premier degré, 38,6 % des élèves de Nouvelle-Calédonie sont boursiers, mais le taux est supérieur à 60 % en province Nord. En province Sud, 34 % des collégiens bénéficient d'une bourse, en province Nord et aux Iles Loyauté le nombre de boursiers en collège dépasse les 65 %, certains établissements sont à plus de 70 %. Traditionnellement, les établissements privés sous contrats connaissent un taux de boursiers plus élevés que dans le public. La situation est identique dans les lycées, notamment les lycées professionnels.

Les transports scolaires

Le transport scolaire doit faire l'objet d'une amélioration immédiate et profonde. Un travail de concertation entre le gouvernement et les différentes collectivités est nécessaire pour que des solutions puissent mieux prendre en compte les besoins des élèves et des familles.

Les internats

Au niveau du collège, 24,8 % des collégiens du privé sont internes contre 7,5 % pour le public. La répartition géographique des collèges explique en partie cette différence. L'agglomération de Nouméa représente 15 collèges publics sur 31, et 4 privés sous contrat sur 22. Les collèges de l'ASEE en province Nord accueillent le plus d'internes (46 %). Dans les lycées (LEGT) le taux d'internes est de 12,9 % pour le public et de 15,2 % pour le privé. En ce qui concerne les LP (lycées professionnels), les taux, plus élevés, sont respectivement de 19,7 % pour le public et de 39,5 % pour le privé sous contrat. En matière de demi-pension, 61 % des élèves du privé et 77 % du public sont demi-pensionnaires en collèges. Ces taux sont de 51 % et 56,4 % pour les LEGT, et de 48 % et 37,4 % pour les LP.
L'internat, véritable lieu de vie, peut agir comme un atout déterminant pour la réussite scolaire et pour l'intégration sociale de nombreux jeunes, notamment ceux et celles qui ne trouvent pas

en milieu familial les conditions favorables à leurs études. Ces internats doivent à la fois offrir un cadre de vie meilleur, un « isolement » dédié aux études et un soutien personnalisé. La pratique des « internats d'excellence » montre la voie des améliorations susceptibles d'être mises en œuvre pour l'ensemble des internats.

L'accueil des enfants en situation de handicap

Le rapport de recommandation de politique éducative préconise de renforcer l'accueil des publics handicapés, plus particulièrement en organisant mieux l'accessibilité de la classe et la mise à disposition de matériel pédagogique adapté. Il s'agit également de rendre efficace la scolarité pour l'enfant handicapé notamment en formant systématiquement le personnel enseignant.

L'éducation et la promotion de la santé : l'urgence d'une politique globale de santé scolaire

L'exercice de la compétence en matière de santé scolaire est donc éclaté entre de multiples acteurs sans qu'il n'y ait de politique éducative en matière de santé sur le territoire. Or, cette absence de politique globale de santé scolaire a pour conséquences des inégalités de traitement des élèves calédoniens. En ce qui concerne la santé scolaire, l'enseignement privé n'est pas soumis aux mêmes règles que l'enseignement public, sauf pour les visites médicales. Pour le reste (prévention, gestion des soins et des maladies), l'enseignement privé décide des orientations à prendre en matière de santé des élèves.

La santé scolaire est une mission de santé publique et une mission éducative comme le rappelle le Haut Conseil de la santé publique : *« L'enfance et l'adolescence constituent des périodes clés du développement au cours desquelles peuvent se créer, s'amplifier ou au contraire s'atténuer les inégalités de santé. C'est en référence à ses missions, en tant que milieu de vie qui accueille les élèves français pendant plus d'une décennie et comme espace privilégié d'éducation, que le système éducatif peut contribuer à l'amélioration de la santé de tous*[22]*. »*

Cela amène directement à la question de l'intégration de la santé scolaire dans la politique globale de santé en Nouvelle-Calédonie en évitant le cloisonnement actuel des moyens et de personnels[23].

L'ouverture sur le monde et sur la société de l'établissement scolaire

Si le cœur de métier de l'établissement scolaire est pédagogique, l'ouverture sur le monde et sur la société sont devenus des enjeux fondamentaux, notamment avec les actions conduites dans le cadre des appariements, des partenariats entre établissements français, européens ou étrangers, des classes bilingues, des sections européennes ou internationales, mais aussi dans un espace de proximité, avec les actions menées en partenariat avec les collectivités locales dans les domaines culturels, sportifs, de l'accompagnement scolaire, de la prévention des risques, sans oublier l'ouverture que permet Internet…

Nombre de jeunes calédoniens n'ont pas la possibilité de découvrir d'autres pays, parfois même leur propre pays, mais peuvent développer une « curiosité pour le monde » à travers les TIC et les échanges qu'ils permettent avec des élèves étrangers. De même l'insertion de l'établissement dans les réseaux locaux permet aux équipes de trouver des réponses plus stimulantes en partenariat avec les collectivités, voire de bénéficier des dynamiques des projets de territoire, dans l'intérêt des jeunes. Nous sommes au cœur des apprentissages sociaux pour les élèves.
Si les objectifs éducatifs sont toujours présents, c'est un autre métier et d'autres compétences à acquérir pour le chef d'établissement et les équipes éducatives. Le rôle d'impulsion des autorités académiques et des collectivités est essentiel à travers l'accompagnement logistique et financier de ces actions. Il s'agit de favoriser les initiatives locales des établissements mais aussi de les évaluer. C'est l'enjeu de l'autonomie des établissements que permet leur statut.

La formation des personnels d'éducation et de surveillance

Surveillants et adjoints d'éducation (AE) sont un corps de fonctionnaire en Nouvelle-Calédonie. Il est nécessaire d'engager une réflexion sur les missions de ces personnels, sur leur recrutement et leur carrière, et sur leur formation, afin de redynamiser leur rôle au sein des établissements et de les amener à partager les objectifs et la culture du service public de l'éducation.

(22) Haut Conseil de la santé publique, Politique de santé à l'école, décembre 2011.
(23) Cf le chapitre sur la politique de santé.

c. Sécuriser les parcours scolaires et de formation

L'orientation : de l'orientation subie au parcours choisi

L'importance de l'orientation dans le système éducatif calédonien se traduit d'abord dans des résultats ou des constats :

- nombre d'élèves se retrouvent dans des structures spécifiques en collège,
- développement de filières courtes professionnelles dans un passé récent,
- présence d'effectifs importants d'élèves dans les sections technologiques et professionnelles des lycées, souvent liés à des caractéristiques sociales ou ethniques,
- existence d'un déterminisme de parcours pour certains élèves comme cela a été noté par les experts qui ont audité le système éducatif calédonien[24].

Passer d'une orientation subie à une orientation choisie, et sortir ainsi de la corrélation avec les origines sociales ou de l'impact de comportements stéréotypés ou d'autocensure sociale, cela implique *« une préparation tout au long de la scolarité, mais aussi une simplification des structures, dont la complexité pénalise les familles qui n'ont pas accès aux codes de l'institution[25] »*. On retrouve, en Nouvelle-Calédonie, dans les études consacrées à ce sujet[26], une forte correspondance entre des inégalités de résultats scolaires et des déterminants sociaux, culturels, et ethniques. Les inégalités ethniques devant l'école demeurent importantes et conditionnent la probabilité d'obtenir tel ou tel diplôme, les kanak et océaniens étant massivement surreprésentés dans les filières professionnelles et technologiques (notamment dans le tertiaire pour les filles).

De ce fait, l'orientation ne peut se réduire à donner de l'information pour que l'élève « construise son projet » en fonction de « ses capacités ». Les pesanteurs sociales et culturelles qui se manifestent aussi au sein de l'école, l'ignorance de certains domaines éloignés du milieu familial, impliquent une action de toute la communauté éducative. Des évolutions importantes, au sein du système éducatif, comme l'éducation tout au long de la vie, le socle commun de connaissance et de compétences, les parcours de découverte des métiers et des formations instaurés par une circulaire nationale du 11 juillet 2008, permettent d'envisager d'autres modalités pour répondre aux besoins de l'élève à travers des pratiques nouvelles ou des partenariats.

Et après le baccalauréat ?

L'orientation à l'issue de la troisième, comme à l'issue de la seconde, à un moindre degré, a des conséquences directes sur le vivier des poursuites d'études post-bac (vers l'enseignement professionnel court, ou des études longues à l'université ou des grandes écoles). Les bacheliers professionnels ne réussissent pas dans des études universitaires et s'orientent de plus en plus vers des filières courtes comme les BTS. Or, ces derniers accueillent aujourd'hui, prioritairement, des élèves issus des séries technologiques. L'insuffisance de l'offre post-bac courte sur le territoire soulève la question, déjà évoquée, de la carte des formations et des besoins de l'économie calédonienne. Elle interroge également sur la coordination avec l'offre de l'Université de la Nouvelle-Calédonie(UNC), sur les passerelles existantes ou à créer pour des poursuites de bac+2 en licence et en master ou l'accès des classes technologiques à l'UNC.

---

(24) Diagnostic du système éducatif de la Nouvelle-Calédonie, Ecoles, Collèges, Lycées, Enseignement public et privé, *Yves Guerin, Joseph Mullet, Pro Ed. Août 2009.*

(25) Refondons l'Ecole de la République, *rapport de la concertation 2012.*

(26) Ris C. Les inégalités d'accès aux diplômes, *Cahiers du Larje N°2012-2, UNC. Également les travaux de Gorohouna S. ou de Salaün M. mais aussi de Hadj L., Lagadec G., Lavigne G.,Ris C. , 2012 :* Vingt années de politiques de rééquilibrage en Nouvelle-Calédonie. Démocratisation de l'école et persistance des inégalités, Formation Emploi.

Lutter contre les sorties sans qualification

Si notre système éducatif laisse pourtant sortir des enfants du système scolaire avant la période des 16 ans (sorties prématurées), c'est plus massivement des jeunes de plus de 16 ans qui se retrouvent sans qualification, sans diplôme. La mesure de ces phénomènes est délicate, mais elle est possible et indispensable. On sait que 21 % des jeunes quittent le système éducatif sans diplôme, et 13,5 % des jeunes qui se présentent à la journée de préparation à la défense rencontrent des « difficultés sévères » vis-à-vis de la lecture.

En matière de politique publique, le questionnement s'articule autour de la prise en charge des élèves en risque de décrochage ou décrocheurs : cette prise en charge relève-t-elle fondamentalement de l'école ou peut-elle être externalisée ? Majoritairement, la réponse, en métropole, s'est orientée vers l'externalisation. La Nouvelle-Calédonie a, quant à elle, toujours l'opportunité de choisir la première option pour considérer que le décrochage est d'abord l'affaire de l'école, des enseignants, et de l'équipe ; l'entité « école » doit alors tout explorer du point de vue pédagogique et social afin d'éviter la rupture élève/école, et contribuer à récréer des liens. Des études[27] ont montré que le décrochage scolaire résultait de l'interaction de problèmes individuels, familiaux, économiques, avec des dysfonctionnements dans l'école et dans la classe (contextes scolaires dégradés, etc.).

Les solutions sont multiples :

- La première est de respecter l'obligation, inscrite dans le Code de l'éducation, que tout jeune sorte du système scolaire avec un diplôme ou une qualification au moins de niveau V (CAP). Toute la palette des formations professionnelles du territoire doit être utilisée, y compris la formation professionnelle initiale ou la formation continue, quand la réponse scolaire n'a pas été possible.
- Il faut également poursuivre la maîtrise du socle et du développement de compétences, dont la lisibilité, l'utilité et le sens échappent souvent aux jeunes *« alors qu'une connaissance scolaire possède un potentiel qui reste caché à de nombreux élèves[28] ».*

- Il est également nécessaire de développer des réseaux d'intervention professionnelle, car le décrochage scolaire met en question la vie de l'adolescent dans sa globalité et non exclusivement son rapport à l'école. Le recours à d'autres professionnels, dotés de moyens en conséquence et dont les métiers ne relèvent pas de l'éducation, doit être envisagée. C'est notamment le cas des difficultés sociales et psychologiques, ainsi que des systèmes de veille et d'alerte au sein des établissements scolaires (travailleurs sociaux, psychologues, éducateurs spécialisés).

d. Améliorer l'efficacité du système éducatif

Une nouvelle gouvernance

Redéfinir les relations entre les collectivités

La répartition des compétences nouvelles entre la Nouvelle-Calédonie et les différentes collectivités (provinces, communes) invite au développement de nouvelles pratiques entre collectivités, et à s'orienter vers un projet éducatif co-construit entre plusieurs acteurs au niveau territorial. De plus en plus de coordination (ou de régulation) au niveau local est recherchée. L'investissement dans les lycées (Nouvelle-Calédonie) et les collèges (provinces) tend à estomper la ligne de partage entre les contenus d'enseignement (État-Nouvelle-Calédonie) et les collectivités locales en charge prioritairement de l'amélioration des conditions d'enseignement.

Clarifier le financement des collectivités

Les compétences des provinces et des communes sont définies par la loi organique et le code des communes. Depuis le 1er janvier 2012, des compétences exercées par l'État ont été transférées à la Nouvelle-Calédonie.

Les problématiques sont connues :

- Une diversité des sources de financement liée à la répartition des compétences.
- Une efficacité des financements et des moyens utilisés (indicateurs) non mesurée, pour des objectifs insuffisamment qualifiés.

(27) Le décrochage scolaire. Des pistes pédagogiques pour agir, *Repères pour agir, SCEREN. CNDP-CRDP, 2012.*

(28) « Les compétences, un levier contre le décrochage scolaire dans Le décrochage scolaire ». *Des pistes pédagogiques pour agir, Dominique Raulin, ancien Directeur de CRDP.*

- Le respect ou non de la parité entre le public et le privé en matière de financements et de moyens attribués par les collectivités, et la définition d'un contrat d'association adapté à la situation calédonienne.
- La connaissance peu précise des coûts par élève dans le premier et le second degré, pour le public et le privé, qui permettrait de mieux cerner la réalité du forfait d'externat pour les communes et la Nouvelle-Calédonie. C'est une évaluation très délicate, car elle repose sur la prise en compte de divers éléments (coût du personnel, temps partagé entre internat et externat, etc). Elle permettrait d'éclairer le principe de parité.

L'évolution des dépenses d'éducation montre une croissance annuelle régulière de 6 % depuis 2005. Ces moyens permettent pourtant de pouvoir répondre aux besoins éducatifs. Les pouvoirs publics vont devoir intégrer davantage une logique d'efficience dans l'affectation de ces moyens, à la fois pour des questions de financement et donc de maîtrise de la dépense (que la compensation ne suffira pas à couvrir), mais aussi parce que l'évolution des effectifs scolaires à la baisse, différenciée entre le public et le privé, obligera à réinterroger les moyens mis en œuvre (fermeture de sections, d'établissements, réaffectation d'enseignants, etc).

Développer une gestion des ressources humaines pour les personnels de l'éducation

Celle-ci est un axe indispensable pour :

- Prévoir et anticiper les évolutions des besoins en personnel, dans et hors du cadre de la MADGG[29] et l'évolution de la masse salariale.
- Créer des corps et revoir les statuts. Revoir l'opportunité de la distinction entre les corps des instituteurs et des professeurs des Écoles et de la présence de deux centres de formation (trois avec le privé). En ce qui concerne les ATEE[30], qui appartiennent tous à la fonction publique de l'Etat et qui sont intégrés dans la MADGG, une disposition de l'article 55-1 créée par la loi organique du 3 août 2009 prévoit qu'*« à l'issue de la mise à disposition prévue au deuxième alinéa de l'article 59-1, si le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services conduit à ce que leur nombre soit inférieur à la moyenne, calculée dans des conditions fixées par décret […] une compensation financière correspondant à cet écart est attribuée »*. La question des postes est importante car elle permet de contribuer à mieux positionner ces personnels dans le cadre de l'établissement, de préparer le changement statutaire lié à l'issue de la MADGG, et de contribuer à une politique d'affectations des moyens dans les établissements basée sur des critères objectifs.
- Une gestion plus adaptée et plus différenciée des carrières, notamment vers des métiers de l'encadrement. L'encadrement est représenté par les personnels de direction (chefs d'établissements du second degré), les personnels d'inspection (du premier et du second degré), et les personnels d'encadrement administratif. Ils sont des éléments essentiels dans le fonctionnement du système éducatif et la mise en œuvre de la politique éducative.
- Anticiper et accompagner les évolutions des métiers.
- Résorber l'auxiliariat et définir une politique de recrutement en lien avec les formations offertes par l'Université en Master métiers de l'enseignement. Le flux des réussites aux concours de recrutement doit faire l'objet d'une attention particulière en fonction de la filière, afin d'anticiper les difficultés d'affectation sur le territoire des lauréats en l'absence de texte sur l'emploi local dans la fonction publique.
- La formation continue des personnels doit constituer un outil de développement des connaissances et des compétences afin de pouvoir mettre en œuvre les orientations retenues par les élus.

La création d'un observatoire du système éducatif

Cet observatoire du système éducatif serait chargé de recueillir et de traiter, dans la transparence et l'objectivité, les données relatives au fonctionnement du système éducatif et fournies par l'Éducation Nationale, mais aussi par d'autres administrations ou services de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes. Il participerait à l'évaluation annuelle du système éducatif, notamment par la définition d'indicateurs et le suivi des politiques mises en œuvre. Il pourrait être attaché à un organisme indépendant comme un Haut Conseil de l'Éducation.

(29) « Mise à disposition globale et gratuite » des personnels prévue dans le cadre du transfert du second degré et du primaire privé.
(30) Les adjoints techniques des établissements d'enseignement (ATEE, ex TOS) interviennent dans les domaines de l'accueil, de l'entretien des locaux et des espaces verts, des services d'hébergement et de restauration, de la maintenance mobilière et immobilière et des transports.

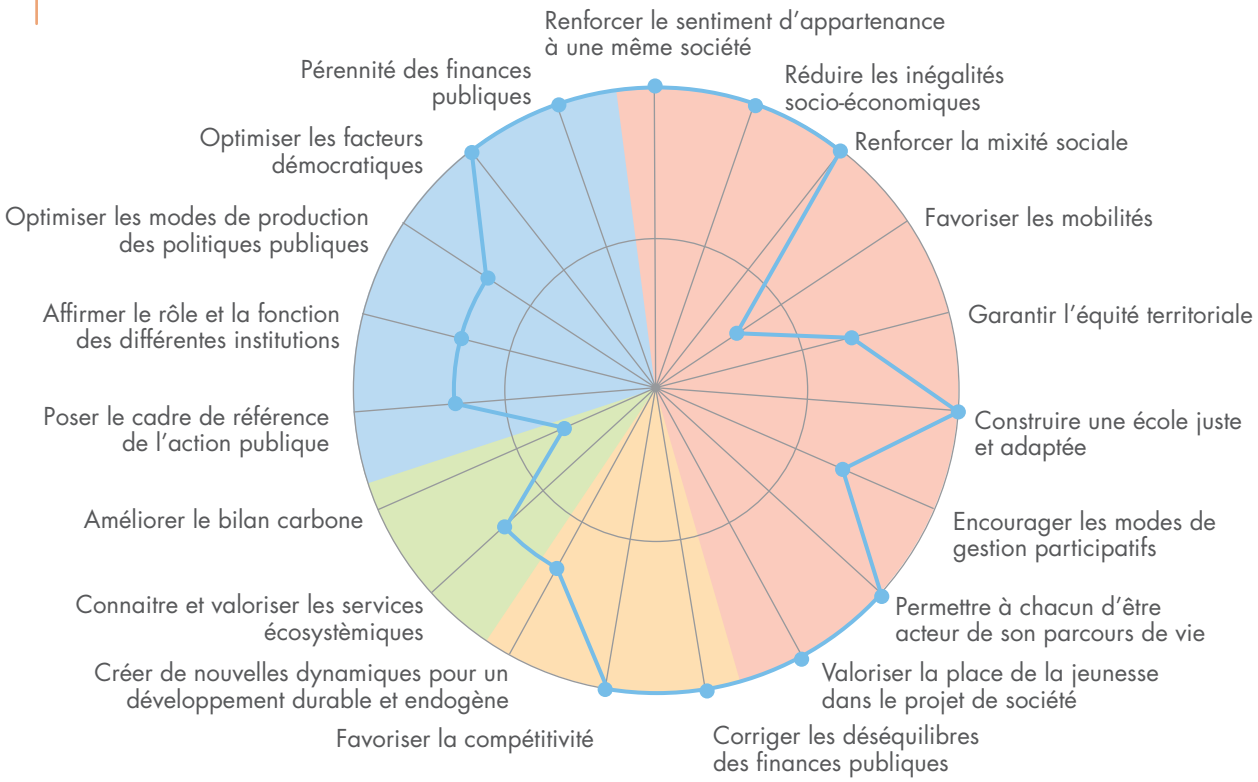
En forme de conclusion

La Nouvelle-Calédonie, forte de son histoire politique et administrative, de ses compétences, elles aussi partagées, doit définir le chemin qu'elle souhaite emprunter en matière d'organisation scolaire et de projet éducatif co-construit entre les différents partenaires institutionnels.

Il faut intégrer dans la réflexion l'observation du Haut Conseil de l'Éducation dans son rapport sur le Collège en 2010 : *« Les enquêtes PISA démontrent qu'il n'y a pas de fatalité de l'échec et que les élèves, dans leur immense majorité, sont capables d'atteindre et, pour les meilleurs, de dépasser le niveau de compétences jugé indispensable dans le monde d'aujourd'hui ».*
Le système éducatif calédonien doit, inspiré du respect des valeurs républicaines, traduire dans la réalité le principe d'égalité des chances et celui d'une école juste[31], afin de donner aux jeunes l'espoir d'un destin non déterminé au sein de l'école. Il doit, par le travail, les aider à trouver le goût et le plaisir de l'apprentissage des savoirs, de la découverte, de l'échange au sein de la classe et de l'établissement. Cela implique le respect de l'enfant et de son identité, de sa culture et de sa langue au sein de l'école. Alors l'école calédonienne sera le creuset du destin commun.

Ce projet et cette ambition se reflète dans la contribution de la politique éducative aux orientations fondamentales, où l'école répond fondamentalement aux défis sociaux et constitue un levier essentiel tant pour le développement économique, par le développement des compétences, que pour la construction d'un éco-territoire.

8 DÉFINIR UNE POLITIQUE ÉDUCATIVE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

(31) Une école juste, c'est d'abord une école qui se préoccupe des inégalités sociales, mais aussi des inégalités de réussite scolaire. Les déterminants (ou les sources) de cette réussite scolaire sont multiples, liés à l'origine sociale, aux « capacités » individuelles, à l'institution scolaire (taille des classes, offre de formation, qualité des enseignants, pédagogie mise en œuvre, effets d'établissement …), à l'implication des parents, etc. En Nouvelle-Calédonie, les inégalités sont aussi le résultat de l'histoire coloniale du pays, de la disparité entre les provinces en matière de rééquilibrage et d'attractivité.

6.4 AMÉLIORER L'EFFICIENCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

6.4.1 Le contexte

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) définit la santé comme *« un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »*. L'OMS introduit la notion de bien-être pour définir la santé. Il faut que les besoins nutritionnels, sanitaires, éducatifs, sociaux et affectifs soient satisfaits.

La santé est aussi, d'un strict point de vue économique, un élément constituant du capital humain, susceptible, comme ce dernier d'interagir sur la croissance. L'état de santé d'un individu peut, en effet, influencer sa formation initiale (et donc l'acquisition de compétences), son accès au marché du travail comme sa productivité (absentéisme, qualité du travail, etc.).

En métropole, la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 précise que *« La politique de santé publique concerne la surveillance et l'observation de l'état de santé de la population et de ses déterminants, la lutte contre les épidémies, la prévention des maladies, traumatismes et des incapacités, l'amélioration de l'état de santé de la population et de la qualité de vie des personnes malades, handicapées et des personnes dépendantes, l'information et l'éducation à la santé de la population et l'organisation de débats publics sur les questions de santé et les risques sanitaires, l'identification et la réduction des risques éventuels pour la santé, par le développement de l'accès aux soins et aux diagnostics sur l'ensemble du territoire, la qualité et la sécurité des soins et des produits de santé, l'organisation du système de santé et sa capacité à répondre aux besoins de prévention et de prise en charge des maladies et handicaps, la démographie des professions de santé. »*

Le système de santé regroupe l'ensemble des activités et moyens qui concourent à la production de la santé avec trois finalités complémentaires : curative (restaurer la santé), préventive (prévenir) et éducative (acquérir des savoirs et des compétences). En métropole, comme en Nouvelle-Calédonie, la prévention en matière de santé est l'un des défis majeurs d'une politique sanitaire très centrée sur le curatif[1].

a. Le développement de la prévention

La prévention a pour but *« d'améliorer l'état de santé de la population en évitant l'apparition, le développement ou l'aggravation des maladies ou accidents, et en favorisant les comportements individuels et collectifs pouvant contribuer à réduire le risque de maladie.[2] »*

La prévention, confrontée auparavant à d'importantes difficultés de mise en œuvre faute de financements dédiés et d'instance décisionnaire unique, connaît depuis la création de l'ASS-NC en 2001 un développement considérable. La mission s'est transformée en véritable responsabilité d'organisation de la prévention pour la Nouvelle-Calédonie en 2006. L'augmentation des budgets dédiés à la prévention, qui passent de 100 millions XPF en 2005 (transfert de subventions aux associations) à plus de 700 millions XPF en 2012, a permis le développement d'importants programmes de prévention, tels ceux relatifs aux addictions, à la prévention du VIH et des autres infections sexuellement transmissibles, au rhumatisme articulaire aigu. D'autres offres de dépistage sont créées *de novo*, comme celle du dépistage organisé du cancer du sein.

De nouveaux projets de prévention sont mis en place, comme le programme de prévention des pathologies de surcharge, et celui de prévention bucco-dentaire. Cette évolution rapide n'a cependant permis qu'une partie du rattrapage nécessaire, compte tenu du retard pris par le développement de la prévention, particulièrement si on le compare aux évolutions des dépenses de soins pendant la même période 90-2010.

(1) Pour la métropole : Les enjeux de la prévention en matière de santé, *avis du Conseil économique, social et environnemental, Jean-Claude Etienne Christian Corne, février 2012.* Pourquoi et comment donner un nouvel élan, en France, à la politique de prévention.
(2) Selon l'article L1417-1 du Code de la santé publique.

b. Un programme de modernisation des équipements en cours

L'offre de soins quant à elle, se décline d'une part, dans le cadre de l'offre hospitalière, territoriale et extra territoriale (évacuations sanitaires), et d'autre part, au travers de l'offre de proximité.

S'agissant de l'offre hospitalière, la modernisation des équipements hospitaliers est en cours. Les soins nécessitant un plateau technique spécialisé sont actuellement dispensés à Nouméa par le centre hospitalier Gaston Bourret et les deux cliniques privées (sur trois sites). Un centre hospitalier spécialisé réalise l'accueil et le traitement des personnes atteintes de troubles psychiques et assure également la gériatrie. Une activité d'hospitalisation de proximité est assurée par un centre hospitalier sur deux sites dans le nord, qui comporte une capacité de moyen séjour polyvalent. Les projets de modernisation en cours (Médipôle de Koutio, hôpital de Koné, regroupement des cliniques, renforcement de l'offre de soins de suite et de réadaptation) complèteront progressivement ce dispositif.

La réalisation des différents projets de modernisation en cours (Médipôle de Koutio, hôpital de Koné, regroupement des cliniques, renforcement de l'offre de soins de suite et de réadaptation - SSR) auront pour conséquence :

- une augmentation de la capacité actuellement autorisée de 150 lits et 70 places dans les disciplines de Médecine, Chirurgie et Obstétrique (MCO.) ;
- une augmentation de 102 lits et 10 places dans les disciplines des SSR (47 lits de soins de suite, 55 lits et 10 places en réadaptation fonctionnelle), hors les lits potentiellement reconnus au sein des centres médico-sociaux provinciaux ;
- une augmentation de 35 lits de psychiatrie générale ;
- une diminution de la capacité en long séjour, du fait de la fermeture du Centre Raoul Follereau et de la transformation de lits de long séjour et lits de moyen séjour au CHS.

Concernant l'évaluation des besoins face aux projets en cours, plusieurs études ont été menées par le service du contrôle médical de la CAFAT et par la DASS-NC, afin d'estimer les besoins capacitaires futurs de la population calédonienne :

- une analyse prospective des besoins hospitaliers dans les disciplines MCO à partir d'une application aux projections démographiques de la Nouvelle-Calédonie, des taux de recours par âge constatés en France (métropole et DOM-COM) en 2009 : globalement, 727 lits et 82 places seraient nécessaires en 2015, ces chiffres évoluant à 958 lits et 111 places en 2030 ;
- des indicateurs de population et résultats de différentes enquêtes et études ayant conduit à la modification de l'encadrement réglementaire des activités de SSR : ces travaux concluent à un besoin supplémentaire d'environ 150 lits et places, dont 50 de réadaptation fonctionnelle, le tiers de cette capacité pouvant être organisé par reconversion de lits de médecine et de chirurgie.

En confrontant les besoins estimés aux projets autorisés ou en cours d'élaboration par les différentes structures sanitaires l'on constate :

- des capacités en lits et places MCO dépassant les besoins estimés pour les années 2015 et 2020 ;
- une capacité en lits d'hospitalisation complète insuffisante en 2025 (déficit de 26 lits) et en 2030 (déficit de 103 lits) ;
- des projets actuellement envisagés en SSR insuffisants pour satisfaire les besoins estimés en 2016.

Ces constats valident le renforcement du dispositif hospitalier selon le dimensionnement envisagé.

Par ailleurs, les lits étiquetés « médecine » au sein des centres médico-sociaux provinciaux méritent une attention particulière, car leur localisation à distance des structures hospitalières permet le développement d'une prise en charge de proximité et pourrait plaider pour leur reconnaissance au sein de la carte sanitaire.

c. La diminution progressive des évacuations sanitaires

En matière d'offre hospitalière extra territoriale, le bilan des évacuations sanitaires montre une diminution progressive du nombre des évacuations sanitaires (-39,3 % sur la période 2004-2009), intéressant quasiment toutes les spécialités médico-chirurgicales, mais particulièrement flagrante pour celles ayant bénéficié du développement en Nouvelle-Calédonie de techniques diagnostiques ou thérapeutiques nouvelles (IRM et coronarographie notamment).

Les principales raisons d'évacuation sanitaire restent aujourd'hui le traitement des cancers et des

cardiopathies. Au vu des motifs d'évacuation sanitaire constatés, l'estimation du nombre futur d'évacuations sanitaires (les projections pour 2020 varient de 682 à 1 480 EVASANS) est étroitement liée à la mise en œuvre en Nouvelle-Calédonie de projets visant à diversifier l'offre de soins, et notamment de la suite qui sera donnée aux projets d'implantation d'une offre de radiothérapie et de médecine nucléaire.

d. Une situation préoccupante en matière de santé mentale

Il est estimé que plus de 72 000 personnes en Nouvelle-Calédonie souffrent d'au moins un trouble psychique. Entre 1991 et 2010 ont été comptabilisés 604 décès par suicide, dont 22 décès de mineurs. On observe que le suicide atteint proportionnellement presque 2 fois plus la population de la province des îles Loyauté. 12 500 jeunes âgés de 18 à 29 ans sont concernés par un trouble anxieux, de l'humeur ou lié à l'alcool.

Le conseil de santé a statué sur les arrêts de travail de 480 fonctionnaires en 2008. Les motifs psychiatriques et/ou troubles réactionnels y représentaient 50,8 % des causes d'arrêt de travail et concernaient 244 agents, les enseignants étant les plus touchés. Par ailleurs, 3 390 personnes bénéficient pour un trouble psychiatrique d'une prise en charge en longue maladie par la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs salariés (CAFAT).

Malgré les dispositifs qui se sont structurés et mis en place au cours des quinze dernières années, ainsi que les financements votés par les collectivités au service de la population, tous les représentants institutionnels et associatifs ayant participé à l'élaboration du schéma de santé mentale se sont accordés sur le constat du manque d'harmonisation du recueil de données relatives à la santé mentale entre les diverses institutions, ainsi que du manque de connaissance des missions de chacun, et de coordination entre les divers partenaires, ce qui est préjudiciable à la prise en charge des publics.

Le besoin de formation spécifique au repérage et à la prise en charge des personnes présentant un trouble ou une souffrance psychique, ainsi que l'accessibilité réduite à l'offre psychothérapeutique ont aussi été identifiés.
Par ailleurs, l'insuffisance de moyens dédiés et l'augmentation considérable des mesures judiciaires ne permettent pas de mener une réelle politique en terme de prévention de la maltraitance et de la délinquance.

On observe également une confusion entre maintien de l'ordre public et réponses possibles du CHS Albert Bousquet, ainsi qu'un sentiment de défaut de reconnaissance du rôle des familles et des proches du malade.

e. Une offre de proximité confrontée à de nombreux freins

Un manque de coordination institutionnelle et professionnelle

L'offre de proximité est portée par les centres médico-sociaux et les professionnels de santé libéraux. Elle concerne les soins de santé primaire et les programmes de protection maternelle et infantile, la surveillance des grossesses, le suivi et la vaccination des enfants. Elle est confrontée au manque de coordination institutionnelle et professionnelle. En effet, les centres médico-sociaux relèvent des provinces, les hôpitaux de la DASS-NC, les professionnels de santé libéraux et les cliniques de la CAFAT, alors que les actions de prévention relèvent de l'ASS-NC. La cohérence des actions pourrait être améliorée par la définition d'axes prioritaires communs.

La coordination des acteurs de santé est unanimement reconnue comme insuffisante. Le problème est encore plus critique, lorsque les ressources médicales et paramédicales sont faibles. L'exercice en milieu isolé fait peser sur les professionnels des contraintes importantes pour assurer la permanence des soins : 18 des 33 communes de Nouvelle-Calédonie sont dépourvues de médecin généraliste libéral. Ce qui fait peser sur deux, voire sur un seul médecin la contrainte de permanence des soins. Il en est de même pour les sociétés d'ambulance. Des évolutions se révèlent donc nécessaires pour optimiser les ressources disponibles et améliorer leur cohérence.

Dans le domaine de la santé scolaire, l'absence de réglementation et de référentiel fait que celle-ci est organisée de façon inhomogène selon les provinces, tant aux plans des niveaux scolaires visités que des objectifs de recherche de pathologies. L'ASS-NC est finalement la seule institution à mettre en

œuvre un dépistage organisé systématique sur un même niveau scolaire et sur l'ensemble des écoles du territoire (cardiopathies rhumatismales). Aujourd'hui, si la compétence est du ressort de la Nouvelle-Calédonie dans le cadre du transfert de compétence, elle est en cours de structuration. Les acteurs sont nombreux : provinces, associations, CLSPD dans certaines communes, ASS-NC.

Des difficultés liées à la démographie médicale en milieu rural

L'évolution de l'effectif des médecins en exercice suit une courbe superposable à celle de la démographie à partir de 2004. En 2011, la densité était de 110,3 médecins généralistes pour 100 000 habitants, contre 145,5 en métropole, et de 112,7 médecins spécialistes pour 100 000 habitants, contre 153 en métropole.

Il existe néanmoins de grandes disparités entre les provinces. L'installation libérale des professionnels de santé et les différentes spécialités médicales sont concentrées sur les communes du Grand Nouméa où la densité médicale par habitant rejoint celle de métropole. Cette disparité est encore plus marquée pour les médecins spécialistes du fait de leur installation en zone urbaine, où la densité est comparable à celle de la métropole. Parallèlement, si les trois provinces ont investi dans le maillage territorial de l'offre publique de soins de proximité, elles sont confrontées à des difficultés de recrutement et de pérennisation de leur personnel médical, particulièrement dans le nord et les îles.

Par ailleurs, en matière de soins spécialisés, le manque de disponibilité des médecins hospitaliers - occupés à leur mission première de prise en charge des malades hospitalisés - et, que ce soit en secteur public ou privé, la participation des médecins à des vacations reposant sur le volontariat posent de réelles difficultés.

En outre, l'absence d'incitation financière, les problèmes récurrents en matière de transports intérieurs, le manque de préparation des dossiers médicaux préalablement au déplacement du spécialiste, ou encore la difficulté à effectuer des actes médico-techniques sur le site des vacations constituent autant d'obstacles à la venue des spécialistes.

Néanmoins, la bonne coordination des acteurs permet parfois de surmonter ces difficultés. C'est le cas par exemple en matière de gynécologie, des spécialistes libéraux intervenant dans les îles et des assistants du CHT intervenant dans le nord. L'accès aux soins dentaires et d'ophtalmologie a été amélioré dans les îles grâce au concours de la Mutuelle du Nickel et de la Mutuelle des Fonctionnaires. L'accès aux soins spécialisés de psychiatrie repose sur une organisation décentralisée comprenant trois antennes médico-psychologiques sur Poindimié, Koumac et Lifou, et des vacations de psychiatre dans 13 autres communes.

En outre, les disparités de prise en charge selon la couverture sociale, les problématiques d'accès physique aux structures de soins - liées à celle des transports et de leur coût -, l'insuffisante prise en compte de la culture des patients, peuvent constituer un frein à l'accès aux soins.

f. Une augmentation structurelle des coûts de santé

Le développement de l'offre de soins, l'amélioration des conditions socio-économiques et l'approfondissement du système de protection sociale ont contribué à une amélioration de l'état sanitaire global, mais se sont accompagnés d'une augmentation structurelle des dépenses de santé et d'un besoin de financement croissant.

Par ailleurs, les classes d'âge des moins de 15 ans et des plus de 64 ans, qui représentaient respectivement 31 % et 4,8 % de la population il y a quinze ans, représentaient, en 2009, 25,5 % et 7,4 % des effectifs (recensement 2009). La baisse du taux de mortalité se traduit par un allongement de l'espérance de vie, qui révèle une amélioration globale de l'état de santé. L'espérance de vie a nettement progressé, aussi bien chez les hommes que chez les femmes, passant de 67,9 à 74,4 ans pour les hommes entre 1990 et 2010, et de 73,2 à 80,7 ans pour les femmes. Or, les études statistiques montrent que, de manière générale, la consommation de soins est élevée dans les deux premières années de la vie, à un faible niveau jusqu'à l'âge de 20 ans environ, puis qu'elle s'accroît de façon constante avec l'âge. Ainsi, la consommation de soins ne devrait cesser d'augmenter.

La dépense globale de santé représentait en 2011 plus de 87 milliards XPF[3] (dont 37 % pour le secteur hospitalier public et privé[4]). Ces dépenses sont financées à hauteur de 62,5 % par la CAFAT et 25 % par les pouvoirs publics, le reste relevant des organismes complémentaires (4,5 %) et des ménages (8 %).

Les dépenses hospitalières globales pour l'année 2012, estimées à 31,3 milliards XPF, s'élèveraient à 41 milliards XPF en 2016, en tenant compte du surcoût lié aux opérations de modernisation des plateaux techniques et de la modification de la tarification des activités de SSR prévue à compter du 1er janvier 2013.

En l'absence de secteur à honoraires libres comme en métropole, les tarifs de l'ensemble des prestations prises en charge par le système sont règlementés en Nouvelle-Calédonie. Seuls les tarifs des soins à l'étranger ne sont pas règlementés. **Une action sur les prix a déjà été utilisée à diverses reprises sur :**

- les **médicaments** en 1994, 2005 et en 2011,
- les **appareillages, fournitures et analyses** en 1994,
- les **actes des professionnels de santé** en 2011,
- les **EVASAN** en 2011.

Le choix a été fait de mettre en place dès 1993-1994, un dispositif de maîtrise comptable des dépenses hospitalières :

- à travers le **financement des hôpitaux publics** par dotation globale dont le taux directeur d'évolution est fixé en amont par le Congrès,
- à travers la **fixation d'une enveloppe de dépenses** avec un ajustement tarifaire lié au respect de cette enveloppe pour les cliniques privées.

Concernant les dépenses dites « de ville », les deux types de mesures se côtoient :

- les mesures de **maîtrise comptable** : en 1994, avec le gel puis la régulation des conventionnements, les plafonds d'actes pour les infirmiers et les kinésithérapeutes avec un mécanisme de remboursement en cas de dépassement, complétées en 2006 par la fixation d'objectifs conventionnels pour les médecins, assortis d'incitations financières ;
- les mesures de **maîtrise médicalisée** : le dispositif du médecin référent et de suivi du patient en longue maladie posé en 1994 et réajusté en 2005.

Les dispositifs de maîtrise comptable ont été mis en œuvre en Nouvelle-Calédonie, mais avec un bilan nuancé :

- la **régulation des conventionnements a permis de maîtriser la démographie médicale**, et donc de contenir les dépenses, mais elle engendre des effets pervers, notamment un effet inflationniste sur les reventes de conventionnement. Des corrections doivent être mises en place en ce qui concerne les zonages au sein d'une même commune ;

- le **mécanisme prévu en 2006 dans la convention médicale a permis de contenir l'évolution des dépenses et d'assainir les relations avec les médecins**, mais l'incitation financière a été inflationniste ce qui atténue de fait l'impact sur les dépenses concernées ;

- enfin, l**e dispositif du médecin référent et du suivi des patients en longue maladie n'a pas encore produit ses effets en matière de maîtrise des dépenses**, mais il a d'ores et déjà permis une meilleure prise en charge des patients.

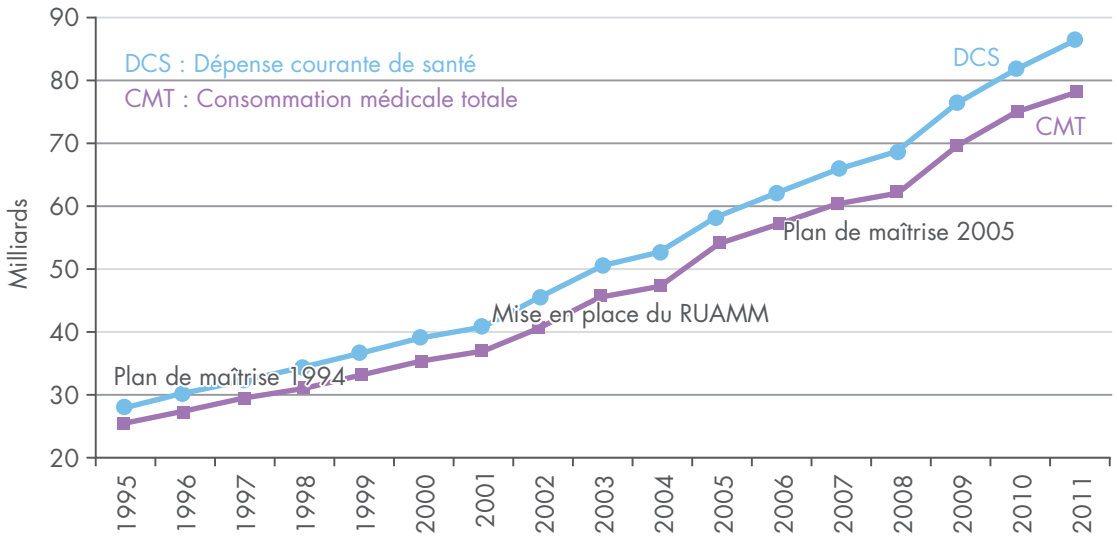
(3) Tableaux de l'économie calédonienne, ISEE, TEC 2012.
(4) ISEE, dépenses de santé.

6.4.2. Les indicateurs d'opportunité

Le coût de la santé est, de façon standardisée, appréhendé au travers de deux agrégats : la consommation médicale totale et la dépense courante de santé.

Le diagramme ci-dessous illustre la progression des deux agrégats depuis 1995.

1 TAUX D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES COURANTES DE SANTÉ ET DE CONSOMMATION MÉDICALE



Source : ISEE-DASS

Sur la période 1995-2011, la dépense courante de santé et la consommation médicale totale affichent un rythme de croissance annuel moyen respectif de 7 % et 7,3 %. À ce rythme, la dépense de santé double tous les 11 ans.

L'indice des prix santé enregistre une croissance annuelle moyenne (2,75 %) supérieure au taux de l'inflation annuel moyen (1,68 %) sur la même période.

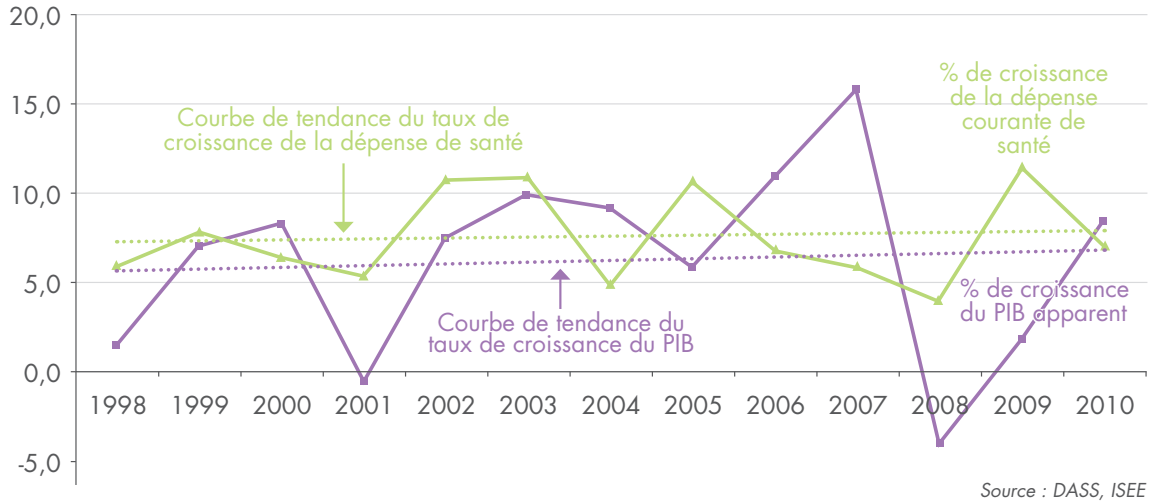
2 DÉPENSE COURANTE DE SANTÉ RAPPORTÉE AU PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NOUVELLE-CALÉDONIE	9,77 %	9,38 %	8,57 %	9,34 %	10,2 %	10,1 %
MÉTROPOLE	11,4 %	11,3 %	11,2 %	11,4 %	12,1 %	12,1 %

Sources : Drees, Comptes de la santé, base 2005, Insee

Concernant la part des dépenses de santé dans le PIB, la Nouvelle-Calédonie se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais en deçà de la métropole qui constitue le trio de tête avec les États-Unis et les Pays-Bas.

3 ÉVOLUTION COMPARÉE DU TAUX DE CROISSANCE DE LA DÉPENSE DE SANTÉ ET DU TAUX DE CROISSANCE DU PIB



Source : DASS, ISEE

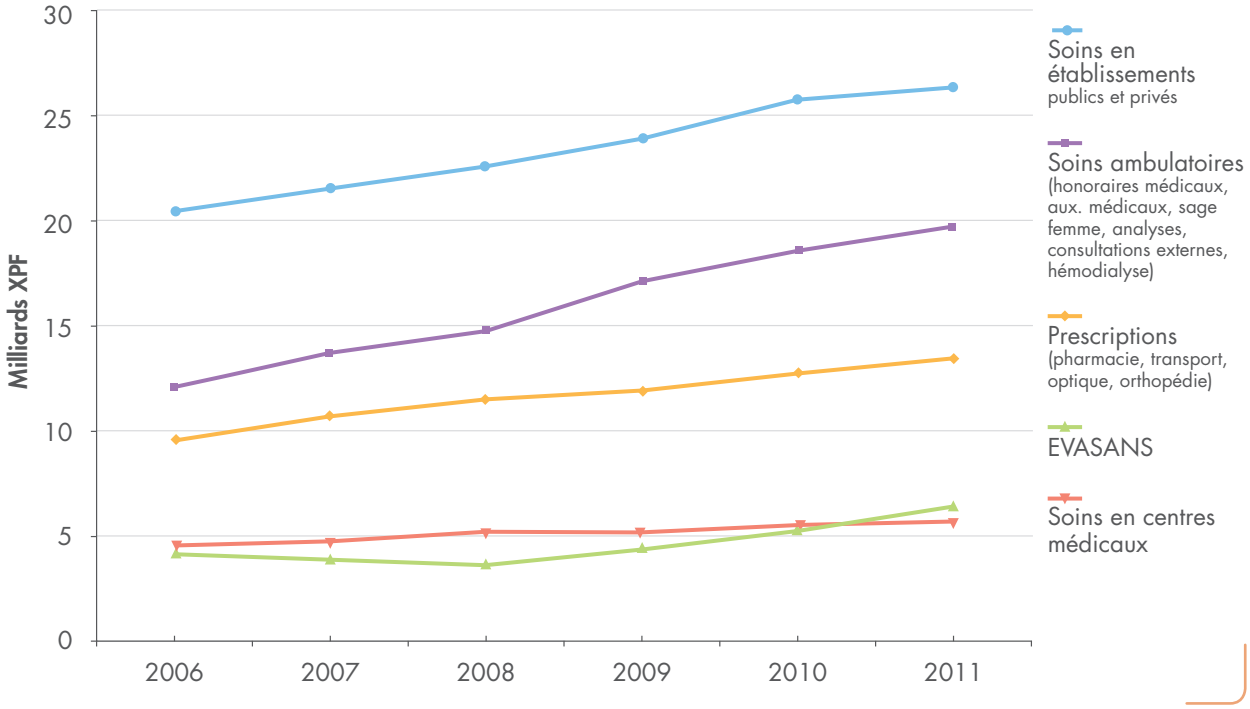
Sur la période 1998-2010 on constate :

- un taux de croissance annuel moyen du PIB apparent de 6,2 % ;
- un taux de croissance annuel moyen de la dépense courante de santé de 7,5 %.

On observe ainsi que les dépenses de santé augmentent plus vite que la création de richesse. Cette situation est partagée par la plupart des pays de l'OCDE sur les 20 dernières années. Ce différentiel est visible au moyen des courbes de tendance. **À moyen et long termes, un tel écart structurel génère inévitablement des difficultés de financement.**

La consommation de soins et de biens médicaux marchands comprend les soins en établissements de santé, les soins ambulatoires (médecins, dentistes, auxiliaires médicaux, laboratoires d'analyses), les soins prescrits (transports, médicaments et autres biens médicaux tels que l'optique, les prothèses, le petit matériel ou les pansements), ainsi que les EVASAN.

4 DÉPENSES DE SANTÉ PAR GRAND POSTE SUR LA PÉRIODE 2006 À 2011



Avec 26,27 milliards XPF, le secteur hospitalier (public et privé) représente près de 37 % de la consommation de soins et de biens médicaux marchands. Les établissements publics assurent la majeure partie des dépenses hospitalières (84,3 %). La consommation de soins ambulatoires est de 19,7 milliards XPF, dont 17,8 milliards XPF pour le secteur ambulatoire privé.

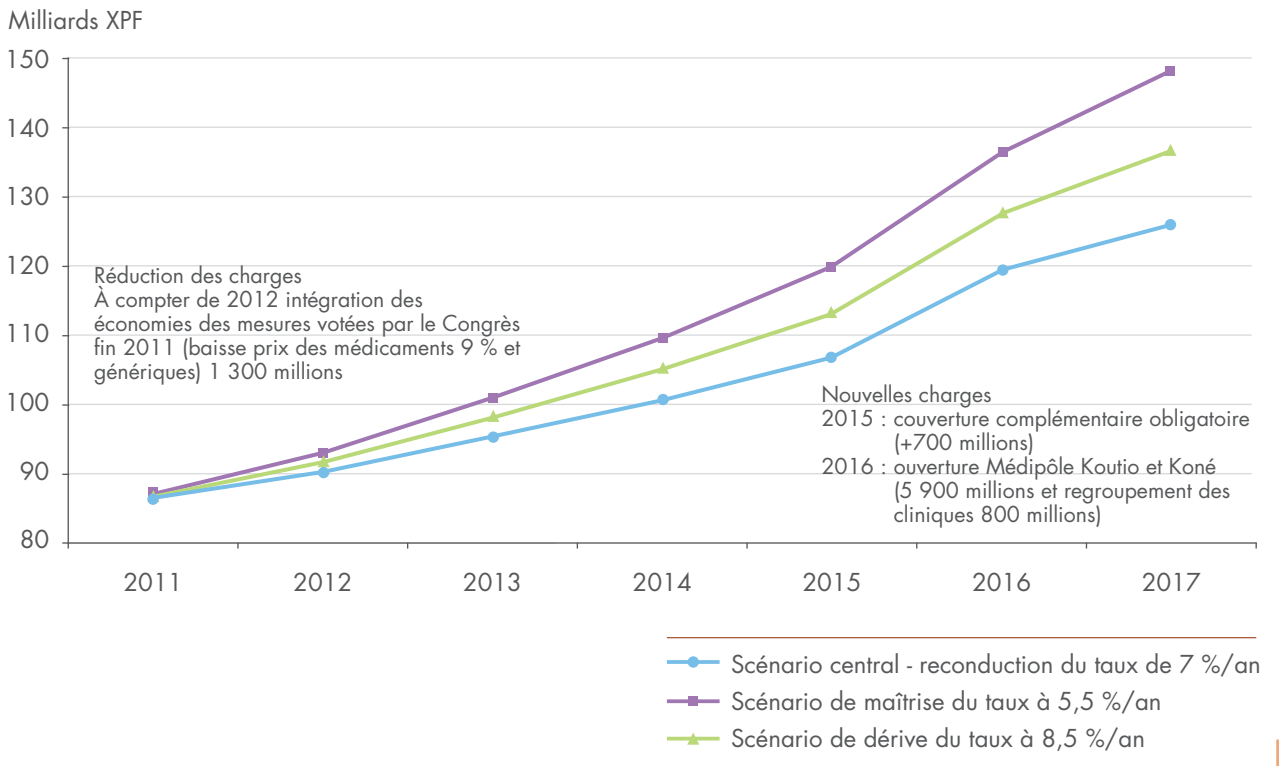
Par ailleurs, concernant les dépenses rattachées aux EVASAN, on constate :

- une évolution de +79 % du poste de dépenses EVASAN entre 2008 (3 620,8 millions XPF) et 2011 (6 497,5 millions XPF), un coût unitaire par EVASAN ayant augmenté de +54,1 % au cours de cette même période (passant de 2,70 à 4,16 millions XPF) ;
- un coût moyen des seules dépenses de soins d'une EVASAN qui enregistre une hausse de +30,6 % entre 2007 et 2010 et de +55 % de 2008 à 2011.

L'analyse des dépenses engendrées par les seules EVASAN parties en cours d'année de facturation, permet de constater un coût unitaire progressant de +26,5 % en Australie, de -5,8 % en France. Une partie de cette progression est à rattacher à l'évolution du taux de change avec le dollar australien (+24 % en 2009, +22 % en 2010).

Les projections sur la période 2012 à 2017 permettent, à partir de ce taux moyen, de faire des simulations suivant un scénario pessimiste à 8,5 % de croissance annuelle, ou un scénario optimiste à +5,5 %.

5 PROJECTION DE LA DÉPENSE COURANTE DE SANTÉ SUR 5 ANS



6.4.3 Les choix et priorités possibles

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 du système de santé calédonien ce qui suppose éventuellement de :

- réorganiser l'offre de soins ;
- rendre l'offre de soins plus performante, c'est-à-dire plus économique, plus efficace et de meilleure qualité, sans dégrader son niveau de qualité.

Dans ce cadre, la question concernant la conception de la médecine que la Nouvelle-Calédonie souhaite retenir est essentielle. En effet, deux conceptions existent : celle en vigueur en métropole, où sont formés la plupart des médecins exerçant en Nouvelle-Calédonie, qui refuse de définir un seuil financier à partir duquel un traitement ne doit plus être pris en charge ; et celle en vigueur dans les pays anglo-saxons, inspirée de la démarche des économistes de la santé, qui fixe ce seuil par année de vie gagnée.

Par ailleurs, il conviendra de définir quel équilibre doit être trouvé entre la prévention et la prise en charge thérapeutique, ou encore de déterminer comment faciliter l'accès aux soins.

6.4.4 Les prérequis, conditions de réalisation

- La maîtrise des dépenses de santé ;
- la prise en compte de la dimension culturelle ;
- une meilleure connaissance de la santé (Observatoire de la santé) ;
- l'articulation avec les politiques de dynamisme des territoires ;
- la mise en adéquation des politiques d'aménagement (habitat, transport) avec la politique de santé (notamment diabète et surcharge pondérale).

6.4.5 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Renforcer la prévention

Pour le Conseil économique, social, environnemental : *« La prévention en matière de santé repose à la fois sur la sensibilisation et l'implication de chaque individu, la formation de l'ensemble des professionnels concernés, mais aussi la promotion par la collectivité des conditions de vie et de travail propices à un bon état de santé de la population. »*[5] Il faut adapter ces recommandations aux pratiques locales et culturelles en matière de comportements, de diffusion de l'information, à l'histoire de la santé en Nouvelle-Calédonie, à son environnement économique et social.

Développer la transversalité professionnelle

Ceci passe notamment par :

- la définition d'articulations entre les collectivités, notamment provinciales, l'ASS-NC, les réseaux, les associations et les professionnels au sein des différents niveaux d'intervention en prévention, tant sur le terrain, qu'en terme de représentation dans l'ASS-NC et autres instances ;
- a mise en œuvre d'outils permettant d'associer tous les secteurs autres que le sanitaire et social, dans une politique globale de promotion de la santé.

Développer la prévention dans la formation initiale et continue

Le développement de la prévention dans la formation initiale et continue des professionnels de santé permettrait d'accentuer l'effort réalisé dans ce domaine. Par ailleurs, des formations spécifiques en direction notamment des acteurs du social et de l'enseignement pourraient être organisées (assistantes sociales, personnel de santé scolaire, enseignants, etc.).

Élaborer un cadre réglementaire pour la prévention

Afin d'organiser au mieux les moyens par rapport à la cible et aux objectifs, une clarification des compétences, des missions et de la complémentarité de chacun semble nécessaire. L'élaboration d'un cadre réglementaire en la matière permettrait de mettre en cohérence les actions menées.

Par ailleurs, la valorisation du développement des potentialités humaines (en partie le développement de l'estime de soi) par une approche socio-culturelle pourrait se décliner dans un programme de promotion de santé scolaire en intégrant le concept global et transversal de la santé, dans un but de valorisation de la personne.

(5) Les enjeux de la prévention en matière de santé, avis du Conseil économique, social et environnemental, Jean-Claude Etienne, Christian Corne, février 2012.

En outre, il est relevé l'absence d'outils communs et partagés entre les trois provinces et les professionnels de santé, permettant le suivi des femmes enceintes et des enfants, ou relatifs à la médecine de prévention ou à la médecine du travail des fonctionnaires que certaines provinces ont mis en place de leur propre initiative.

L'élaboration dans ces différents domaines d'un cadre réglementaire commun serait de nature à permettre une plus grande cohérence des actions.

Définir les modalités d'action des professionnels

Dans ce cadre, un parcours de prévention pourrait être défini. Il pourrait s'appuyer sur l'élaboration d'un carnet de prévention pour examens médicaux gratuits à certains âges de la vie, associé à des avantages pour ceux qui y participent, selon le principe du carnet de maternité ouvrant droit à des prestations sociales.

La mise en place d'interventions collectives ou individuelles de prévention (accompagnement de la personne au changement) pourrait être proposée à des personnes de certains groupes à risque, comme l'obésité par exemple, afin d'en reporter ou annuler les conséquences ; de même pour le développement de l'éducation thérapeutique, pour les personnes porteuses de pathologies chroniques.

La création d'actes de prévention dans la nomenclature pourrait également être envisagée.

En outre, l'encadrement, la coordination et l'appui des acteurs de la société civile (secteur associatif, coutumiers, religieux, organisations professionnelles pour les entreprises) pourraient être organisés dans le cadre global de promotion de la santé.

Renforcer la prévention dans la médecine du travail

Mettre en place systématiquement les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) là où ils sont obligatoires, dans tous les établissements occupant au moins 50 salariés et dans les établissements de moins de 50 salariés avec les délégués du personnel. Renforcer l'action de la médecine du travail.

Mettre en place une ambitieuse politique de santé scolaire

L'école a une double mission : l'éducation à la santé des élèves et le suivi de leur santé. Le premier aspect est au mieux intégré dans les programmes scolaires et enseigné, le second est largement défaillant en Nouvelle-Calédonie. Il est également source d'inégalités entre les différentes pratiques institutionnelles, entre l'enseignement privé et public.

b. Améliorer l'accès à l'offre de soins de proximité

Mieux prendre en compte le patient et sa culture

Afin d'assurer leur mission de proximité, les soins de premier recours sont nécessairement centrés sur l'individu, la famille et la communauté. Des éléments culturels peuvent constituer un frein à l'accès aux soins, en particulier lorsqu'ils ne sont pas suffisamment pris en compte.

L'Institut de formation des professions sanitaires et sociales a intégré à la formation initiale des infirmiers un module relatif à l'approche culturelle de la maladie. En outre, l'Institut de formation à l'administration publique a développé une offre similaire dans son programme annuel de formation continue. Toutefois, le développement de la formation continue, afin de contribuer à la prise en compte des spécificités culturelles par les professionnels dans leur pratique, suppose une pérennisation des personnels.

Les facteurs culturels intervenant dans le recours tardif aux soins pourraient être approfondis afin d'améliorer la prévention et l'orientation des patients vers des soins appropriés.

Par ailleurs, le rôle de l'entourage familial, plus ou moins élargi selon les cultures, dans la prise en charge de la dépendance et du soin gagnerait également à être réfléchi afin de favoriser, dans nos politiques publiques, le maintien d'une solidarité familiale qui existe encore de manière privilégiée en Nouvelle-Calédonie.

Renforcer la coordination professionnelle

La coordination des acteurs de santé et les recherches de complémentarités entre le public et le privé sont indispensables pour assurer au patient un parcours de santé cohérent, ainsi que la permanence des soins ambulatoires. Il convient alors de définir plus précisément le rôle et la responsabilité que l'on peut attribuer à chaque spécialité ou à chaque professionnel selon son niveau de formation.

Un enjeu particulièrement important est la gradation des offres de soins, c'est-à-dire la capacité à dispenser le soin approprié à chaque patient, pour chaque pathologie. Cette coordination peut se concevoir à travers la définition de territoires de recours reflétant les mouvements de population et pouvant être indépendants des découpages communaux et provinciaux. Par ailleurs, le développement d'organisations cibles propres à chacun de ces territoires, selon l'offre de soins en présence, pourrait être envisagé. Cette action pourra dès lors s'appuyer sur des projets portés par les professionnels publics et privés de santé et associer l'ensemble des acteurs permettant une approche globale de la santé.

Il conviendrait par ailleurs d'organiser la permanence des soins et le schéma des urgences. Les principales difficultés à dépasser concernent la participation des professionnels libéraux à la permanence des soins et les mutualisations possibles dans les zones isolées. Les modes de rémunération de la permanence des soins, en particulier lorsqu'elle ne donne lieu qu'à un petit nombre d'actes, devraient également faire l'objet d'une réflexion.

Favoriser l'accès de la population aux médecins spécialistes

S'agissant des spécialistes hospitaliers, l'inscription des interventions en périphérie, dans les fiches de poste de tous les médecins recrutés au sein des hôpitaux publics, contribuerait à la réalisation de cet objectif. Des mesures incitatrices pour les médecins hospitaliers participant aux activités périphériques peuvent également être envisagées. Par ailleurs, le financement des actions des projets d'établissement des hôpitaux publics qui s'inscrivent dans une démarche de collaboration, par l'intermédiaire d'un fléchage des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), serait privilégié.

Concernant l'accès de la population aux spécialistes libéraux, l'application aux cliniques privées de la procédure d'élaboration de CPOM pourrait permettre, à la place d'une revalorisation de forfaits, de cibler des allocations de crédits sur des missions que les cliniques s'engageraient à développer : ces missions pourraient relever de missions de service public (ces pistes seront approfondies dans le cadre de la réflexion sur le financement des hôpitaux). Il conviendra ainsi de discuter des liens entre les cliniques et les médecins y exerçant, notamment des modalités de transmission aux médecins libéraux des obligations imposées aux cliniques où ils exercent (conventionnements portés par les cliniques et non nominatifs, contrats liant les établissements et les médecins, etc.).

Des incitations financières peuvent également être envisagées, telles que la valorisation des lettres de la nomenclature pour des actes effectués hors du Grand Nouméa, l'incitation à l'installation en zone rurale, à la création de cabinets secondaires, à l'intervention des libéraux sur les plateaux techniques hospitaliers périphériques (clinique ouverte, etc.).

Par ailleurs, une obligation à participer à des vacations décentralisées pourrait être imposée comme condition d'octroi d'un conventionnement.

Enfin, l'amélioration de la préparation de la venue des spécialistes permettrait d'orienter les activités des vacataires vers les pathologies les plus complexes, afin d'apporter une réelle plus-value spécialisée.

Définir des nouveaux modes d'exercice et des professions adaptées

Les centres médicaux-sociaux, qui relèvent des provinces, parce qu'ils sont constitués d'équipes pluridisciplinaires, offrent des possibilités inédites d'exercices collectifs et de nouveaux modes d'intervention auprès du patient. Cela suppose de repenser les combinaisons de compétences entre professionnels de santé et de développer les coopérations permettant de faire évoluer le mode d'exercice des professionnels dans l'objectif d'utiliser au mieux les compétences disponibles.

Afin d'améliorer les conditions de travail des personnels isolés, il est proposé de mener une réflexion concertée sur les adaptations possibles des décrets de compétences des professions de santé existantes et sur le besoin en professions nouvelles. Ainsi, à partir d'une évaluation des organisations de travail des personnels isolés permettant de faire émerger les besoins d'évolution, un programme d'adaptation des réglementations relatives à l'exercice des professionnels de santé en vue de pallier les carences en personnel spécialisé pourrait être défini. De même, un référentiel des compétences, nécessaire à l'élaboration de programmes de formation aux professions nouvelles, pourrait être élaboré.

Le développement de professions dédiées à l'exercice en milieu isolé permettrait d'améliorer l'adaptation des formations aux besoins spécifiques des populations, ainsi que la pérennisation des personnels. Ces personnels pourraient également constituer des ressources indispensables au développement de la prévention et de l'éducation thérapeutique dont les besoins ont déjà été mis en évidence.

Ce type d'adaptation doit nécessairement être concerté avec les professionnels de santé afin de permettre des compromis garantissant une complémentarité entre acteurs publics et privés. Il serait souhaitable de mener pour cela un programme d'évaluation approfondi des modes d'organisation.

Améliorer l'accès physique aux structures de soins

L'accès aux soins de proximité dépend de : la distance entre la population et les centres de soins, et de revenus suffisants[6]. L'existence d'un moyen de transport personnel ou de moyens de transport collectif à des prix abordables, voire gratuits, est une des conditions de cet accès.

Pour pallier ces difficultés, la province Nord a organisé dans certaines de ses communes, un système de navettes gratuites pour les ressortissants de l'Aide médicale nord, entre les tribus les plus éloignées et le centre médical. Les bénéficiaires du RUAMM peuvent en outre bénéficier de cette offre à des tarifs qui, bien qu'ils restent importants pour certains foyers, sont de nature à améliorer l'accès au centre médical.

À partir d'un état des lieux des lignes de transport public existantes et d'une évaluation des dispositifs de navettes développées par la province Nord, une réflexion commune pourrait être menée en lien avec le futur schéma des transports, pour pallier les difficultés d'accès aux structures de soins pour les populations qui en sont les plus éloignées. D'autre part, il convient de prévoir dès à présent, au vu des projets de réaménagement hospitalier, les modalités de transport qui seront nécessaires pour en permettre l'accès, notamment entre la côte est et ouest pour le CH de Koné.

c. Promouvoir la bonne santé mentale de la population

Optimiser la coordination des prises en charge des souffrances et troubles psychiques

La structuration du réseau de santé mentale, par le biais de la création d'une commission de concertation en santé mentale, ainsi que la mise en place de réseaux de proximité, devraient permettre une meilleure articulation entre les divers partenaires institutionnels, associatifs et libéraux. L'affectation de moyens humains spécifiques est nécessaire à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces dispositifs.

L'amélioration des relations entre les partenaires passe par l'identification et la réalisation d'une vacation, par exemple mensuelle, d'un référent psychiatre dans chaque établissement médico-social, social et de protection de l'enfance. La formalisation d'outils et de procédures permet quant à elle de faciliter les transmissions, notamment en cas d'urgence, d'améliorer les prises en charge et de diminuer les délais d'attente.

(6) Pour mémoire, en 2008, la population vivant sous le seuil de pauvreté était estimée à 53 000 personnes, soi 17 % des ménages. La part de ménages vivant sous le seuil de pauvreté était 4 à 6 fois supérieure dans le nord et aux îles Loyauté qu'en province Sud. Synthèse n° 23, *53 000 personnes sous le seuil de pauvreté, p.1, ISEE, 2008.*

L'aide aux aidants naturels devra être développée par le biais de séances collectives ou de prises en charge individuelles. En effet, toute la subtilité du travail de réseau réside dans cette capacité à faire alliance avec le patient et son entourage familial et élargi, notamment dans les cultures océaniennes où le réseau social naturel, voire confessionnel, doit être sollicité de façon privilégiée.

Par ailleurs, le tiers payant des actes de psychiatrie, voire de psychothérapie, réalisés par des psychologues pourrait être envisagé, ainsi que le développement de permanences de psychologues et le déploiement du N° vert unique dédié aux personnes vulnérables et en détresse.

Enfin, une nouvelle mission de prévention en matière de santé mentale pourrait être confiée à l'ASS-NC.

Permettre l'accès de tous aux dispositifs de soins adéquats

S'agissant de la petite enfance, l'identification du dispositif d'aide médico-sociale précoce (DAMSP), comme outil de dépistage des handicaps, d'accompagnement et d'orientation des familles, ainsi que l'élargissement de ses missions au suivi des enfants, pourraient être effectués.

Les moyens du centre d'accueil et de soins pour adolescents (CASADO) doivent être dimensionnés, notamment en équipe mobile et ateliers thérapeutiques, pour répondre à toutes les problématiques des adolescents et pour développer une attention particulière aux signes de mal-être des jeunes.
Le dimensionnement des centres et antennes médico-psychologiques (AMP), tant en pédopsychiatrie que pour les adultes, s'avère nécessaire, lui aussi, afin de permettre le travail de liaison, le suivi sur les lieux de vie et d'éviter les perdus de vue. Une réflexion sur l'équipement de la zone centre (Houaïlou, Thio, Boulouparis, Bourail) en AMP doit être menée avec tous les partenaires, pour doter la région centre d'un outil sanitaire en santé mentale.

Pour les adultes, les filières de réhabilitation et de réinsertion doivent être plus efficientes ou complétées, notamment en province Nord et dans les îles Loyauté.

Enfin, le manque de filières d'aval, notamment en secteurs social et médico-social, devra être comblé.

Partager une culture professionnelle commune

Dans cette perspective, la construction d'un plan institutionnel et coordonné de formation, multi partenarial et pluri-catégoriel, par zone de proximité, est préconisé, ainsi que l'organisation régulière d'un colloque sur la thématique santé mentale.

Par ailleurs, le financement d'une campagne médiatique annuelle permettrait de sensibiliser la population, les élus et les coutumiers aux problématiques de santé mentale.

d. Maîtriser les coûts de santé

Améliorer l'évaluation et la gestion des dépenses de santé

La dépense courante de santé, qui affiche un rythme de croissance annuel moyen de 7 %, a donc vocation à doubler tous les 11 ans.

S'agissant des EVASANS, l'orientation des patients vers les établissements les plus efficients nécessite de pouvoir effectuer une comparaison des coûts de soins et du coût global (cf. transport, logement des accompagnants, etc.) entre les différents établissements australiens, français et néo-zélandais susceptibles de prendre en charge les patients calédoniens et de vérifier le niveau de qualité des soins prodigués. Ce travail soulève des difficultés méthodologiques importantes, compte tenu de la variabilité des profils des malades, de l'hétérogénéité des tarifications appliquées dans les pays de destination, du fonctionnement différent des hôpitaux et des systèmes de soins, de la difficulté à apprécier la qualité de soins. Sa réalisation implique l'attribution de moyens spécifiquement dédiés.

Agir sur les prix

Si les mesures de maîtrise des tarifs et des prix pratiqués par les professionnels de santé sont efficaces pour maîtriser les coûts, elles sont toutefois mal perçues par ces professionnels et mettent en exergue le sentiment de manque de transparence et de concertation sur la politique tarifaire. Une réflexion est à mener sur la construction de la politique tarifaire qui semble aujourd'hui reposer sur la seule commission santé de la CAFAT. Une réactivation du comité de gestion du risque pourrait être une réponse.

La maîtrise dite comptable des dépenses de santé repose sur la fixation d'un objectif de dépenses compatible avec les ressources du régime. Elle est conduite de manière autoritaire lorsque l'objectif est fixé règlementairement et que son non-respect est assorti de sanctions financières. Elle peut également faire appel à une politique d'incitation, en liant le maintien ou l'obtention d'un avantage à la réduction des dépenses. L'approche est dans les deux cas économique et collective.

La maîtrise dite médicalisée, quant à elle, prend en compte l'état de santé individuel du patient, mais vise à limiter les dépenses à celles médicalement justifiées au regard de règles de bonne pratiques partagées. La démarche vise à lutter contre les gaspillages et les dépenses inutiles, en veillant à la juste dépense pour le juste soin.

Le financement des hôpitaux publics reposant très majoritairement sur la dotation globale de fonctionnement, ceci n'incite pas les services de court séjour à modifier leurs pratiques pour diminuer la durée moyenne de séjour, dans la mesure où quelle que soit la durée d'hospitalisation, le financement est le même. Ceci gèle les possibilités d'évolution apportées à l'offre hospitalière. C'est ainsi que le renforcement des capacités de SSR, prévu pour permettre le transfert des malades à partir des lits de court séjour, risque d'être inopérant si les organismes financeurs considèrent qu'il est plus « rentable » de maintenir leurs ressortissants dans un lit de court séjour, financé par la DGF à laquelle ils participent, bien que la prise en charge des malades y devienne inadaptée.

Le financement des établissements privés repose sur la fixation de multiples forfaits rediscutés individuellement avec la CAFAT, et sur le remboursement des actes médicaux réalisés. Le projet des établissements privés de se doter du PMSI[7] laisse envisager une possible évolution vers l'adoption de modalités tarifaires communes avec le secteur public.

Il conviendrait d'étudier les possibilités de phasage des opérations de rénovation des plateaux hospitaliers au vu des besoins, que ce soit tant en termes d'investissement (échelonnement des travaux), que de fonctionnement (activation progressive des lits installés).

Par ailleurs, une réflexion concernant la possible qualification des lits existant au sein des CMS, en qualité de capacité hospitalière au sens de la réglementation actuelle, pourrait être menée.

Le projet d'encadrement des activités de soins de suite et de réadaptation ouvre la possibilité de reconnaître tout ou partie de ces lits en qualité de lits de soins de suite, par une autorisation du gouvernement après avis du Comité d'organisation sanitaire et sociale (COSS), conformément aux délibérations 171 et 429 relatives à la carte sanitaire et à l'organisation de l'offre sanitaire. Concernant les autres missions (observation de malades ne nécessitant pas le recours à un plateau technique hospitalier, hébergement médico-social), un recueil de données sur le nombre et les motifs des séjours mérite d'être opéré avant de discuter de leur place dans l'organisation des soins.

Des modalités de tarification des activités hospitalières incitant les acteurs à rendre efficient le dispositif d'offre de soins pourraient être proposées. Dans ce cadre, deux possibilités se présentent :

- le retour à une tarification des activités de court séjour au prix de journée, incitant les financeurs à promouvoir le transfert de leurs ressortissants vers les structures d'aval *a priori* moins coûteuses (SSR, par exemple). Outre l'impression d'une gestion comptable des filières de soins, qui risque de générer le mécontentement des soignants, la difficulté est de fixer des prix de journée MCO suffisamment précis pour tenir compte des moyens consommés, sans déboucher sur une multiplicité de tarifs ;
- la mise en place d'une tarification à l'activité (T2A) sur le modèle métropolitain. Ceci nécessite un programme de médicalisation du système d'information (PMSI). Déjà implanté au CHT et au CHN, il permet une tarification adaptée à la lourdeur des prises en charge, indiscutable médicalement.

Il convient donc de poursuivre la réflexion concernant l'impact financier des modifications prévues à l'organisation de l'offre hospitalière

(7) PMSI : Programme de Médicalisation du Système d'Information.

(renforcement des capacités, modification des modalités de tarification), pour chacun des financeurs (CAFAT et les provinces en qualité d'organismes principaux de protection sociale, organismes mutualistes pour la part des dépenses non prise en charge par les financeurs principaux, usagers).

L'harmonisation des modalités de financement entre les secteurs hospitaliers public et privé (PMSI et CPOM étendus au privé, mode de tarification identique) devrait être envisagée.

Une réflexion doit être menée sur l'absence de dispositif de maîtrise des dépenses des cliniques. Les dispositifs de maîtrise des soins de ville sont à ajuster pour les uns (régulation des conventionnements), à repenser ou à moderniser pour les autres (plafond d'actes et convention médicale). Le dispositif de suivi des patients en longue maladie doit être amélioré, notamment pour faciliter la coordination entre praticiens et pour favoriser une plus grande implication des médecins publics.

e. Renforcer la gouvernance en matière de santé

Améliorer le contrôle des dépenses et la communication sur les comptes de la santé

Le plan de 1994 a posé les bases d'une nouvelle gestion du risque maladie devant associer l'ensemble des acteurs, notamment au travers du comité de gestion du risque. Il ressort que ce comité n'a pas pris la dimension souhaitée par manque d'implication des partenaires. La commission santé élargie de la CAFAT est devenue petit à petit le lieu des discussions, sans satisfaire pleinement les partenaires, notamment les mutuelles. Le plan de 1994 a également posé les bases d'une transparence sur les comptes de la santé et l'état sanitaire de la population. Si les comptes sont établis et le bilan sanitaire réalisé, les modalités de communication de ces études n'ont pas été mises en œuvre (présentation au COSS et au Congrès).

Les missions du comité de gestion du risque pourraient être étoffées pour lui donner un rôle d'alerte sur l'évolution des dépenses de santé avec la possibilité de saisir le COSS en cas d'évolution préoccupante. L'ajout à ses membres d'un représentant du contrôle médical unifié et d'un représentant de l'ISEE serait, tant pour ses missions relatives à la régulation des professionnels, que pour l'analyse des dépenses de santé, opportun.

En matière de contrôle, l'unification du contrôle médical est reconnue par l'ensemble des participants comme une bonne mesure qui a simplifié et clarifié les actions de contrôle. Il ressort cependant que les missions du contrôle médical pourraient être revues. L'allégement du mécanisme des avis obligatoires et le renforcement du contrôle auprès des professionnels de santé pourraient lui permettre d'être davantage présente dans l'analyse des dépenses, afin d'éclairer les décisions des organismes et des pouvoirs publics.

Améliorer la cohérence et la coordination

Concernant les politiques publiques de santé, la provincialisation a apporté des possibilités d'adaptation et des capacités d'animation territoriale en lien avec les besoins des populations. Une réflexion est néanmoins à mener sur les modes de coordination des politiques territoriales et provinciales pour définir :

- **un diagnostic partagé** par l'ensemble des acteurs du système de santé ;
- **des priorités et des objectifs** stratégiques partagés ;
- **la mise en œuvre** de ces axes stratégiques. Ce projet global comprendrait des axes communs à la Nouvelle-Calédonie et à ses établissements publics, aux provinces, à la CAFAT et aux mutuelles, en concertation avec les professionnels de santé.

Améliorer l'observation de la santé

Le développement de l'e-santé devrait permettre de récolter et d'exploiter des indicateurs (à définir), permettant le suivi de l'état de santé de la population. Ces données devraient être accessibles en temps réel aux acteurs de santé et aux décideurs.

Par ailleurs, il conviendrait de définir les missions et modalités de fonctionnement d'un observatoire de la santé qui mutualiserait les moyens actuellement

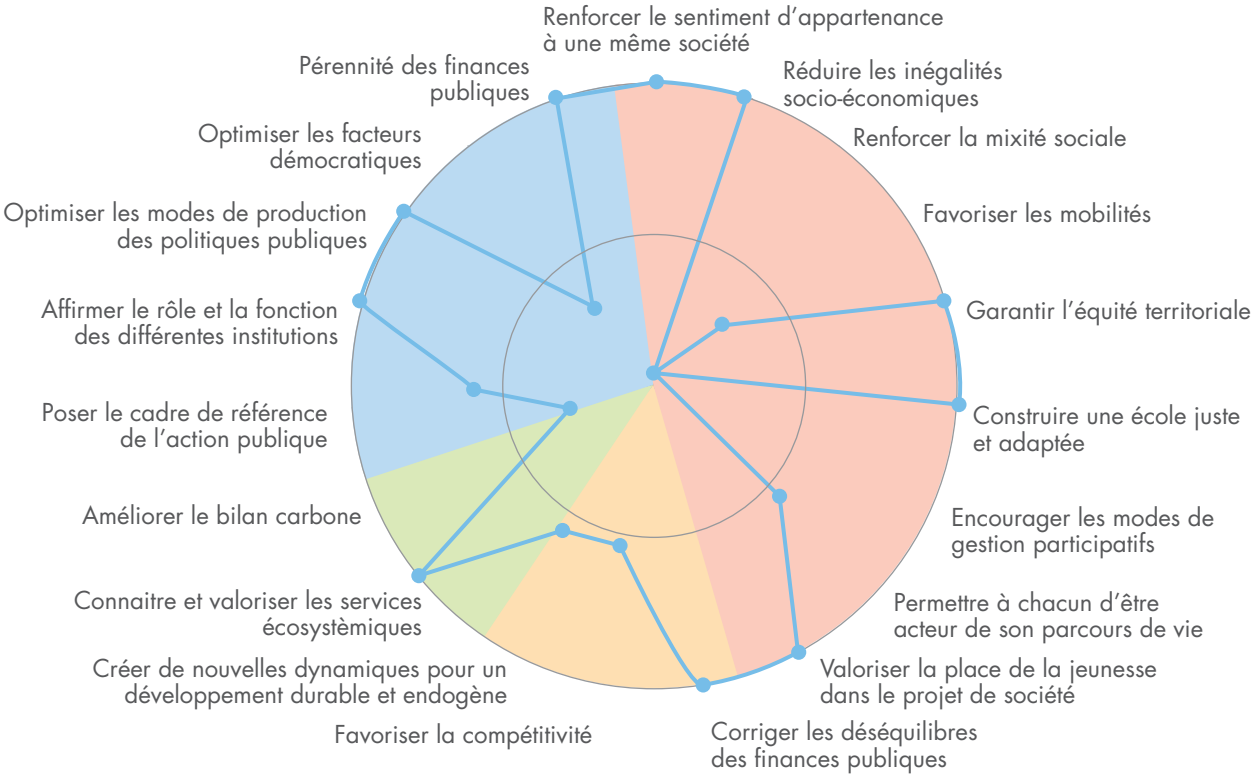
dispersés entre les services du gouvernement, les organismes de prestation sociale et les provinces.

Enfin, la réalisation d'études, notamment concernant la perception de la santé par la population, devrait permettre de mieux comprendre les freins aujourd'hui rencontrés à l'adoption de conduites considérées par les professionnels comme plus saines.

L'apport de cette politique aux orientations

C'est un droit fondamental. Dans l'optique du capital humain la politique de santé contribue à la réussite scolaire, à l'emploi et à la productivité, à l'autonomie de l'individu ; elle permet de réduire les inégalités dans la société, mais elle a un coût croissant, qui pèse et pèsera sur les finances publiques. L'offre curative va fortement s'améliorer avec l'ouverture de nouvelles structures (Médipôle, centre hospitalier de Koné, clinique). Cela oblige les pouvoirs publics à mettre en place des outils afin d'en maîtriser l'évolution, à fixer le niveau de couverture de la population, à développer une politique davantage axée sur la prévention. Dans ce domaine de la santé, la coordination des politiques provinciales devient impérative.

5 AMÉLIORER L'EFFICIENCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

6.5 CONSOLIDER LA PROTECTION SOCIALE

6.5.1 Le contexte

a. Les compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière sociale

En application de la loi organique N° 99-209 modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de protection sociale, ainsi qu'en matière d'administration des services de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse. Le contour de cette compétence a été précisé par différents avis du Conseil d'État, desquels il résulte que l'ensemble des champs couverts par le terme de protection sociale relève de la Nouvelle-Calédonie.

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

Les prestations sociales répondent principalement à trois logiques.

- Une **logique d'assurance sociale**, dont l'objectif est de prémunir contre un risque de perte de revenus (chômage, maladie, vieillesse, accident du travail). Les prestations sociales sont financées par des cotisations sur les salaires (comme dans une assurance privée) et sont donc réservées à ceux qui cotisent.
- Une **logique d'assistance**, qui a pour objectif d'instaurer une solidarité entre les individus pour lutter contre les formes de pauvreté. La prestation assure alors un revenu minimum, qui ne couvre pas forcément un risque spécifique. Il est versé sous condition de ressources, mais non de cotisations préalables (revenu de solidarité active, allocation adulte handicapé, aides sociales).
- Une **logique de protection universelle**, qui a pour but de couvrir certaines catégories de dépenses pour tous les individus. Les prestations sont donc accordées sans conditions de cotisations, ni de ressources et sont les mêmes pour tous (prestations familiales).

Ces mécanismes et logiques se traduisent concrètement aussi bien par l'édiction de normes (lois du pays et délibérations, comme par exemple l'aide au logement, le RUAMM, le régime handicap et dépendances, l'aide médicale, les allocations familiales et allocations familiales de solidarité, etc.), que par l'intervention de services sociaux : assistantes sociales de secteur, aide sociale à l'enfance, établissements et services sociaux et médico-sociaux, etc.

À ce jour, l'équilibre issu de la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces lors de la mise en œuvre de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 n'a pas été remis en cause. Si la Nouvelle-Calédonie intervient dans le domaine normatif de la protection sociale, l'action sociale de proximité est mise en œuvre principalement par les collectivités provinciales, sans préjudice des interventions des CCAS dans les communes où ils ont été créés.

L'incidence de l'exercice de la compétence en matière de protection sociale

À la demande d'une province, et en application de l'article 47 de la loi organique N° 99-209 modifiée du 19 mars 1999, le Congrès peut déléguer la compétence de la Nouvelle-Calédonie pour adapter et appliquer la réglementation en matière de protection sociale (art. 47-I), ou pour prendre des mesures individuelles d'application de cette même réglementation (art. 47-II). Ces délégations de compétences sont susceptibles d'être accompagnées des transferts de moyens nécessaires à leur exercice.

A priori, l'administration des services de la PJEJ[1] ne fait pas partie des compétences que le

(1) Protection Judiciaire de l'Enfance et de la Jeunesse.

Congrès pourrait déléguer à une province, sauf à raccrocher cette compétence à celle plus large de la protection sociale.

À l'heure actuelle, les provinces exercent directement, sans délégations de compétences formalisées, une action sociale de proximité en matière principalement d'aide sociale à l'enfance et de polyvalence de secteur. Elles ont, à l'époque, obtenu une délégation de compétences pour adapter et appliquer la délibération cadre de 1989 relative à l'aide médicale et aux aides sociales : dans ce cadre, elles ont développé des actions en direction des personnes âgées et des personnes handicapées (aides sociales, subventions aux associations du secteur, etc.), ainsi que de l'enfance en danger. Elles perçoivent également, par l'intermédiaire de la DGF versée par l'État, un financement dédié, notamment aux dépenses imputables à l'aide médicale, aux aides destinées aux personnes âgées, aux enfants secourus, aux personnes handicapées (art. 181-III).

La répartition actuelle des « compétences » en matière de protection sociale

À travers les transferts de compétence vers la Nouvelle-Calédonie, tels que prévus en application de la loi organique N° 99-209 modifiée du 19 mars 1999, le mouvement dessiné tend à faire de la Nouvelle-Calédonie une collectivité qui concentre la majeure partie des compétences, les provinces ne détenant plus effectivement que des compétences résiduelles d'intervention de proximité, comparables à celles des communes sur leur territoire géographique.

Le second enjeu en matière de protection sociale tient donc au choix par la Nouvelle-Calédonie d'exercer pleinement sa compétence ou de la déléguer aux provinces. Derrière ce choix, se posent à nouveau des questions de financement par la Nouvelle-Calédonie des actions, notamment à travers les discours relatifs à la clé de répartition ou à une modification de la loi organique pour recentrer les financements actuels de l'État vers la Nouvelle-Calédonie. Cette question se posera de toute façon, que la Nouvelle-Calédonie fasse le choix d'une gestion directe de sa compétence, ou qu'elle la délègue aux provinces.

Toutefois, entre également en considération le service rendu à la population : convient-il de maintenir une intervention de proximité par l'intermédiaire des provinces, qui disposent désormais d'une expertise dans le domaine, mais qui ont également procédé à des choix politiques pour définir le champ de leurs actions ? Ou bien faut-il recentrer les services à la Nouvelle-Calédonie dans un objectif d'égalité de traitement des populations ? Que retenir comme indicateur de choix : une égalité de traitement sous l'égide de la Nouvelle-Calédonie ou une équité de traitement qui prendrait mieux en compte les spécificités des territoires ?

b. Le vieillissement de la population

Le vieillissement de la population aura un impact majeur sur l'évolution des politiques publiques en direction des personnes âgées (retraites, dépenses de santé, prise en charge de la dépendance, équipement et services sanitaires et sociaux).

1 ÉVOLUTION PROJETÉE DE LA POPULATION DE PERSONNES ÂGÉES

ANNÉE	POPULATION	60 ANS ET +	75 ANS ET +
2010	248 000	28 272	6 944
2020	282 761	41 849	11 028
2030	315 000	61 425	17 640

Source : ISEE

c. Des réformes sociales importantes

Le handicap et la dépendance : une réforme majeure et une mise en œuvre progressive depuis mi-2009

La loi du pays N° 2009-2 du 07 janvier 2009, portant création d'un régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie, et ses délibérations d'application, ont initié une réforme structurelle de la prise en charge du handicap et de la dépendance.

Ainsi a été créé par ce dispositif :

- un conseil du Handicap et de la Dépendance ;
- un fonds Handicap et Dépendance ;
- un régime d'aides légales comprenant une allocation personnalisée, une aide à l'hébergement, une aide à l'accueil de jour, une aide à l'accompagnement de vie, une aide aux transports ;
- une obligation faite aux employeurs de plus de 20 salariés d'employer des travailleurs handicapés ;
- un fonds pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

Depuis le démarrage du nouveau dispositif, 7 433 demandes ont été instruites par la nouvelle commission adultes de Reconnaissance du Handicap et de la Dépendance (CRHD-NC).
Les deux commissions (CRHD-NC pour les adultes et CEJH-NC pour les enfants) ont commencé un recensement des populations potentiellement concernées (étude populationnelle en cours).

2 NOMBRE DE PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Adultes en situation de handicap* (taux > 50 %)	Enfants en situation de handicap (taux > 50 %)	Personnes reconnues travailleur handicapé *
4 074	1 082	2 133

** Données non exhaustives (l'ensemble de la population ne s'est pas encore présenté)*
Source : la DASS

Le nombre actuel de bénéficiaires des aides de ce régime au titre de l'année 2012 (montée en charge du régime) est établi à 3 510 (1 947 hommes et 1 563 femmes), pour un montant total de dépenses de plus de 3,5 milliards XPF (3 571 301 384 XPF).

Les personnes âgées : la mise en œuvre d'un minimum pour les personnes âgées

Il a été institué à partir de 2012 deux dispositifs permettant de :

- assurer un minimum retraite aux anciens salariés (« minimum retraite ») en s'appuyant sur le Complément Retraite de Solidarité (CRS) ;
- revaloriser l'aide sociale aux personnes âgées « minimum vieillesse » (MV) en modifiant le dispositif existant.

Au travers de ces deux dispositifs, la Nouvelle-Calédonie reconnaît la valeur du travail pour chacun (activité salariée, activité au chams ou vivrière, mère ou père au foyer, etc.).

Au 1er janvier 2013 le dispositif minimum vieillesse concernait 4 852 personnes et le dispositif CRS, 3 188 personnes, soit plus de 8 000 bénéficiaires.

La politique familiale : l'harmonisation des régimes prestations familiales et allocations familiales de solidarité

En 2005 a été créé le régime des allocations familiales de solidarité (AFS) dans l'optique de versement d'allocations générales d'entretien aux familles ne pouvant prétendre aux prestations familiales du régime général (PF). Ce régime a néanmoins été construit afin d'accueillir d'autres types de prestations familiales, visant à apporter un soutien à la famille par le développement de politiques sociales de prévention, le plus en amont possible des situations sources de difficultés, voire de précarité.

Par souci de cohérence et de lisibilité des actions entre le régime des AFS et des PF, la loi du pays N° 2011- 1 du 5 janvier 2011 est venu créer et pérenniser :

- les allocations prénatales qui permettent d'accompagner la famille dans une démarche de dépistage précoce d'éventuelles pathologies sources de complications médicales pour la mère et/ou l'enfant ;

- les allocations de maternité, lorsque l'enfant est né, qui interviennent dans une démarche de soutien à l'exercice de la fonction parentale, visant à favoriser le développement global et harmonieux des enfants ;
- l'allocation de rentrée scolaire, qui a pour objectif de faciliter l'accès à l'éducation, moteur de cohésion et de promotion sociale.

Des dispositifs sociaux non financés de manière pérenne

1. Le dispositif handicap et dépendance

À ce jour, les recettes qui alimentent le régime pour l'exercice 2013 s'élèvent à 3,8 milliards XPF (excédents des années précédentes, contribution de la Nouvelle-Calédonie correspondant à 10 % de la TSS et contributions provinciales).

Les prévisions de dépenses du régime, en année pleine, s'élèvent, compte tenu des droits ouverts début 2013, à 5,5 milliards XPF.

Le financement du dispositif n'est actuellement pas stabilisé, d'autant que l'apport financier des provinces ne semble pas acquis sur les exercices futurs.

2. Le minimum vieillesse et le complément retraite de solidarité

Les deux dispositifs sont actuellement financés, par l'intermédiaire de l'ASS-NC, transitoirement par la Contribution Sociale Additionnelle (CSA). Le besoin de financement est annuellement établi à hauteur de 4,7 milliards XPF.

3. Les AFS

Le régime est actuellement financé par l'ASS-NC sur ses propres réserves, compte tenu de l'affectation de la CSA à l'ASS-NC pour l'exercice 2013 et 2014. Le montant prévisionnel annuel des dépenses est établi à hauteur de 2,7 milliards XPF.

Un manque de structures d'accueil

1. Pour la petite enfance

Actuellement, la Nouvelle-Calédonie dispose d'une offre d'accueil, avec de fortes inégalités territoriales, en crèches et en « assistants maternels », établi à environ 4 100 places et correspondant à plus de 600 emplois.

Le développement des structures d'accueil agréées et l'accès des familles à ces structures doivent être facilités à travers la mise en œuvre de mesures d'aides financières, soit en direction des professionnels, soit en direction des familles. Il est avéré que les projets de création ou d'extension de structures d'accueil, comme l'installation d'assistantes maternelles agréées, rencontrent des difficultés, en lien principalement - et malgré les dispositifs d'aides préexistants -, avec les coûts d'investissement et de fonctionnement de cette activité. Par ailleurs, le coût des frais de garde reste un frein à l'accès aux dispositifs existants pour les familles.

2. Pour l'enfance et la jeunesse en danger

Les missions de la protection judiciaire de l'Enfance et de la Jeunesse (PJEJ) sont :

- de répondre aux besoins de l'instruction et de l'exécution des décisions judiciaires concernant les mineurs, prononcées par les magistrats au tribunal de première instance de Nouméa et des sections détachées de Koné et de Lifou ;
- sans préjudice des compétences dévolues aux provinces en matière d'aide sociale à l'enfance, de s'assurer des conditions de mise en œuvre des décisions judiciaires, dont l'exercice est confié aux provinces et aux associations conventionnées.

En ce qui concerne la réponse aux besoins d'instruction et d'exécution des décisions judiciaires, la PJEJ est composée de 5 services : 3 foyers qui développent au total 42 places mixtes, dont 5 places d'urgence ; un service de placement en familles d'accueil, qui développe une capacité de 25 places environ, couplé à un centre de jour chargé de proposer des activités d'insertion à travers ses ateliers techniques et de ré-instrumentation scolaire ; un service de milieu ouvert chargé principalement de la mise en œuvre des mesures éducatives, sanctions, peines issues de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante.

Le constat est que les moyens d'accueil développés par la Nouvelle-Calédonie ne répondent que partiellement aux dispositions de l'ordonnance de 1945 et aux besoins de la juridiction. Par exemple, il n'existe pas d'établissement de soins adapté à l'accueil de mineurs dont l'état physique ou psychique

nécessiterait une observation particulière. Il n'existe pas non plus d'établissement de type centre éducatif fermé (CEF) permettant la mise en œuvre de mesures de contrôle et de surveillance, afin d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté, ou encore l'accueil, dans le cadre d'un placement extérieur (mineur sous écrou, mais à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire). Le taux d'encadrement en personnels éducatifs des foyers de la PJEJ ne permet actuellement pas le développement des prises en charge, ni d'augmenter la capacité d'accueil.

3. Pour les personnes âgées

La situation actuelle ne peut répondre que très partiellement au phénomène de vieillissement de la population calédonienne.

3 OFFRE D'ACCUEIL DES ÉTABLISSEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES, 2013

Nombre d'établissements	Nombre de lits autorisés ouverts	Nombre de lits autorisés à ouvrir	Total lits
17	672	98	776

Source : la DASS

4 COMPARAISON DES TAUX D'ÉQUIPEMENT 2013. NOMBRE DE LITS POUR PERSONNES ÂGÉES, POUR 1 000 PERSONNES DE PLUS DE 75 ANS

Nombre de lits pour personnes âgées pour 1 000 personnes de plus de 75 ans	
NOUVELLE-CALÉDONIE	116
PROVINCE SUD	144
PROVINCE SUD	6
MÉTROPOLE	127

Source : la DASS

6.5.2 Les indicateurs d'opportunité

- Les déficits sociaux : 27 milliards XPF de dépenses[2] (hors RUAMM) pour des capacités de financement (fiscalité en vigueur) de 23 milliards XPF en 2013.
- Le nombre de personnes ne disposant pas d'une couverture maladie complémentaire : 57 500 en 2013.
- Le nombre de places en structures d'accueil pour la petite enfance : 4 100 en 2013.

6.5.3 Les choix et les priorités possibles

- Faut-il maintenir une intervention de proximité par l'intermédiaire des provinces, ou faut-il recentrer les services à la Nouvelle-Calédonie dans un objectif d'égalité de traitement des populations ?
- La Nouvelle-Calédonie choisit-elle de maintenir ou d'accroître le niveau des prestations sociales, ou de développer une incitation aux assurances privées ?
- Faut-il définir un champ de protection sociale obligatoire ?
- Le financement de la protection sociale doit-il être assuré majoritairement par les cotisations assises sur les salaires et/ou par des recettes fiscales ?
- La politique sociale doit-elle s'appuyer prioritairement sur la prévention, ou sur le traitement de la vulnérabilité ?

6.5.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Développer l'aide aux personnes âgées (structures d'accueil, services à la personne)

Pour maintenir le taux d'équipement actuel en établissements pour personnes âgées, compte tenu des projections de population en 2020, le besoin de création de lits est évalué à hauteur de 474 lits, soit une augmentation de 60 % de l'offre actuelle. Compte tenu des taux d'encadrement moyen au sein des établissements, la création de ces 474 lits emporte une création nette d'emploi de 237 postes.

(2) Compensation secteurs aidés, anciens minima retraite, CRS, minimum vieillesse, AFS, aide au logement (part de la Nouvelle-Calédonie), diverses dépenses sanitaires, handicap et dépendance.

Cependant, ces données quantitatives doivent être confrontées aux attentes et aux comportements de la population âgée calédonienne. En effet, la création d'établissements ne doit pas être l'unique réponse à la problématique de la dépendance des personnes âgées.

Conformément aux premières préconisations du comité de l'organisation sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie (COSS-NC), il convient d'engager une véritable politique dite de « maintien à domicile ». La déclinaison de celle-ci passe par le développement et le renforcement du secteur des services à la personne (santé et social), dont le dynamisme économique n'est plus à démontrer.

b. Développer le secteur de la petite enfance

La déclinaison de la politique de la famille vise à faciliter la conciliation des temps de vie, entre vie privée et vie professionnelle, à travers notamment l'accès à un mode de garde des enfants sécurisé et adapté à leurs besoins. Le schéma institutionnel des compétences sur ce secteur est ainsi établi :

- une compétence sur l'élaboration des normes appartenant à la Nouvelle-Calédonie,
- une délégation de compétence pour la mise en œuvre de la réglementation aux autorités provinciales (provinces Nord et Sud).

Un travail de refonte de la réglementation relative aux établissements d'accueil de la petite enfance (crèches, centres périscolaires et jardins d'enfants), qui date de 1961, et l'élaboration d'un statut des assistants maternels apparaissent essentiels pour la modernisation de ce secteur d'activité.

Le besoin en structures d'accueil agréées et les difficultés rencontrées ont été évoquées plus haut. Pour y répondre, il peut être envisagé la création d'une allocation pour frais de garde des jeunes enfants. Le coût prévisionnel de la mesure est estimé à hauteur de 1,2 milliard XPF, pour une population cible de 3 400 enfants.

Un autre levier, complémentaire au précédent, peut être étudié en matière de garde d'enfant. Il existe actuellement, au niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), une possibilité de déduire du revenu global des frais de garde d'enfants (art. 128 du code des impôts). Cette déduction a été créée en 1988 pour permettre aux parents de concilier vie sociale et vie professionnelle. Le rapport de Jean-Pierre Lieb[3] sur la fiscalité directe, note que les principaux bénéficiaires du dispositif de déduction des frais de garde des enfants sont les foyers les plus aisés[4]. Il constatait que les conditions du texte ne correspondent pas ou plus aux réalités socioculturelles, puisque seuls les frais payés à des structures agréées par l'autorité provinciale sont déductibles, alors que les capacités d'accueil de ces établissements sont restreintes. Une réflexion est en cours dans le cadre de la réforme globale de la fiscalité et des propositions formulées par la commission du Congrès en charge de cette réforme.

En ce qui concerne les capacités d'accueil, il faut rappeler qu'un crédit d'impôt a été institué en faveur des entreprises pour encourager le développement de crèches d'entreprise en faveur des salariés. Ce crédit d'impôt n'est actuellement pas utilisé.

c. Développer et adapter les moyens de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse

Répondre aux besoins d'instruction et d'exécution des décisions judiciaires

À court et moyen termes, la PJEJ fera valoir ses besoins en personnels qualifiés, en demandant les créations de postes nécessaires à la réalisation de ses missions, ainsi que les budgets nécessaires au développement d'outils d'observation et d'analyse.

À plus long terme, il s'agit d'imaginer la réponse adaptée à la taille de la Nouvelle-Calédonie pour permettre la formation des professionnels en nombre et qualifications diverses et suffisantes dans le champ de l'intervention socio-éducative, de la médiation, de la sociologie, etc. Il convient en amont de se donner les moyens d'une évaluation réelle et prospective de ces besoins, puis de

(3) Propositions de réforme de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie, *Jean-Pierre LIEB, juin 2012.*

(4) Sur les 86 883 foyers étudiés (2010), 1 814 déclarent des frais de garde des enfants en déduction de leur revenu, soit 2,1 % de l'ensemble des foyers. Le montant global des dépenses pour frais de garde des enfants déclaré en déduction de charge s'élève à 760 millions XPF et le montant retenu (effectivement déductible après plafonnement à 500 000 XPF par foyer fiscal) est de 652 millions XPF, soit un montant déductible moyen de 359 000 XPF par foyer.

communiquer sur les métiers et de les rendre attractifs en valorisant mieux leurs contraintes (réglementation relative au temps de travail et régime indemnitaire).

La Nouvelle-Calédonie dispose de la compétence réglementaire lui permettant de développer des outils innovants de prise en charge : nonobstant les dispositions de l'ordonnance de 1945, la PJEJ pourrait être dotée des moyens nécessaires au développement de projets de prise en charge renforcée, comparables à des CEF, mais adaptés aux valeurs et cultures de son public, en majorité d'origine mélanésienne, océanienne.

À cet égard, le projet d'accueil renforcé en tribu proposé en 2012, qui répondait à ces objectifs, avait reçu un accueil favorable des magistrats qui en avaient bien saisi l'intérêt comme alternative aux CEF, tels que développés dans l'hexagone. Pour être expérimenté, ce projet nécessite en particulier le déploiement des moyens adéquats et le recrutement de personnels qualifiés.

La Nouvelle-Calédonie devrait promouvoir la publication d'appels à projet afin de mieux répondre à ses missions : il existe un besoin d'intervention en complément de celles réalisées par le milieu ouvert de la PJEJ pour la prise en charge des mesures alternatives aux poursuites proposés par le parquet

Assurer le contrôle des conditions de mise en œuvre des décisions judiciaires

Le contrôle des conditions de mise en œuvre des décisions judiciaires est confié aux provinces et aux associations conventionnées.
Cette mission reste balbutiante et est très peu développée par la PJEJ. Elle consiste principalement à s'assurer du nombre de décisions effectivement mises en œuvre par les provinces ou les associations, afin d'effectuer les paiements correspondants aux prestations réalisées.

Il conviendrait, dans ce domaine, de mieux dimensionner la réglementation et le service (la PJEJ) pour qu'il puisse piloter une véritable politique de qualité. Il faudrait aussi, dans ce cadre, préciser la répartition des compétences entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie.

S'il existe bien un schéma de protection de l'enfance et de la jeunesse, travaillé avec les provinces et en association avec les principaux acteurs et partenaires de la Nouvelle-Calédonie et des provinces dans le champ de l'enfance en danger et délinquante (Sénat coutumier, justice, associations de maires), ce schéma nécessiterait à lui seul trois personnels spécifiques pour être développé en cohérence.
Au-delà du contrôle de la mise en œuvre des décisions judiciaires, une des perspectives pour la PJEJ serait d'être au centre, de par son expertise en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse, de dispositifs de coordination et de concertation avec les CLSPD[5], par exemple, avec la justice et les services de police et de gendarmerie par ailleurs. En effet, seule la PJEJ est susceptible de pouvoir constituer la plaque tournante maîtrisant une vision globale des actions développées par les territoires pour organiser la coordination, la concertation et la synergie.

La Nouvelle-Calédonie pourrait initier une démarche d'observatoire de l'enfance en danger permettant, au-delà des territoires provinciaux, de disposer d'une vision pays. Il ne s'agit pas ici de créer de nouvelles structures, mais d'organiser à partir de l'existant, et en déployant les compétences utiles, le recueil de l'information et son analyse.

Les perspectives sont donc les suivantes :

- engagement d'une démarche de clarification des compétences en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse : à cet égard, un projet de loi du pays relative à l'aide sociale à l'enfance est en cours d'élaboration par le comité technique du schéma de protection de l'enfance. Ce projet participe sans aucun doute de cette démarche de clarification. L'organisation d'Etats généraux de la protection de l'enfance, qui auraient vocation à étudier les besoins de l'enfance et de la jeunesse, autant en termes de prévention que de traitement des situations carencées, participerait également de cette démarche de clarification.
- Renforcement du rôle et de la capacité de travail du schéma de protection de l'enfance pour en faire un outil d'aide au pilotage.

(5) Conseil local de la sécurité et de la prévention de la délinquance

d. Renforcer la protection sociale

Mettre en place un régime de retraite pour les travailleurs indépendants

L'amélioration de la protection sociale des travailleurs indépendants constitue un axe majeur (vœu de Congrès de la Nouvelle-Calédonie). Dans cette optique, des travaux ont été engagés pour étudier la mise en place d'un régime de retraite au bénéfice de cette population. La Nouvelle-Calédonie dénombre actuellement plus de 21 000 travailleurs indépendants.

Renforcer la couverture complémentaire santé

L'instauration du RUAMM, en 2002, représente une étape majeure de modernisation de la protection sociale néo-calédonienne. L'instauration d'une couverture complémentaire santé obligatoire viendrait accentuer la performance du système, puisque le niveau de protection sociale est un déterminant de la consommation de soins et, *in fine*, de l'état de santé de la population. Il est actuellement dénombré environ 57 500 personnes sans couverture complémentaire maladie.
Il convient de noter l'adoption très récente (juin 2013) d'un cadre juridique actualisé du secteur des mutuelles (code de la mutualité). Ce cadre vient apporter une harmonisation des modes de fonctionnement, une visibilité et une sécurité juridiques garantissant le respect des grands principes mutualistes.
L'instauration d'un régime de retraite pour les travailleurs indépendants (TI) et l'instauration d'une couverture complémentaire santé obligatoire nécessitera d'inscrire leur financement (aide au démarrage du régime TI - non chiffrable à l'heure actuelle - et coût d'une complémentaire santé évalué à 1,25 milliard XPF), dans les perspectives des politiques sociales et fiscales en cours.

Pérenniser le financement des dispositifs sociaux

Le financement de la protection sociale est assuré par trois types de financeurs :

- les ménages, avec leurs cotisations salariales, y compris les travailleurs indépendants ;
- les employeurs, par le versement de cotisations patronales ;
- l'Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, qui bénéficie de l'affectation de la taxe de solidarité sur les services (TSS, puis TGA), collectée sur les prestations de services et payée par les consommateurs (ménages et entreprises, en l'absence de mécanisme de récupération de taxe en amont).

Les ménages et les employeurs (« cotisants ») sont les principaux financeurs directs de la protection sociale. En 2011, ils ont assuré conjointement plus de 80 % des ressources du RUAMM, alors que l'impôt a pris à sa charge 20 %(6). La répartition entre les trois financeurs démontre que les employeurs restent les principaux financeurs. En 2011, les ménages ont assuré environ 20 % du financement du RUAMM et environ 25 % du financement de la protection sociale (pour les 5 branches : RUAMM, retraite, prestations familiales, chômage, accidents travail) dans son ensemble, contre 75 % environ pour les entreprises.

De 2004 à 2009, les ressources fiscales affectées à la protection sociale se sont accrues de façon significative grâce à la croissance économique : le RUAMM a ainsi bénéficié des surplus de recettes. La part de la TSS dans les ressources du RUAMM est passée de 15 % en 2004 à 19,3 % en 2009.

Le total des dépenses de la Nouvelle-Calédonie en matière sociale en 2014 s'élèvera à 27 milliards XPF. La capacité de financement de cette dépense par la Nouvelle-Calédonie, au regard des dispositions actuelles, est de 23 milliards assurée par :

- la TSS, pour une valeur de gain estimée à 18 milliards XPF(7),
- la CSA, pour une valeur de gain estimée à 5 milliards XPF.

Il faut y ajouter le déficit structurel du régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM),

(6) Selon Propositions de réforme de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie, rapport de Jean-Pierre Lieb, juin 2012.
(7) La loi du pays adoptée le 4 mars 2012 en seconde lecture, prévoyait que la TGA aurait une quote-part affectée à l'Agence sanitaire et sociale et qui correspondrait au produit actuel de la TSS.

d'un montant prévisionnel pour 2014, de 1,122 milliard XPF (CAFAT).

Les réflexions portent actuellement sur la fiscalisation des ressources, et notamment la mise en place d'une Contribution Sociale Généralisée (CSG), ou d'une TVA sociale, qui permettrait d'alléger le coût du travail et constituerait une garantie de recettes plus pérennes pour l'équilibre des comptes de la protection sociale.

Pour Jean-Pierre Lieb, l'instauration de la CSG contribuerait également à une diversification du financement de la protection sociale, entre les prélèvements contributifs et non-contributifs qui obéissent à des logiques et des objectifs différents.

5 STRUCTURE DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Caractéristique des prélèvements	Prélèvements finançant des prestations contributives	Prélèvements finançant des prestations non-contributives
Logique inhérente	Assurance sociale Protection des individus contre les risques sociaux	Assurance sociale Solidarité, redistribution, allocation des ressources plus équitables
Prestations	Prestation versée au moment de la réalisation du risque	Transferts monétaires ou en nature, parfois versés sous conditions de ressources
Justification du versement de la prestation	Cotisation préalable qui constitue *in fine* un revenu différé	Situation individuelle
Assiette	Salaires	Ensemble des revenus des ménages (salaires, revenus du patrimoine, produits de placement)

Source : Rapport sur la réforme de la fiscalité directe, *J.P. LIEB, juin 2012*

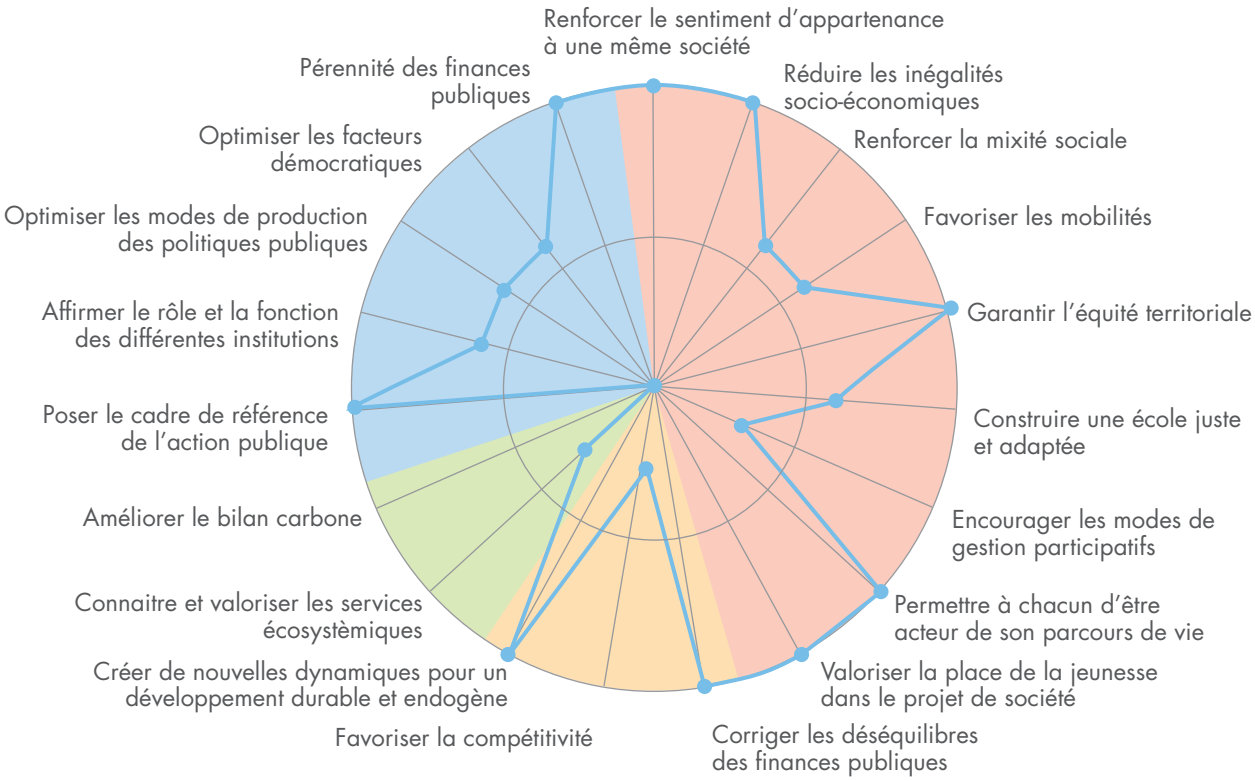
6.5.5 Les prérequis

- Clarifier la répartition des compétences et des financements entre les collectivités ;
- mettre en cohérence la politique sociale avec les autres politiques publiques de solidarité (transport, habitat, bourses, etc.) ;
- définir une politique en matière de petite enfance et de personnes âgées ;
- assurer le financement de la protection sociale, *via* notamment une réforme de la fiscalité.

L'apport de cette politique aux orientations fondamentales

Essentielle en matière de sentiment d'appartenance à une même société, la politique de protection sociale, fortement inspirée de l'État providence, agit sur un ensemble de facteurs : réduction des inégalités, maintien d'un niveau de revenu et donc de consommation, développement du capital humain, prise en compte de la jeunesse et de la vieillesse. Elle a un coût, et son évolution est inquiétante. L'évolution démographique, avec le vieillissement de la population calédonienne, va fortement impacter l'évolution de la dépense publique. Parallèlement, le faible poids relatif de la jeunesse va induire une baisse des taux d'activité susceptible de compromettre l'équilibre des comptes sociaux. Elle oblige les pouvoirs publics à mieux préciser le cadre de mise en œuvre de cette politique et ses modalités de financement. Cela implique une bonne articulation entre les politiques provinciales et celle de la Nouvelle-Calédonie.

6 CONSOLIDER LA PROTECTION SOCIALE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

6.6 AMÉLIORER LE DYNAMISME DES TERRITOIRES

Cette politique publique interroge la bonne échelle de gouvernance et de planification et les modèles d'économie régionale afin de construire un cadre réglementaire solide, qui invite les acteurs à la définition collective de projets de territoire. Il s'agit d'une politique socle pour de nombreuses autres politiques, telles que l'habitat, le foncier ou les transports, mais ayant aussi d'importantes contributions en matières agricole, de développement local, d'éducation ou de santé.

6.6.1 Le contexte et les grands indicateurs

a. Le contexte

L'organisation de l'espace calédonien est marquée par une primauté urbaine[1] très importante de l'agglomération de Nouméa (Mont-Dore, Nouméa, Dumbéa, Païta) qui accueille plus des deux tiers de la population. Selon les estimations actuelles, cette agglomération est composée pour plus de la moitié d'Océaniens : par ailleurs, 40 % de la population Kanak vivent dans le Grand Nouméa.

L'agglomération de Nouméa est également le poumon économique du territoire : 90 % des entreprises y sont installées.

Cette situation contraste avec l'intérieur du territoire et les îles Loyauté, essentiellement ruraux et tribaux. Ces déséquilibres se trouvent au cœur des accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa qui ont constitutionalisé la notion de « rééquilibrage » (politique, ethnique, géographique, social et économique).

Le rééquilibrage dans sa dimension spatiale a fait l'objet de **politiques publiques** qui peuvent être classées selon **trois axes** :

- **une décentralisation des pouvoirs politiques et administratifs** avec la provincialisation de 1989. Cette réforme institutionnelle a permis de cimenter une organisation administrative à proximité des chefs-lieux des provinces Nord et des îles Loyauté en fixant des populations à fort pouvoir monétaire (fonctionnaires et agents de la fonction publique). Cette étape marquera le départ de la croissance démographique de la zone VKP ;
- **d'importantes actions en matières d'infrastructures de transport et d'équipements** pour désenclaver les villages et les tribus et offrir des services aux populations. Les efforts d'équipement ont ainsi été remarquables ces deux dernières décennies : le taux d'électrification en milieu rural est passé de 50 % en 1983, à 95 % en 2009, en parallèle

(1) On parle de primauté urbaine lorsqu'une ville, généralement la capitale, devient la seule ville importante du pays.

de la construction de biens d'équipement, comme notamment des collèges, des salles de sports, des espaces culturels, etc. Ce rééquilibrage[2] a été possible grâce aux financements obtenus à travers les contrats de développement accordés par l'État et prévus par les accords, et grâce à la répartition privilégiée des revenus du pays au profit des provinces Nord et îles ;

- **le développement économique a été au centre des attentions des provinces Nord et îles.** Ces dernières ont mis l'accent sur le développement local, par exemple à travers des outils comme les OGAF[3] ou des micro-projets touristiques. La province Nord a par ailleurs misé sur l'industrialisation de la zone VKP, à travers la construction de l'usine métallurgique du Koniambo, avec pour objectif de doter la province Nord d'un moteur de développement.

L'évaluation des politiques de rééquilibrage spatial en termes de résultats demeure difficile du fait de l'absence d'objectifs fixés en matières de rééquilibrage, d'équipement, voire plus largement d'aménagement. Des constats peuvent néanmoins être dressés :

- **Un pôle émerge sur la zone VKP**, qui connaît depuis une demi-décennie un important développement. Il convient pourtant de remarquer que l'installation de familles (voir rapport d'étude : *Analyse des besoins - Marché de l'immobilier - zone VKPP* - TNS - 2010) demeure lacunaire sur cette zone, notamment du fait d'un équipement en logements déficitaire, d'une relative attractivité des lieux et d'une planification rendue difficile par les multiples retards consécutifs à l'incertitude liée à la construction de l'usine. L'attractivité constitue de fait un sujet majeur pour asseoir l'émergence du pôle VKP qui connaît d'ores et déjà un solde migratoire positif avec le Grand Nouméa. Pour certains, l'existence même de ce pôle marque le succès du rééquilibrage.
- **Des territoires perdent une importante population résidente, en particulier la côte est (surtout les zones de Canala et de Houaïlou) et les îles Loyauté**, marqués par une baisse de la population entre 1996 et 2009, respectivement de 1 % et de 16 %.

Cependant, il convient de remarquer que ces lieux se développent suivant d'autres logiques que le développement d'activités *in situ*, et ne constituent donc pas forcément des lieux en déclin. Le modèle MiRAB *(Migration, Remittance, Aid, Bureaucracy*[4]) permet d'y maintenir une forme de développement. MiRAB est un modèle économique dans lequel les populations reversent une partie de leurs revenus[5] à leur territoire d'origine depuis leur lieu de résidence. Ce mode de développement, allié à une politique d'équipement volontaire, a conduit à une remarquable hausse des conditions de vie en général en Nouvelle-Calédonie ces vingt dernières années. Le phénomène d'appartenance des populations à de multiples territoires, du fait d'une grande mobilité, a ainsi permis de multiplier les liens entre les lieux et d'assurer, malgré une démographie stagnante ou déclinante, leur vivacité.

- Pendant ce temps, **l'agglomération de Nouméa connaît une extension des surfaces urbanisées par la hausse importante de sa population**, passant en 20 ans de 97 000 à 163 500 habitants, et par le choix d'un développement urbain à faible densité[6]. L'évolution démographique est surtout imputable à l'accroissement naturel pour 60 %, et seulement pour 15 % aux migrations internes et 25 % aux migrations externes au territoire.

Plusieurs phénomènes marquent un développement difficilement maîtrisé :

- des difficultés de logement (cf. chapitre sur les politiques d'habitat) ;

- des contraintes de mobilité de plus en plus fortes par la congestion automobile, aggravée par la configuration géographique en presqu'île de Nouméa ;

- un émiettement de l'agglomération parfois jusqu'à Boulouparis, bouleversant les paysages et les activités agricoles et augmentant les consommations d'énergie fossile pour la mobilité ;

(2) Le bilan de l'accord de Nouméa est particulièrement illustratif sur ces questions, en particulier en page 29. On remarquera que ce dernier document n'évalue le rééquilibrage qu'en termes de production de richesses économiques, d'accès aux services et de construction d'équipements et de biens publics.

(3) Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation : Changements et stabilités dans une situation de décolonisation négociée, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie, *thèse de (4) Séverine Bouard soutenue en novembre 2011.*

(4) Pour une vue synthétique et transversale du modèle MiRAB, lire Bertram (1999), The MIRAB Model, twelve year on.

(5) Les salaires ainsi reversés permettent le développement de la région en plus de la bureaucratie.

(6) Alors que la population a connu, de 1989 à 2009, une croissance de 68 %, les surfaces urbanisées ont connu une évolution plus importante, avec une croissance de 100 %.

- une mixité sociale en chantier avec une certaine ségrégation socio-spatiale : en dépit de projets d'aménagement de quartiers socialement mixtes, les ségrégations demeurent à des échelles plus fines[7].

Indépendamment de tous les efforts et progrès réalisés ces dernières décennies, il apparaît que des chantiers n'ont pas trouvé d'issues ou de politiques structurantes :

- **le foncier demeure une problématique majeure (cf. chapitre sur les politiques foncières)** : la puissance publique manque, d'une part, d'outils pour maîtriser le foncier privé, et ne peut, d'autre part, intervenir sur le foncier coutumier. Les politiques foncières sont par ailleurs des instruments de régulation sur des marchés tendus et soumis à la spéculation ;

- **le cadre réglementaire en matière d'aménagement demeure lacunaire**, malgré les initiatives de certaines agglomérations au travers du SCAN, du PDAN ou du SDAU dans le Grand Nouméa et à VKP : le manque d'outils de planification et d'aménagement, nécessaires aux collectivités pour l'aménagement du territoire, constitue parfois un frein à l'attractivité de certains territoires, ou génère des déséquilibres sociaux ;

- **les communes manquent de moyens :** souvent peu peuplées et étendues, très faiblement dotées financièrement (avec une quasi-absence de fiscalité propre), les communes manquent de moyens pour assurer leur développement[8] ;

- **l'organisation spatiale du pays est assez peu structurée** : elle est très dépendante des centralités de VKP et du Grand Nouméa, et dans une moindre mesure Lifou, par le système de financement par péréquation des collectivités qui n'incite pas à œuvrer au développement de « projets de territoire ».

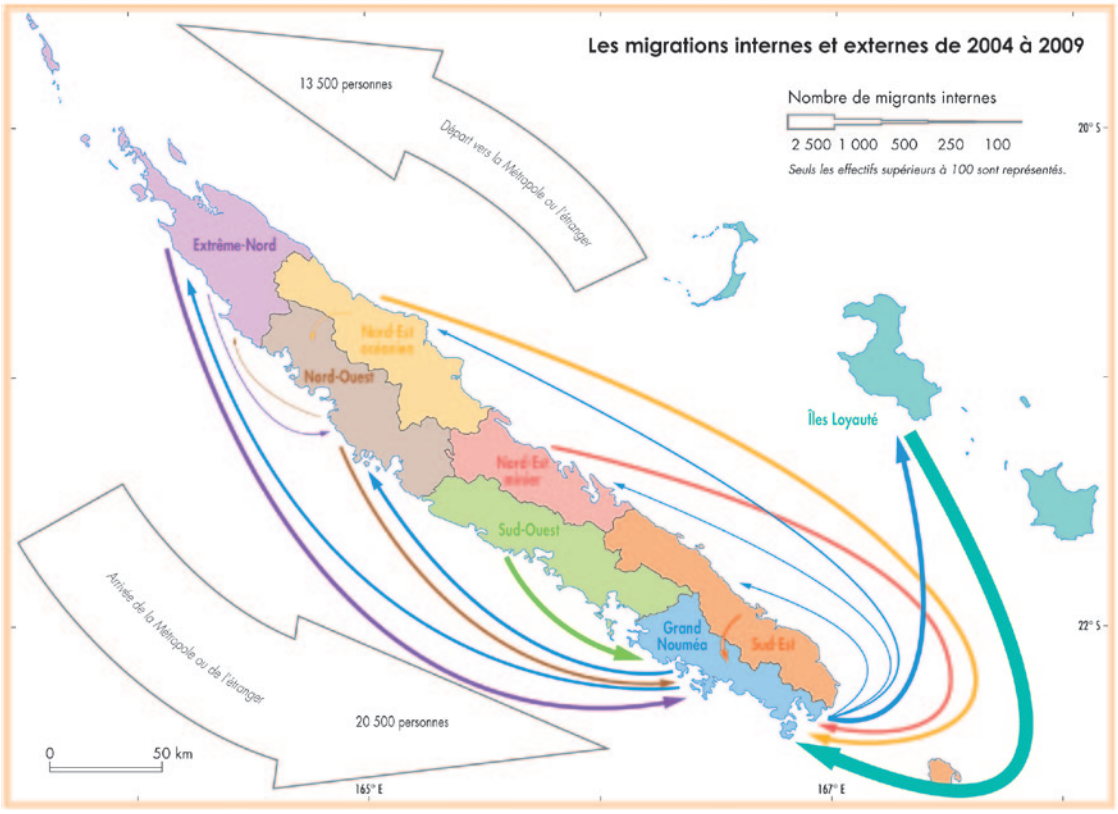
(7) Lire, dans la notice sur le Grand Nouméa de l'Atlas de Nouvelle-Calédonie (2013), l'encadré relatif à la mixité sociale à Tuband, rédigé par Julien Migozzi.

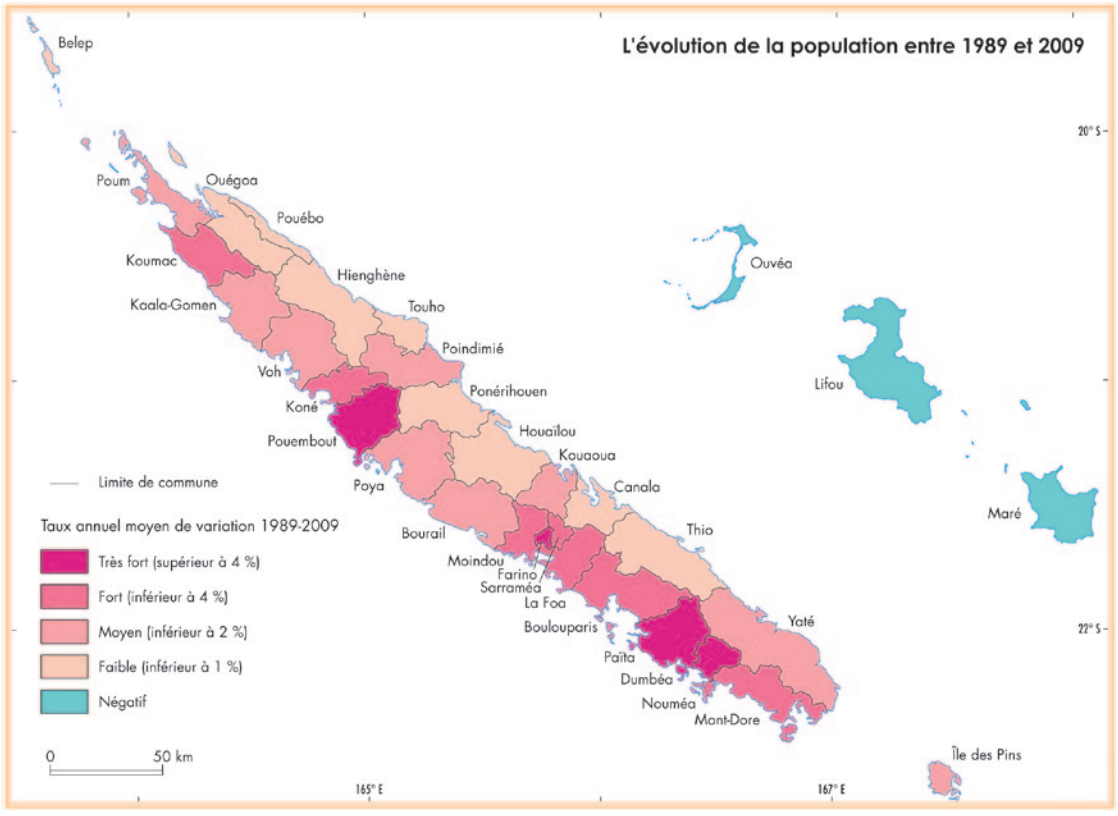
(8) Dès 1998, le rapport Tasca remarquait que les communes de Nouvelle-Calédonie étaient les « oubliées des réformes statutaires », ce point a été repris comme enjeu structurant de la phase de diagnostic de NC 2025.

b. Les grands indicateurs

Les flux migratoires

1 MIGRATIONS INTERNES ET ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN NOUVELLE-CALÉDONIE





Sources : INSEE - ISEE, recensement 2009. © IRD 2012

L'état de la planification

Le nombre de documents de planification qui permet de structurer le développement des territoires et de formuler des projets paraît encore très limité, puisque seuls 24 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie font l'objet d'un plan d'urbanisme directeur (PUD), qui ne s'applique pas sur terre coutumière. Par ailleurs, la planification à une échelle supérieure à la commune constitue pour l'instant l'apanage des seules communes urbaines.

2 ÉTAT DE LA PLANIFICATION EN MATIERE D'URBANISME EN NOUVELLE-CALÉDONIE (AU 1ER JUIN 2013)

	Quantité	Couverture du territoire en superficie	Couverture du territoire en nombre d'habitants
Commune ayant un PUD adopté	9	24 %	68 %
Commune ayant un PUD rendu public	4	12 %	5 %
Commune ayant un PUD en cours d'élaboration	5	19 %	10 %
Commune sans PUD	15	45 %	17 %
Planification intercommunale	2 (SCAN et SDAU VKP)	19 %	71 %

Des budgets limités pour les communes urbaines

En Nouvelle-Calédonie, les communes en général sont peu dotées au regard de leur superficie (en moyenne 38 fois plus vastes que leurs homologues métropolitaines) et de l'absence de fiscalité locale. Des communes apparaissent particulièrement en souffrance : les communes urbaines, et en particulier du Grand Nouméa, sont moins bien loties que leurs homologues métropolitaines (rapport budgets/ nombre d'habitants).

La situation des trois communes de la périphérie nouméenne est particulièrement préoccupante. Les recettes et dépenses de fonctionnement par habitant à Dumbéa ne sont égales qu'à la moitié des recettes et dépenses moyennes des communes métropolitaines d'importance équivalente. Pour les investissements, ce rapport peut tomber en-dessous de 50 % (les données ici portent sur l'année 2007 pour des raisons pratiques de disponibilité des ressources, cependant, comme il n'y a pas eu de modification quantitative majeure dans le financement des communes, ni en Nouvelle-Calédonie, ni en France métropolitaine, ce *ratio* est considéré comme toujours d'actualité).

La situation semble spécifique au territoire car les communes des DOM ne connaissent pas ces déficits. L'éloignement par rapport à la métropole et les structures sociales ne sont pas des facteurs explicatifs. La politique fiscale en particulier est en cause.

3 BUDGET LIMITÉ POUR LES COMMUNES

Rapports lignes budgétaires des communes calédoniennes sur lignes budgétaires des communes métropolitaines de même taille	2007			
	Fonctionnement		Investissement	
	Recettes par habitant	Dépenses par habitant	Recettes par habitant	Dépenses par habitant
Métropole - de 10 000 à 20 000 hab	**145 107**	**130 430**	**61 336**	**62 052**
21. Païta	71,3 %	61,9 %	83,1 %	92,5 %
Métropole - de 20 000 à 50 000 hab	**163 842**	**150 358**	**65 036**	**64 678**
05. Dumbéa	51,8 %	52,0 %	50,8 %	52,7 %
17. Mont-Dore (Le)	58,8 %	61,2 %	63,4 %	82,3 %
Métropole - de 50 000 à 100 000 hab	**186 157**	**171 241**	**85 441**	**83 771**
18. Nouméa	83,4 %	74,0 %	64,8 %	60,8 %
Métropole - de 10 000 hab	**169 809**	**155 251**	**66 587**	**66 945**
21. Païta	60,9 %	52,0 %	76,5 %	85,8 %
05. Dumbéa	50,0 %	50,4 %	49,6 %	50,9 %
17. Mont-Dore (Le)	56,8 %	59,3 %	61,9 %	79,5 %
18. Nouméa	91,5 %	81,6 %	83,1 %	76,1 %
Grand Nouméa	**76,9 %**	**70,6 %**	**74,2 %**	**73,9 %**
DOM plus de 10 000 hab	**152 864**	**144 511**	**62 888**	**64 797**
21. Païta	67,6 %	55,8 %	81,0 %	88,6 %
05. Dumbéa	55,5 %	54,1 %	52,5 %	52,6 %
17. Mont-Dore (Le)	63,0 %	63,7 %	65,6 %	82,1 %
18. Nouméa	101,6 %	87,7 %	88,0 %	78,6 %
Grand Nouméa	**84,0 %**	**64,6 %**	**109,4 %**	**125,9 %**

L'étalement urbain du Grand Nouméa

L'étalement urbain peut se caractériser comme une croissance de l'occupation de l'espace anormalement supérieure à la croissance de la population. Cette façon de mesurer l'étalement introduit ainsi la « culture » d'une ville et sa densité (ou non densité) historique. Ainsi, si la population augmente de 10 %, la surface occupée pour que la ville absorbe ces 10 % dans une même dynamique que l'existant, devrait être de 10 % (rapport de croissance de 1), au-delà, on peut considérer qu'il y a un phénomène d'étalement urbain.

Dans le tableau ci-dessous, nous voyons que dans le Grand Nouméa, l'étalement s'accélère puisque sur la période entre 2009 et 2004, le rapport de croissance entre la superficie et la population est passé à 1,6 alors qu'il était de 1,2 sur la période précédente et que, d'après notre définition précédente de la notion d'étalement urbain, il devrait être de 1. Cela conduit à interroger les politiques de maîtrise des phénomènes de diffusion urbaine.

4 ÉTALEMENT URBAIN DU GRAND NOUMÉA

	1996	2004	2009	Delta 04/96	Delta 09/04
Population	118 823	146 245	163 723	23 %	12 %
Superficie urbanisée[9]	988	1 260	1 494	28 %	19 %
Rapport de croissance superficie/population	-	-	-	1,2	1,6

6.6.2 Les choix possibles

L'amélioration du dynamisme des territoires soulève des questions de deux ordres :

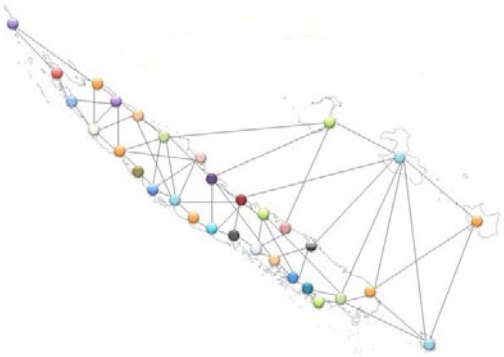
- Quelles logiques territoriales souhaite-t-on favoriser ? À quelles échelles ? Selon quelles modalités de financement des territoires ?
- Quels modèles économiques pour le développement des territoires : une économie productive ou de type présentielle (basée sur le développement de services aux populations, résidentes ou de passage) ?

a. Quelles logiques territoriales favoriser ?

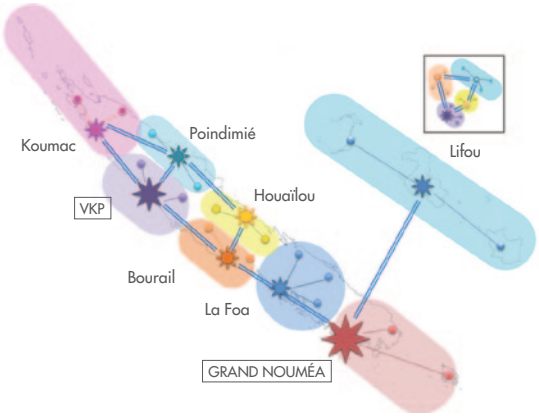
La façon dont la carte de la Nouvelle-Calédonie se dessine dépend de manière importante de choix en matière de planification, de financement, de répartition des pouvoirs. L'ensemble de ces choix, et leurs cohérences, conduit à la construction de logiques territoriales selon les modèles rappelés ci-après :

(9) La superficie urbanisée a été calculée, avec la DTSI, en fonction de l'analyse de l'évolution des îlots de l'ISEE et de leur population.

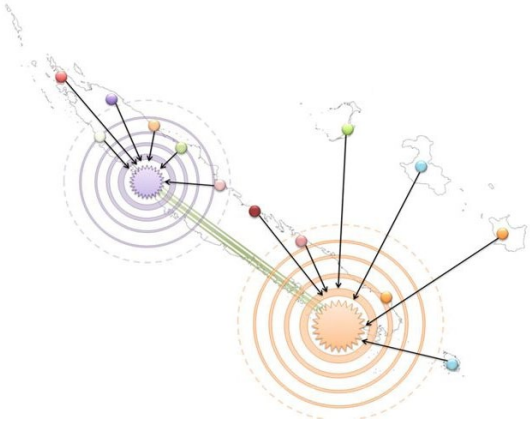
5 MODÈLE DIFFUS (SANS HIÉRARCHIE ENTRE ACTEURS LOCAUX)



6 MODÈLE DÉCENTRALISÉ RÉGIONALISTE



7 MODÈLE CENTRALISÉ (OU POLARISÉ)



Chacune de ces logiques territoriales peut répondre différemment à l'ambition de rééquilibrage et à l'orientation fondamentale d'équité territoriale : dans le modèle centralisé, le rééqulibrage s'opérera plutôt par péréquation et solidarité, les richesses du centre étant redistribuées vers la périphérie ; dans le modèle régionaliste, le rééqulibrage prendra forme dans le gain de pouvoir d'ensembles régionaux ; dans le modèle diffus, le rééquilibrage s'effectuera par égalitarisme.

Afin de répondre à ces logiques territoriales, à ces modèles, l'acteur public dispose, outre l'incitation à des modes de développement économique exposés ci-après, des leviers suivants qui favoriseront différents types d'échelle (communale, groupement de commune, intercommunale ou provinciale) et dessineront différement le pays :

- par les **documents de planification et d'urbanisme** : à partir des principes directeurs de l'urbanisme, la Nouvelle-Calédonie pourrait inciter à la réalisation de schémas, et donc de projets de territoires communaux, intercommunaux ou provinciaux ;

- par des **leviers démocratiques** : le suffrage universel direct pourrait, par exemple pour l'intercommunalité, accroître la redevabilité des acteurs intercommunaux et créer une représentabilité à l'échelle d'un bassin intercommunal, procurant ainsi une nouvelle échelle qui ne serait pas un **pouvoir** dérivé des communes, mais un acteur autonome à part entière[10] ;

- par **le financement** : les ressources seraient orientées vers l'une ou l'autre de ces échelles, suivant des modalités différentes (péréquation, fiscalité locale ou contrats de projet). Étant entendu qu'entre le financement par péréquation, la contractualisation ou la fiscalité locale (cette dernière étant entendue à l'échelle de la commune, du groupement de communes ou de la province, suivant l'échelle favorisée), il n'y a pas de choix exclusif, mais seulement des inclinaisons plus marquées vers l'un ou l'autre des modes de financement.

Ainsi, il est possible de combiner les modalités de financement, le type de planification, les échelles à privilégier pour déterminer des logiques territoriales. Il appartient au champ politique de définir la logique territoriale à privilégier.

(10) «Intercommunalité et transfert de compétence», JP. Brouant, in Intercommunalité, politique et territoire, La documentation Française, 2009, p87-95.

Échelle privilégiée	Échelle communale	Échelle du groupement de communes	Échelle de la province
Type de planification	Plans d'urbanisme communaux	Schémas de cohérence intercommunaux (voire plans d'urbanisme intercommunaux)	Schémas d'aménagement provinciaux
Financements privilégiés	Fiscalité propre ou péréquation, éventuellement contrat de projet (lourd à gérer)	Fiscalité propre ou contrats de projet	Péréquation, éventuellement sur une partie des fonds, contrat de projet
Acteur porteur de pouvoir	Pouvoirs principalement aux maires : élus au suffrage universel, représentatifs à des échelles supra	Président d'intercommunalité élu au suffrage universel direct	Pouvoirs en priorité aux provinces
Logique territoriale	Centralisé (les communes se définissent par rapport aux villes-centres), voire diffus	Régionaliste : les groupements de commune œuvrant selon des logiques territoriales propres	Centralisé : le pouvoir étant concentré dans les chefs-lieux des provinces

b. Quels modèles économiques pour le développement des territoires ?

En matière d'économie régionale, deux modèles se font écho :

- le développement d'une économie productive qui consiste, pour un territoire, à attirer des entreprises qui produisent des biens, par exemple des produits agroalimentaires ou des biens manufacturés ;

- le développement d'une économie dite présentielle qui invite à capter la richesse plutôt qu'à la produire. Cette économie vise à offrir aux « présents » - touristes internationaux, de villégiature, retraités ou originaires de la commune ponctuellement de retour - des activités et des services qu'ils peuvent consommer, générant ainsi localement une activité économique principalement constituée de services.

Que souhaite-t-on et que peut-on développer dans les territoires de l'intérieur et des îles ?

En fonction de l'inclinaison vers l'un ou l'autre de ces choix, et en fonction des territoires, l'action publique différera. Dans les deux cas, il s'agira de travailler sur l'attractivité des lieux.

Pour développer une économie productive, une collectivité cherchera ainsi à attirer les entreprises par des infrastructures de transport rapide, un bassin d'emploi formé (avec par exemple des ateliers de formation en mécanique), la mise en valeur de ressources naturelles (minérales ou biologiques) ou des équipements à destination des familles des personnels travaillant dans les unités productives.

Tandis que pour développer une économie de type présentielle, la mise en valeur des paysages, des patrimoines, voire des chemins bucoliques, constituera la priorité pour offrir aux « présents » un maximum d'aménités positives et les inciter à rester et à consommer. C'est le type d'économie généralement associé au tourisme, et plus particulièrement à l'écotourisme.

En fonction des territoires, l'un ou l'autre des modèles définis ci-dessus peut s'avérer plus opportun, sans que ces deux modèles ne s'excluent mutuellement (en particulier dans les contextes de pluriactivité de l'intérieur et des îles). Ainsi, l'île des Pins, Farino ou Hienghène se développent principalement autour d'un modèle d'économie présentielle, quand Koumac ou Bourail tendent à tirer profit d'une économie de type productive (avec la mine ou l'agriculture).

Une fois ces modèles posés, il convient de se demander quel modèle d'économie régionale correspond préférablement aux territoires ? Qui doit répondre à cette question ? Faut-il ancrer cela dans une vision à l'échelle du pays ? Faut-il que la réponse à cette question émerge des acteurs locaux et de leurs projets de territoire ?

6.6.3 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Inciter à l'élaboration de « projets de territoires »

L'élaboration de « projets de territoires » a pour objectif de créer une synergie entre les acteurs d'un territoire au sein d'une stratégie d'ensemble pour un territoire donné. Ces projets permettent ainsi de développer un territoire au regard d'ambitions ou d'objectifs, plutôt qu'au gré des opportunités et menaces. Les projets de territoires invitent aussi à une grande cohérence des actions menées à plusieurs échelles administratives, et concernent tous les champs de la vie d'un territoire : sociaux, économiques et environnementaux.

Objectif n° 1 : établir des documents de cadrage pour l'aménagement

L'aménagement du territoire et l'urbanisme traitent d'horizons temporels longs ; l'élaboration de documents de planification sans contrainte réglementaire ou législative pose ainsi le risque de la confrontation aux changements de décideurs et aux tentations des actions à court-terme.

Par ailleurs, l'aménagement et l'urbanisme touchent aux droits des personnes, et nécessitent une assise juridique solide pour construire la sécurité du droit et éviter la fragilisation des actions publiques.

Les documents d'urbanisme et d'aménagement doivent ainsi porter une double ambition :

- définir les orientations fondamentales de l'action publique, avec des objectifs par exemple en matière de mixité sociale, de maîtrise des extensions urbaines et de gestion environnementale, ou de modifications des systèmes de mobilités ;
- mettre en œuvre le droit des sols dans une architecture juridique robuste.

Aussi pour répondre à cet objectif, il s'agit de :

- écrire les **principes directeurs de l'urbanisme**, et d'y intégrer notamment la prise en compte environnementale et les éléments disponibles en matière de prévention des risques ;
- les décliner en un **code de l'urbanisme.**

Les principes directeurs de l'urbanisme devront définir des documents d'urbanisme et de planification aux échelles privilégiées : par exemple sous la forme de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, pour privilégier une échelle faite de groupement de communes ; ou de schémas provinciaux d'aménagement, pour privilégier l'échelle provinciale.

Objectif n° 2 : mettre en œuvre des dispositifs de financement des projets de territoires

Les modes de financement structurent souvent les territoires et conduisent à des logiques de projet.

Trois grands modes de financement peuvent être envisagés pour les collectivités locales de la Nouvelle-Calédonie :

- la péréquation, selon une redistribution calculée d'un fonds dédié, ou par une clef de répartition ;
- la contractualisation avec la mise en œuvre de contrats de projet, sur le modèle actuel des contrats de développement ou des contrats de projet État-région en métropole, le gouvernement contractualiserait avec les territoires la réalisation de certains aménagements et équipements ;
- la fiscalité locale, par des modalités de type impôts fonciers ou taxe professionnelle, qui serait reversée aux communes sur lesquelles l'impôt a été levé.

Examinons les avantages et inconvénients de chacune de ces voies, étant entendu que ces modalités ne sont pas exclusives et peuvent cohabiter. Il serait ainsi possible que le budget des communes soit composé par exemple à 80 % de péréquation, à 10 % de contrats de projet et à 10 % de fiscalité locale.

Aussi, en fonction des choix réalisés en terme de logiques territoriales, il conviendra de mettre en œuvre le mode de financement le plus adapté.

9 LES DIFFÉRENTS MODES DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Mode de financement privilégié	Péréquation	Contrat de projet	Fiscalité locale
Avantages	- Équité au cœur du processus - Possibilité de « rattrapage »	- Incite à des logiques de projets de territoires - Outil de pilotage à l'échelle d'un pays - Possibilité de « rattrapage »	- Incite au dynamisme des territoires (qui récoltent les fruits de leur performance) - Offre des outils de pilotage à l'échelle locale
Inconvénients	- Encourage peu le dynamisme territorial - Ne favorise pas la cohérence entre les territoires (peu de contrôle sur l'utilisation des fonds) - N'incite pas aux projets de territoire	- Contrôle du pouvoir central - N'incite pas forcément au dynamisme économique territorial	- Peut grever l'attractivité de certains territoires (à réserver aux territoires déjà attractifs ?) - Structurellement inéquitable (les territoires les plus attractifs auront plus de moyens pour devenir encore plus attractifs)

Objectif n° 3 : élaborer des projets pour les îles Loyauté et les autres territoires insulaires (Bélep et Poum)

Les territoires insulaires, et les îles Loyauté en particulier, présentent de grandes vulnérabilités. Ils souffrent des phénomènes liés à la double insularité, notamment l'isolement, à laquelle s'ajoute une faible démographie augmentée de flux migratoires importants vers le Grand Nouméa ou vers le nord de la Grande Terre. Ces territoires possèdent un environnement naturel plus fragile : terres agraires et ressources en eau (demandant à être particulièrement protégées). Ce sont des milieux également particulièrement sensibles à la montée des eaux.

Cet environnement particulier nécessite des réponses d'aménagement et de développement spécifiques : les modèles qui fonctionnent sur la Grande Terre ne trouvent pas forcément une application dans ces territoires. Les techniques et les rythmes de développement doivent être adaptés.

À l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, les projets pour les territoires insulaires permettront de tester, de mettre au point et d'acquérir des savoir-faire qui profiteront ensuite à d'autres territoires calédoniens. Les technologies mises au point pourraient même être exportées à d'autres territoires insulaires à l'échelle de toute la région Asie-Pacifique.

Ces projets de territoire doivent émaner des aspirations des populations relayées par les décideurs politiques afin de rendre cohérentes et légitimes les politiques publiques.

Il pourrait notamment s'agir de s'orienter vers un projet global de développement durable qui s'articulerait autour de trois axes :

- une filière énergétique visant une autonomie électrique centrée sur les énergies renouvelables marines (notamment l'utilisation du différentiel de température entre les eaux de surface et les eaux profondes) et les réductions de consommation ;
- la gestion durable de la ressource en eau : préservation des lentilles d'eau douce (ce qui est à l'étude dans les Loyauté, au travers d'un cadre réglementaire), utilisation de l'énergie pour désaliniser l'eau la nuit, etc.
- des filières économiques labellisées : éco-tourisme, produits agricoles s'appuyant sur les savoir-faire bio ou les produits de la pêche (en suivant l'exemple des unités de commercialisation des produits de la mer aux Loyauté, qui permettent même d'exporter des produits vers Nouméa).

b. Aménager l'attractivité des territoires locaux

Comme nous l'avons souligné, l'attractivité des lieux demeure primordiale, que les territoires souhaitent développer une économie de type présentielle ou productive.

Aussi, il apparaît essentiel d'organiser des lieux présentant des qualités d'aménagement et d'environnement pour attirer toutes les populations, à l'image du village de La Foa qui a su aménager des espaces publics de qualité et procéder à des opérations de marketing territorial autour d'un pôle de qualité de vie.

Au sein des communes, les villages constituent des points d'ancrage pour le maillage du territoire. Chaque village, en fonction de l'identité de son territoire, devra forger son projet d'aménagement. Dans tous les cas, il s'agit de soigner la traversée du village par des aménagements paysagers et urbains qui soulignent le caractère exceptionnel de l'endroit. En fonction de l'importance démographique de la commune, il est ainsi possible d'envisager des équipements de loisirs de plus ou moins grande ambition (cinéma, médiathèque, etc.).

Objectif n° 1 : accompagner les communes dans leur aménagement

Il est proposé ici d'aider les communes à créer des espaces publics et des services privilégiés et de qualité, pour les villages et les tribus. Cet accompagnement comprend aussi une assistance technique humaine pour bâtir un projet de territoire, créer des réseaux d'assainissement, organiser la collecte des déchets, mettre en œuvre des solutions de transport pour tous les usagers, etc.

Pour cela, il est proposé de créer une structure de type **« agence d'urbanisme et d'aménagement »** à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. Cette agence est multi-collectivités et peut être mutualisée au sein de plusieurs politiques publiques (par exemple, pour les politiques publiques de transport et de foncier). Elle devra surtout s'attacher à l'accompagnement méthodologique des collectivités. Il serait envisageable de prendre exemple sur l'AGORAH, à l'île de La Réunion, agence d'urbanisme (de statut associatif d'après la loi d'orientation foncière de 1967) qui a pour mission, sur l'ensemble du territoire insulaire, de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, d'élaborer des documents d'urbanisme, de préparer des projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques, et d'en étendre les réflexions à l'articulation entre les milieux urbains et ruraux.

Objectif n°2 : institutionnaliser des pactes mines-territoires

La mine est par nature une activité qui a des impacts importants sur les territoires. Or, les territoires impactés ont reçu peu de richesse de cette activité. Les populations ont aujourd'hui de nouvelles exigences.

Un nouveau mode de gouvernance plus adapté pourrait permettre de limiter les impacts négatifs et envisager des retombées « positives » pour les communes minières et, à une autre échelle, pour le pays. La mine est une des ressources, une partie du patrimoine des territoires, dont l'exploitation est confiée par la province à un opérateur minier qui la valorise mais ne saurait en recevoir la totalité de la gestion. L'exploitation peut devenir une opportunité pour capter de la richesse et construire des projets induits (pépinières, agriculture, etc.). L'objectif est que l'activité minière suscite le développement d'un tissu économique pérenne et qu'elle intègre le projet territoire pour l'après fermeture de la mine.

Pour cela, il est proposé trois sous-objectifs :

- le code minier pourrait rendre obligatoire la signature d'une convention entre la commune ou le groupement de communes et l'opérateur minier.

  Cette convention devrait être cadrée et prendre en compte :

  - la gestion de l'environnement (études d'impacts tenues à jour par le mineur sous contrôle du comité de gestion et de la province) et des mesures compensatoires ;
  - l'utilisation maximale des productions de la commune, notamment par la vérification des intrants et sortants.

- Le code minier prévoit la création de comités locaux d'information. Ce comité pourrait être élargi et devenir un comité de gestion. Une enquête, qui pourrait prendre une forme sociologique, permettrait de faire le point sur toutes les parties prenantes à associer. Les membres du comité ainsi choisis seraient représentatifs du territoire concerné. Cette enquête serait intégrée dès l'étude d'impacts obligatoire, lors de la demande d'autorisation de travaux miniers (prospection ou exploitation). Ce comité n'aurait pas qu'un rôle informatif, mais serait associé à toutes les décisions le concernant :

  - les projets : extension, fermeture, impacts environnementaux ;
  - la prévention : information des risques, mise en place de mesures de sécurité ;
  - les mesures correctives.

  Cet outil permettrait un vrai dialogue, en révélant les conflits d'usage, les antagonismes et permettrait donc d'améliorer la confiance entre les opérateurs et les usagers d'une part, et entre usagers, d'autre part.

- Des outils de financement :

  - la redevance superficiaire sur le titre minier, aujourd'hui limitée, pourrait être revalorisée et non plus reversée uniquement à la Nouvelle-Calédonie ou au fonds nickel, dont la sollicitation peut être délicate pour les petites communes minières. Une part de cette redevance pourrait être reversée directement aux communes dont l'aménagement est impacté par les droits octroyés aux sociétés minières (recherche, concession, occupation du sol).
  - une redevance à l'extraction actée par le comité stratégique industriel dont il reste à déterminer le montant et les modalités. Il conviendrait alors qu'une partie de cette redevance soit reversée à la Nouvelle-Calédonie, qui abonderait un fonds souverain (au profit du pays et des générations futures) pour compenser l'épuisement de son patrimoine minéral. L'autre partie serait versée à l'agence d'urbanisme et d'aménagement mentionnée ci-avant, pour accompagner les projets des communes relatifs à leur attractivité et à leur développement. Le comité de gestion envisagé prendrait part aux décisions.

c. Assurer la maîtrise des développements urbains

La démographie du Grand Nouméa et de la zone VKP s'accroît, conduisant à d'importants phénomènes de croissance. La taille actuelle du Grand Nouméa suffit à justifier la mise en œuvre d'une véritable politique urbaine. En effet, même si le Grand Nouméa devait ne plus représenter qu'une faible attraction pour les habitants de l'intérieur et des îles, et n'attirer plus qu'un « immigré » au pays sur deux, l'agglomération continuerait à croître pour atteindre plus de 200 000 habitants en 2025. De la même manière, la croissance de la zone VKP constitue un défi important pour la province Nord en terme de démographie.

Ainsi, même dans l'hypothèse d'un ralentissement du phénomène de concentration urbaine, plus de 72 % de la population vivra en milieu urbain en 2025. Au-delà de la question du rééquilibrage, la ville demeurera une organisation prépondérante, car :

- la ville est une arène essentielle du processus de décolonisation et du destin commun ;
- un développement urbain mal maîtrisé a des conséquences environnementales et énergétiques importantes ;
- la ville constitue une locomotive économique importante pour le pays.

Objectif n° 1 : prendre en compte les défis du renouvellement urbain

La stratégie de renouvellement urbain consiste à reconstruire la ville sur elle-même, en particulier en réinvestissant les bâtiments et les ressources foncières. Si le renouvellement urbain trouve tout son sens dans le Grand Nouméa, comme cela est perçu dans le projet de renouvellement urbain de Saint-Quentin, à cheval sur trois communes de l'agglomération capitale, il peut aussi s'appliquer à quelques villages, comme Koumac ou Thio.

Il est proposé ici la stratégie suivante, pour prendre en compte les défis du renouvellement urbain :

- définir les principes du renouvellement urbain en Nouvelle-Calédonie, par exemple : mixité sociale, prise en compte des cultures et identités océaniennes, diversification des fonctions, promotion des mobilités alternatives, etc. ;
- faire du renouvellement urbain une priorité des documents d'urbanisme (*via* les principes directeurs de l'urbanisme) ;
- créer un fonds pour le renouvellement urbain abondé par les communes, les provinces et le gouvernement (voire l'État), visant exclusivement les opérations en accord avec les principes définis ci-avant ;
- évaluer la pertinence des actions de renouvellement urbain, par exemple par l'intermédiaire de l'agence d'urbanisme proposée ci-avant.

Objectif n° 2 : mettre en œuvre un statut spécifique de gouvernance pour les agglomérations urbaines

Les agglomérations urbaines, du Grand Nouméa et à terme de VKP, nécessitent des modes de gestion adaptés à la complexité des problématiques qui s'y posent, en particulier au regard des défis en matière de transport et d'habitat, dans des contextes de dynamiques de populations dépassant fréquemment les limites administratives communales (avec par exemple, des habitants de Dumbéa travaillant au Mont-Dore, ou de Koné travaillant à Voh).

Aussi, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre des structures de gouvernance adaptées à cette donnée, en se nourrissant des retours d'expérience des établissements publics de coopérations intercommunales en France, et en voyant ce qui s'est fait ailleurs.

- Commander une mission d'étude sur la gouvernance urbaine : comparaison internationale, applicabilité à la Nouvelle-Calédonie, etc.
- Établir une commission au Congrès se prononçant, au regard des objectifs politiques et des logiques territoriales souhaitées, pour une structure de gouvernance.
- Proposer une modification de la loi organique pour inclure le nouveau mode de gouvernance urbaine ; et éventuellement selon les dispositions retenues, écriture et adoption d'une loi de Pays.

Objectif n° 3 : permettre aux agglomérations urbaines de disposer d'une fiscalité propre

Si la fiscalité locale peut paraître délicate à mettre en œuvre pour de petites communes, en particulier pour éviter de grever leur attractivité, elle apparaît adaptée aux agglomérations urbaines, et constitue un levier pour offrir des moyens supplémentaires aux communes urbaines, tout en prolongeant la solidarité pays par la péréquation.

De nombreuses modalités de fiscalité locale peuvent être envisagées, aussi est-il proposé la démarche suivante (qui peut être fusionnée avec celle proposée à l'objectif précédent) : commander une mission d'étude sur les différents types envisageables de fiscalité locale urbaine (taxe foncière, contribution économique territoriale de la part des entreprises - qui profitent de services urbains et doivent donc participer à leur financement -, taxe sur les plus-values latentes immobilières, contribution des aménageurs, etc.).

Cette réflexion sur la fiscalité des agglomérations peut être mutualisée avec celles qui doivent être menées dans les politiques d'habitat et de foncier.

6.6.4 Les prérequis et conditions de réalisation

Le dynamisme des territoires se situe à l'intersection de nombreux autres domaines et dépend de la mise en œuvre de politiques adaptées, en particulier dans les domaines suivants.

a. Politique foncière

La maîtrise du foncier constitue souvent la matière première de l'aménagement. Par ailleurs, le dynamisme de certains territoires est intimement lié à l'existence d'outils et d'approches confortant les projets sur terres coutumières.

b. Politiques d'habitat et de transport

Elles doivent s'intégrer aux projets de territoire, par exemple avec des programmes locaux de l'habitat ou des plans de déplacements urbains, parties intégrantes des documents d'urbanisme définis par les principes directeurs de l'urbanisme.

c. Développement économique, y compris agricole et local

Il convient d'articuler projets de territoires et de développement économique, par exemple au travers de structures mixtes du type conseil de développement, pouvant être consultatifs ou de véritables organes délibératifs ou de soutien à l'entrepreneuriat.

d. Politique environnementale

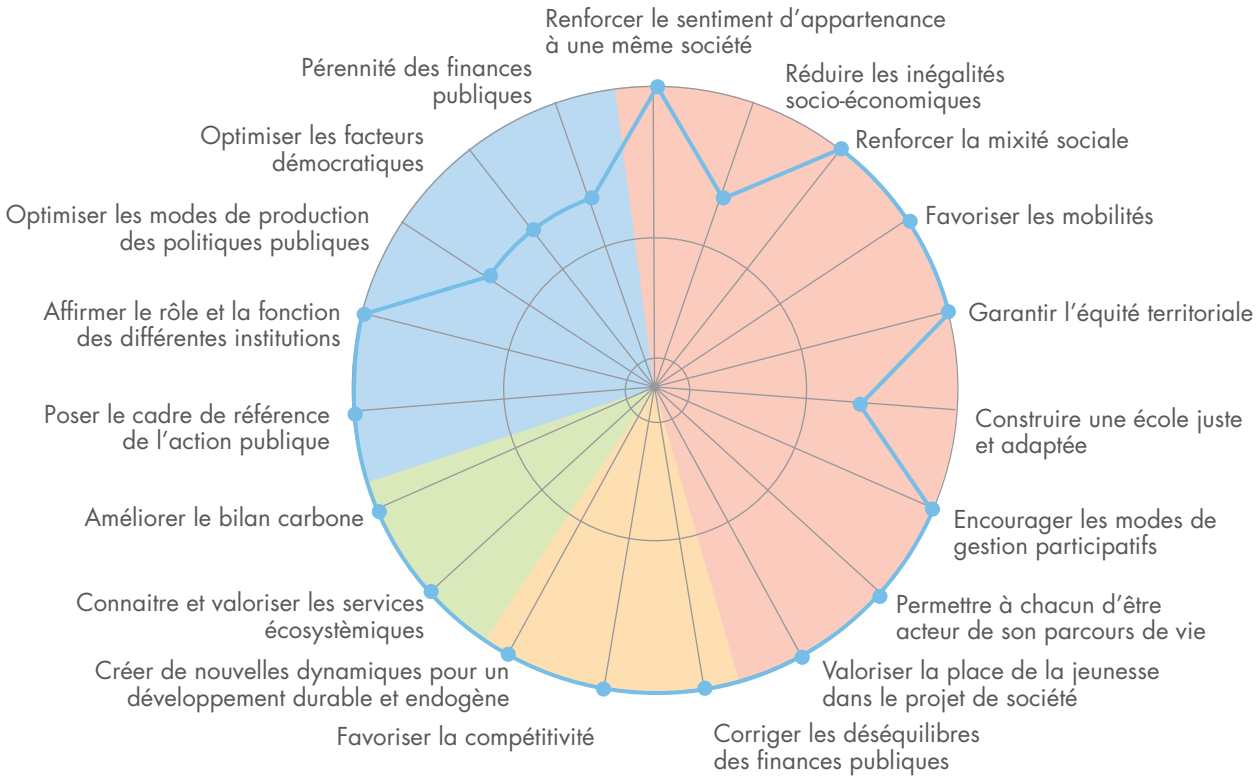
Il s'agit d'intégrer plus particulièrement des objectifs environnementaux dans les documents d'urbanisme, mais aussi de veiller à maintenir des corridors écologiques ou de préserver des services éco-systémiques.

e. Politique culturelle

Elle s'articule autour du développant d'approches architecturales originales pour chaque territoire.

En incitant à des projets de territoires, en invitant à une meilleure réussite des développements urbains et en s'interrogeant sur les bonnes échelles de gouvernance, la politique de dynamisme des territoires contribue grandement aux défis sociaux, économiques, environnementaux et de gouvernance et apportent de nombreux éléments pour répondre aux orientations fondamentales, ce qui est très visible sur le diagramme ci-dessous.

10 AMÉLIORER LE DYNAMISME DES TERRITOIRES



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

6.7 DÉVELOPPER DES STRATÉGIES FONCIÈRES

6.7.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité

a. Le contexte

La structure foncière de la Nouvelle-Calédonie présente plusieurs originalités :

- la coexistence de trois statuts fonciers : privé, public et coutumier. Ce dernier est propre à la Nouvelle-Calédonie et se caractérise par la règle des « 4i » : inaliénable, incommutable, incessible, imprescriptible. Le foncier coutumier, régi par la coutume, nécessite ainsi des approches spécifiques, comme cela peut se voir par exemple à Baco (Zone VKP) ou au Mont-Dore. Les terres coutumières représentent 27 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie et la quasi-totalité des îles Loyauté (cf. figure 1).

- Une politique de réforme foncière, dans un contexte de décolonisation, qui s'inscrit dans « *la catégorie des réformes agraires de type redistributif.* » Il s'agit de convertir des terres privées ou domaniales, en terres coutumières et de les attribuer à des collectifs (clans, GDPL), tout en reconnaissant et en affirmant des droits dits « *coutumiers* » : l'attribution se fait au nom d'un « *lien à la terre* », postulé comme principe fondateur de l'identité kanak dans le préambule de l'accord de Nouméa (Réflexions sur un oxymore - Le débat du «cadastre coutumier» en Nouvelle-Calédonie, in, E.F. Merle, *La Nouvelle-Calédonie, vers un destin commun ?*). Cette réforme foncière a été conduite depuis 1988 par un établissement public d'État, l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier (ADRAF).

- Un domaine des collectivités conséquent, représentant plus de 55 % de la superficie du territoire, appartenant en grande partie au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Il convient cependant de noter que ce domaine est avant tout constitué de la chaîne centrale de la Grande Terre.

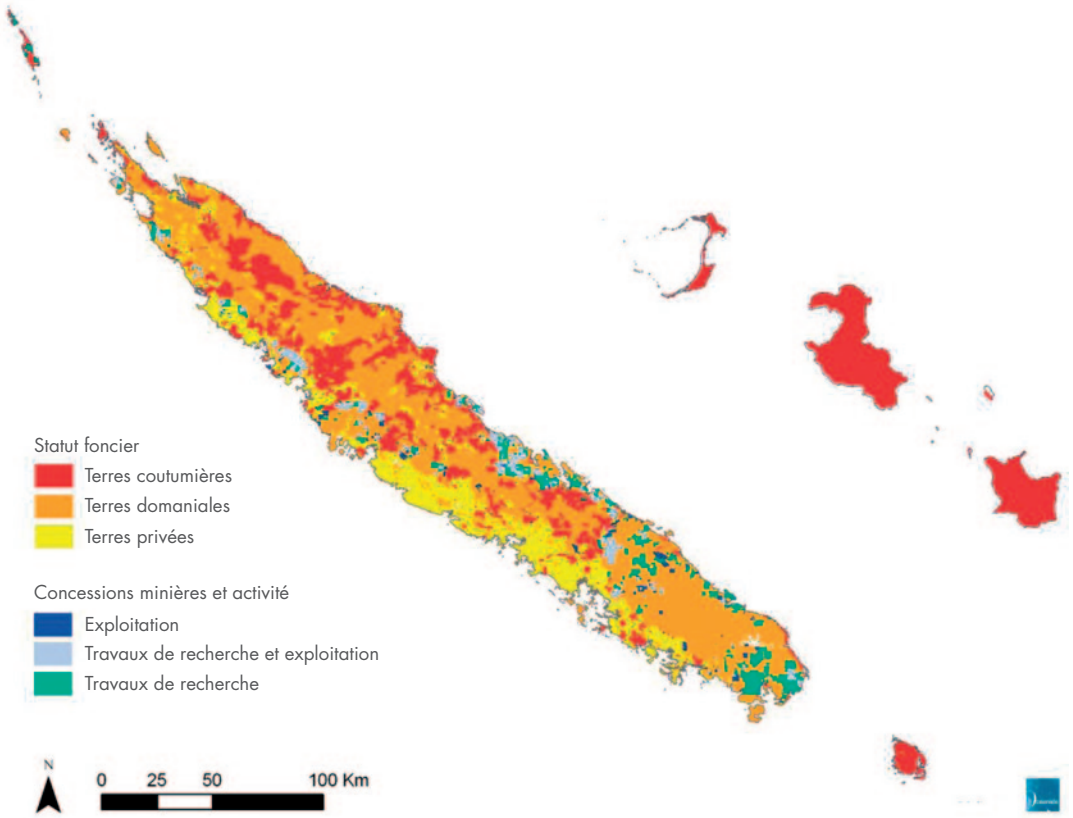
La gouvernance et les outils permettant d'engager des politiques foncières volontaristes apparaissent très limités en Nouvelle-Calédonie, au regard de l'absence de droit de préemption urbain, d'un droit d'expropriation stratifié et du défaut d'établissement public foncier.

En milieu urbain, la spéculation foncière, qui pèse sur le budget des ménages et des opérateurs de logements sociaux, entraîne la recherche de fonciers moins coûteux mais plus éloignés, accélérant l'étalement urbain. L'absence de maîtrise publique foncière empêche la conduite de projets de territoire clairement définis et aboutit à des stratégies de développement par opportunité.

La fragmentation et l'imbrication des domaines coutumiers, domaniaux et privés, créent des situations régionales et locales, voire micro-locales, très diversifiées, et d'autant plus variées en présence d'activités minières. Cette diversité implique des rapports différents entre acteurs locaux, des contraintes d'aménagement à chaque fois spécifiques, et des complications dans l'articulation et la mise en cohérence des projets et des outils de planification mobilisés.

La mine, les fortes densités de terres privées, à l'inverse les fortes densités de terres coutumières, les situations mixtes où s'équilibrent les différents statuts fonciers, celles au contraire qui mettent une partie des terres et les groupes culturels s'y rapportant en minorité, sont autant de critères qui créent des « arènes locales » structurant différemment les paysages, les projets des territoires locaux, les modalités de développement, les rapports sociaux, etc.

1 ENCHEVÊTREMENT DES STRUCTURES FONCIÈRES ET DES CONCESSIONS MINIÈRES SUR LA GRANDE TERRE



b. Les indicateurs d'opportunité

Quelques indicateurs d'opportunité justifient de la nécessité de mener des stratégies foncières :

- le taux d'utilisation des différents types de foncier et la carte des potentiels (réalisée par l'ADRAF) ;
- l'évolution des coûts fonciers et de la charge foncière dans les projets d'aménagement qui justifie une politique de maîtrise foncière en milieu urbain afin de réguler les prix du foncier ;
- le taux d'utilisation du foncier des collectivités afin d'illustrer le potentiel exploitable.

6.7.2 Les choix possibles et les priorités

a. Stratégies foncières et modèle de société

Les modèles de société ont une influence et des interrelations multiples avec la question foncière en Nouvelle-Calédonie, en particulier au regard du statut des terres coutumières. En effet, suivant les modèles, des objectifs différents seront recherchés avec des dispositifs propres (cf. tableau ci-après). Les modèles assimilationniste et ségrégationniste n'étant pas conformes à l'esprit de l'accord de Nouméa, ils ne seront pas traités ci-après.

2 FONCIER ET MODÈLES DE SOCIÉTÉ

Modèle de société	Interculturel	Communautariste	Autochtoniste
Objectifs fonciers associés	Soutien à la mixité sociale et ethnique Soutien la convergence des pratiques et des droits	Soutien à la différenciation spatiale communautaire Soutien à la différenciation des pratiques et des droits, au regard des cultures de référence des différents groupes culturels	Extension maximum du foncier coutumier Souci de reconnaissance de l'antériorité kanak : la politique foncière vise à encourager la reconnaissance des groupes locaux, de manière symbolique et économique
Dispositifs fonciers associés	Coexistence des fonciers privés et coutumiers Dispositifs de baux fonciers permettant d'offrir la possibilité à tous de développer des projets, quel que que soit le type de foncier Gestion du domaine public soutenant un aménagement du territoire et des infrastructures en faveur de la mixité et des échanges entre citoyens Dispositifs de transmission des biens fonciers et immobiliers pour les personnes de statut coutumier Organisme foncier dédié Possible renégociation des « 4i » et de la réforme foncière.	Développement des terres coutumières au profit des Kanak : baux fonciers permettant d'ouvrir la possibilité à toute communauté ou individu kanak de développer des projets sur foncier coutumier ; mise à disposition des terres coutumières destinées uniquement à des projets kanak (pas forcément originaires de la zone) Incitation aux Kanak à s'installer et à développer leurs projets en terres coutumières Gestion du domaine public favorisant la constitution de « quartiers » ou « villages » communautaires Sécurisation du foncier coutumier et maintien des « 4i » Lisibilité, pour les ayants-droits et les investisseurs, pour le développement de projets sur foncier coutumier Dispositifs de clarification du lien à la terre (généalogie, histoire, trajectoire des clans, toponymie et droits d'usage) Organisme foncier dédié Cadastre coutumier Possible renégociation de la réforme foncière	Instauration du principe de « consentement préalable » pour tout grand projet économique ou infrastructure importante, sur tout type de foncier Dispositifs de baux fonciers permettant d'offrir la possibilité à tous de développer des projets, quel que que soit le type de foncier, avec « consentement préalable » selon la nature du projet, et des bénéfices économiques assurés (rente) pour les communautés locales concernées Dispositifs de clarification du lien à la terre (généalogie, histoire, trajectoire des clans, toponymie et droits d'usage) Création et gestion d'un marché de baux fonciers sur terres coutumières Développement d'outils fonciers (préemption, expropriation) pour accentuer la réforme foncière sur les terres privées gelées Tribunal dédié aux terres coutumières et institutions foncières

Ce tableau illustre ainsi l'étendue des différentes stratégies foncières, en fonction de l'inclinaison du pays vers un modèle de société ou vers un autre.

b. Foncier coutumier : entre assouplissement et rigidité

Les modèles décrits ci-avant ont, en particulier, un impact fort sur les politiques à mener au regard du foncier coutumier. Notamment, au regard de leur statut, soit rigide, tel qu'il l'est aujourd'hui avec les « 4i », ou plus flexible en permettant des baux facilités, hypothécables et aux droits réels transférables, en particulier *via* une renégociation des « 4i ».
Par ailleurs, alors que l'accord de Nouméa stipule clairement que *« les terres coutumières doivent être cadastrées pour que les droits coutumiers sur une parcelle soient clairement identifiés »*, n'est-il pas possible d'interroger cette volonté et de la confronter à l'alternative d'une démarche par projet, avec des outils d'accompagnement pour recueillir les demandes et les décisions et enregistrer les droits, qui ne posent les questions foncières qu'en la présence de projets de développement déterminés ?
Enfin, la poursuite de la réforme foncière, dans un contexte d'évolution sociale important, entre individualisation et urbanisation, et au regard des contraintes juridiques sur terres coutumières, en particulier pour les maires, mérite aussi d'être posée.

c. Modérer les marchés fonciers : libéralisation ou régulation ?

Alors que le coût du foncier a des impacts importants, tant sur la forme des développements urbains que sur le mitage des paysages agricoles, ou encore sur le budget des ménages ou des collectivités, il convient de modérer le montant des charges foncières. Pour cela, deux visions s'opposent :

- une première approche considère que le marché foncier obéit classiquement à la loi de l'offre et de la demande, et estime ainsi qu'en libéralisant les marchés, en permettant la mise sur le marché d'un maximum de biens fonciers et en diminuant les contraintes de droit des sols sur les vendeurs, le coût du foncier diminuera de fait. Dans cette approche, le contrôle public du foncier n'a d'autre objet que la construction d'équipements publics ou d'infrastructures, la fiscalité visant principalement à la fluidification et à l'extension du marché ;

- une autre approche consiste à augmenter le degré de maîtrise publique. Selon cette approche, et contrairement à celle de la loi de l'offre et de la demande par nature spéculative, le coût d'un bien ne dépend pas de l'offre, mais de la capacité de financement de la demande. Aussi, cette approche propose-t-elle d'user de la puissance publique comme acteur du marché foncier à même de réguler les coûts du marché. Cette approche induit la nécessité et l'activation permanente des outils fonciers, tels que les établissements publics fonciers, le droit de préemption ou l'expropriation, associé à un arsenal fiscal cherchant à limiter la spéculation et la rétention.

d. Quel degré de mobilisation du foncier public ?[1]

De plus en plus, les collectivités publiques mènent une action volontariste de mobilisation de leurs propriétés foncières ou immobilières, mutables ou devenues inutiles aux missions de service public.
Cependant, de véritables choix politiques doivent être opérés sur cette mobilisation du foncier public, ces choix définissant le degré de mobilisation des fonciers publics.

Ces choix supposent de répondre aux questions suivantes :

- Jusqu'à quel degré le domaine public peut-il être mobilisé pour alimenter les marchés fonciers ?

- Est-ce-que tout foncier public peut être mobilisé ?

- Quelles sont les modalités (baux emphytéotiques, crédits-baux, reconnaissance des droits de propriété aux occupants) ?

- Quels sont les objectifs (opérations d'aménagement, projets de développement local, construction de logements) ?

- À quel coût ? Faut-il établir des catégories de mise à disposition des fonciers publics (en fonction notamment de l'objectif de la mobilisation) ?

(1) Est entendu par foncier public l'ensemble des domaines de collectivités

6.7.3 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Construire une collaboration interinstitutionnelle

En premier lieu, il convient de rappeler des points de vigilance au regard des politiques foncières :

- les tensions sur le foncier sont révélatrices de la difficulté à opérer des choix de modèles de société. Le débat sur le foncier peut être détourné dans le cadre du jeu politique sur ces choix fondamentaux, empêchant d'avancer sur les adaptations techniques nécessaires dans tous les cas ;
- le risque d'opposition entre collectivités territoriales et institutions coutumières peut émerger et créer des blocages de gouvernance dans le contexte du pluralisme juridique calédonien. Il est important de conserver une agence interinstitutionnelle technique, susceptible de jouer un rôle de médiation dans la recherche d'une gouvernance équilibrée ;
- les terres coutumières représentent un domaine d'intervention sensible. Plusieurs visions coutumières coexistent et s'opposent parfois, selon que l'on privilégie les droits d'usage ou les droits de gestion du foncier. Aucun outil miracle ne peut régler la question de la sécurisation et de la valorisation sur terre coutumière. Seuls des dispositifs souples, des protocoles de négociation et des instruments diversifiés permettent de répondre, au cas par cas, aux situations locales.

Ces difficultés conduisent à aborder des démarches partenariales déclinées ici en deux sous-objectifs.

Institutionnaliser la tenue d'assises du foncier

Il est proposé d'institutionnaliser la tenue d'assises du foncier destinées à discuter et à répondre des objectifs déclinés ci-après. Ces assises doivent mener à la rédaction d'une stratégie et d'un plan d'action quinquennal.

Établir une stratégie partagée et un plan d'action quinquennal en matière foncière

Il s'agit de décliner avec précision les mesures qui répondent aux objectifs définis ci-après et précisés par les assises. Ce plan d'action devra en particulier veiller à définir des indicateurs *ex ante, ex itineri et ex post*, afin de mesurer le chemin parcouru et à parcourir entre deux assises du foncier.

b. Favoriser la gestion et la mise en valeur des terres coutumières

Il s'agit, par cet objectif, d'appliquer l'accord de Nouméa qui stipule : « *De nouveaux outils juridiques et financiers seront mis en place pour favoriser le développement sur les terres coutumières, dont le statut ne doit pas être un obstacle à la mise en valeur.* » Si les outils financiers sont d'ores et déjà projetés ou établis, en particulier avec le Fonds de garantie et les Zones de Développement Prioritaires (ZODEP), les outils juridiques et réglementaires doivent encore être mis en œuvre.

Intégrer les terres coutumières dans les projets de territoires

Aujourd'hui, les documents de planification (qui régissent le droit des sols) ne s'appliquent pas aux terres coutumières, ce qui les exclut de fait des projets de territoires. Afin de favoriser la mise en valeur des terres coutumières, il convient donc de les intégrer dans ces projets de territoires. Pour cela, il est proposé de développer des protocoles de planification et d'organisation des territoires coutumiers :

- en intégrant les **territoires coutumiers** dans les projets d'aménagement des **documents d'urbanisme** (en particulier les plans d'urbanisme directeurs) ;
- en généralisant, progressivement, la réalisation de **schémas d'aménagement des tribus** basés sur la concertation avec les populations locales.

Par ailleurs, il convient de développer et de coordonner des **structures d'accompagnement méthodologique** au sein de plateformes interinstitutionnelles d'échange, afin de mettre en œuvre des approches novatrices liées aux spécificités du foncier coutumier.

Sécuriser les ayants-droits et les investisseurs sur terres coutumières

La sécurisation des ayants-droits et des investisseurs sur terres coutumières constitue un impératif pour permettre la valorisation des terres coutumières. Pour cela il est proposé trois objectifs :

- favoriser la délimitation et la reconnaissance de droits fonciers coutumiers sur terres coutumières sur la base du consensus local, en particulier par l'intermédiaire de plateformes d'accompagnement et de médiation qu'il convient de développer et de consolider ;
- construire une panoplie d'instruments permettant une gestion foncière compatible avec le droit et les pratiques coutumières : inventaires fonciers partiels ou cadastres coutumiers localisés, protocoles et instances coutumières de résolution de conflits fonciers, etc. Pour cela, avant de généraliser l'un ou l'autre de ces instruments, il est proposé de procéder à des missions d'étude dans le cadre de projets pilotes, et à un comparatif contextualisé ;
- élaborer le cadre juridique du droit des contrats et des droits réels sur terres coutumières. En particulier, cela conduit à développer les protocoles et instruments juridiques facilitant la mise à disposition de parcelles foncières sur terres coutumières (actes coutumiers de palabre, baux fonciers).

c. Maîtriser et réguler les pressions foncières

Il s'agit ici de soulager les pressions foncières particulièrement présentes dans les zones à fort développement, en particulier la zone VKP et le Grand Nouméa, mais aussi de préserver les terres agricoles ou à forts services éco-systémiques.

Consolider et créer les outils de gestion foncière

Il s'agit d'examiner et d'adapter les instruments juridiques et financiers permettant de consolider l'action publique et la capacité des collectivités à constituer des réserves foncières à vocation de développement des infrastructures (transports, énergie, bâtiments et services publics, etc.), et de gestion de l'espace (zones protégées, zones de développement prioritaire, zones minières, habitat social, etc.).

Pour cela, il est proposé de développer trois grands outils :

Les établissements publics fonciers (deux types envisagés)

Un établissement public foncier directement dévolu à l'agglomération du Grand Nouméa (et à termes un pour VKP), destiné à constituer des réserves foncières pour les collectivités et les opérateurs d'habitat aidé ; et un établissement foncier rural, à l'échelle du pays, dans le but de soutenir l'agriculture et d'éviter la concentration des propriétaires agricoles. Ce dernier établissement, dans l'esprit des SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural), pourrait être associé à l'actuelle ADRAF.

Le droit de préemption

Il s'agit d'un outil, mis à disposition des établissements publics et des collectivités, destiné à offrir une meilleure maîtrise publique du foncier. La priorité devra, en particulier, porter sur la mise en œuvre du droit de préemption urbain qui manque beaucoup pour la maîtrise des développements urbains du Grand Nouméa et de VKP.

La modernisation du droit d'expropriation

Il s'agit de redéfinir les modalités d'utilisation du droit d'expropriation et de le rendre plus aisément utilisable en cas de besoin.

Ces outils devront être utilisés en bonne intelligence, d'une part avec les politiques de planification et les projets de territoire (cf. politique 6.6), d'autre part dans le respect des documents de planification en matière de prévention des risques (cf. politique 6.19) et de protection des littoraux (cf. politique 6.20).

Comprendre et dynamiser les marchés fonciers

Il s'agit ici de se donner les moyens d'agir sur les marchés fonciers. En premier lieu, cela repose sur la compréhension de ces derniers, notamment à travers trois outils majeurs :

La transparence du marché foncier

L'accès aux données des marchés fonciers, actuellement assuré par les conservatoires aux hypothèques, ne permet pas d'établir d'analyses des marchés fonciers et s'avère, du fait de la nature juridique de ces données, difficile, rendant le marché immobilier opaque.

Il est proposé ici de rendre obligatoire, par les services fiscaux, la transmission des informations au sujet des valeurs foncières déclarées, à l'occasion de mutations à destination des collectivités et établissements publics concernés. Par ailleurs, il est proposé d'inciter à l'informatisation de la Conservation des Hypothèques.

La création d'un observatoire foncier

Il est proposé de créer, à l'échelle du pays, un observatoire foncier permettant d'analyser et de mieux connaître les dynamiques des marchés fonciers urbains et ruraux et du marché immobilier, et de suivre la consommation foncière des espaces urbains, agricoles et naturels. Cet observatoire foncier sera nécessairement de nature partenariale et il pourrait être rattaché aux établissements publics fonciers ci-avant.

La fiscalité et les incitations

La fiscalité et les incitations constituent souvent des moyens d'assurer la fluidification des marchés et leur dynamisme. À ce propos, et au regard de la technicité du sujet, nous proposons de :

- commander une mission d'étude sur la fiscalité foncière (taxe foncière, taxe sur les plus-values latentes, *property tax*, taxe sur les plus-values immobilières, taxe d'équipement, droits de mutation, taxe sur les successions, etc.) : comparaison internationale, applicabilité à la Nouvelle-Calédonie ;
- établir une commission au Congrès se prononçant, au regard des objectifs politiques, pour des modalités de fiscalité ;
- écrire une proposition de loi en ce sens.

d. Valoriser les terres domaniales

Avec 55 % de la superficie du pays, les terres domaniales peuvent être valorisées afin de participer au développement du pays. Pour cela, il apparaît nécessaire d'avoir une meilleure connaissance des fonciers publics et de disposer d'outils juridiques et de gestion modernisés.

Clarifier les fonciers publics

Effectuer un état des lieux de la situation des domaines des collectivités (occupation, location, potentiel des terrains, etc.) comprenant un recensement des situations administratives et juridiques préjudiciables à une valorisation optimale des domaines des collectivités (découpages administratifs, fragmentation excessive des parcelles, enclavement, incertitudes juridiques sur l'autorité de gestion, etc.).
Pour mener à bien cette tâche, une structure interinstitutionnelle pourrait être créée (dans l'esprit du service France Domaine, mais avec la participation de toutes les collectivités). Cette structure constituera une plateforme d'échange (SIG commun) et d'identification des potentiels du foncier public.

Coordonner les politiques de gestion des domaines des collectivités publiques

Il est proposé ici de :

- **moderniser et rénover le droit domanial calédonien**, en particulier à travers l'écriture de principes directeurs de la propriété des personnes publiques, déclinés en un code de la propriété des personnes publiques. Les différents domaines - maritimes, routiers ou fluviaux -, feront l'objet d'une attention particulière, notamment en milieu coutumier où il conviendra de définir une hiérarchisation des droits.
- mettre en œuvre **un programme de mobilisation du foncier public** au regard d'objectifs définis politiquement et de la mutabilité des sites, de leur potentiel de valorisation et de la complexité de la mise en œuvre de la mobilisation.

6.7.4 Les prérequis et conditions de réalisation

La question foncière en Nouvelle-Calédonie est intimement liée à la décolonisation et à la construction du « futur partagé entre tous », tant le lien à la terre marque les questions identitaires et d'appartenance à des territoires. Aussi, le prérequis majeur en matière foncière demeure dans la délimitation d'un projet de société au regard des modèles d'organisation sociétale décrits par ailleurs. Sans vision claire du projet de société, il apparaîtra difficile de définir des objectifs et des actions, en particulier en matière de foncier coutumier.

Par ailleurs, le foncier constitue la matière première, tant des politiques d'habitat que d'attractivité des territoires ou de transport. Aussi, l'articulation des politiques foncières avec ces différentes politiques apparaît-elle essentielle, en particulier au travers de documents de planification au-delà des visions à court terme qui permettent d'anticiper les réservations et acquisitions foncières.

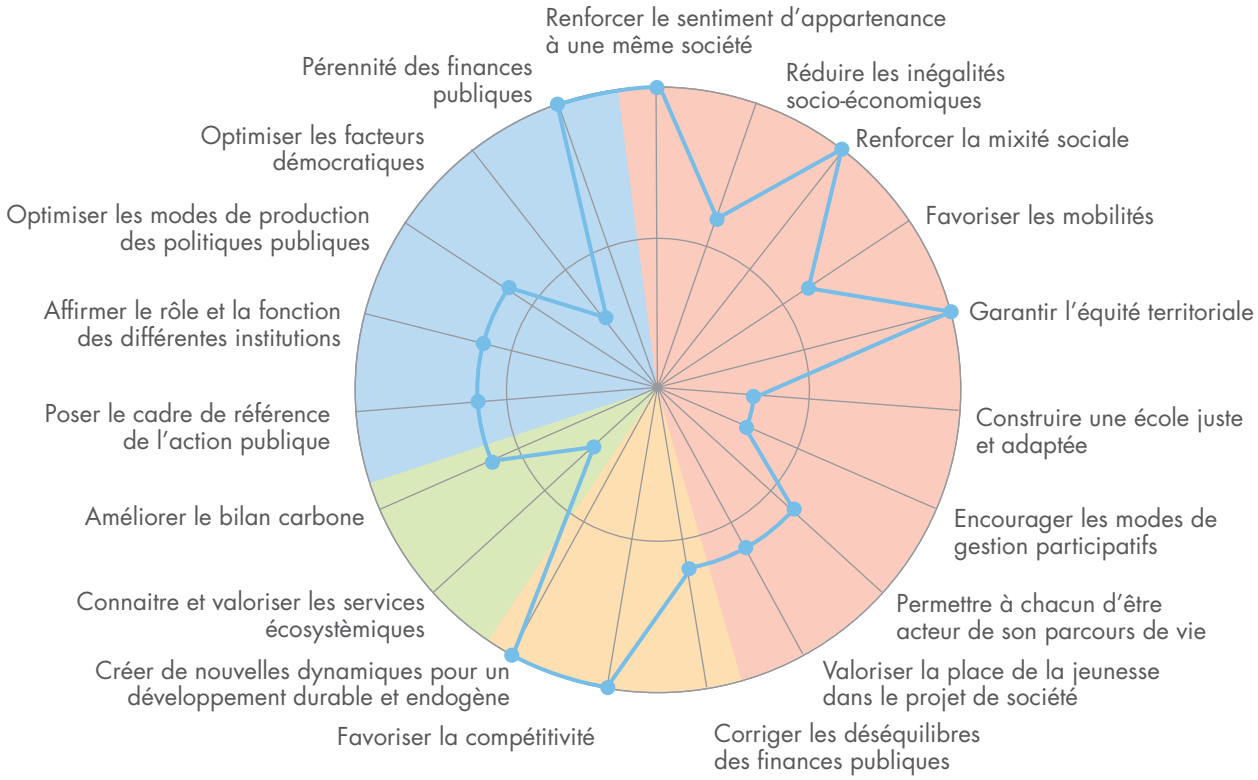
En matière agricole, les politiques foncières devront aussi être en cohérence, en particulier avec le schéma de développement de l'agriculture calédonienne, objectif de réalisation des politiques publiques agricoles.

De la même manière, dans une perspective de définition de zones à fort services éco-systémiques ou de politiques de préservation de l'environnement, l'usage d'outils fonciers et la coordination des politiques foncières avec les politiques environnementales apparaissent essentiels, y compris pour la protection des littoraux et la prévention des risques.

Enfin, au regard des leviers de l'action publique en matière foncière, il ne saurait y avoir de politique foncière sans étroite coopération avec les services juridiques, fiscaux et administratifs des collectivités.

les politiques foncières constituent un préalable nécessaire à de nombreuses autres politiques (aménagement, transport, habitat, agriculture, environnement, développement local et économique). En Nouvelle-Calédonie, dans un contexte de décolonisation, les politiques foncières revêtent une dimension supplémentaire du fait du lien à la terre des populations et des stigmates de l'histoire. À ce titre, les politiques foncières contribuent à répondre à de nombreuses orientations fondamentales, en particulier en matière de défis de société (cf. diagramme ci-dessous).

3 DÉVELOPPER DES STRATÉGIES FONCIÈRES



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

6.8 CONSTRUIRE DES POLITIQUES D'HABITAT ADAPTÉES

6.8.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité

a. Le contexte

En Nouvelle-Calédonie, le logement occupe le premier rang dans les dépenses des ménages. La part du budget des ménages qui lui est consacrée a augmenté de six points depuis 1991, passant de 24,7 % à 31 % en 2008[1]. Cette situation s'explique notamment par la pression sur les prix de l'immobilier et le nombre de ménages propriétaires. Elle a aussi été accentuée par l'afflux de population vers le Grand Nouméa et par la « décohabitation » des ménages.

La question du logement en Nouvelle-Calédonie s'avère donc essentielle et génératrice d'inégalités.

Ainsi, le document *Diagnostic et enjeux* rappelait-il, parmi ses vingt-deux grands enjeux : « *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 constat partagé sur l'ensemble du pays : une compréhension des besoins et une planification de l'habitat insuffisantes

Si depuis 2006 des avancées importantes ont marqué le secteur du logement, en particulier en province Sud avec la mise en œuvre d'un guichet unique et d'un outil de centralisation des demandes et des analyses statistiques (la Maison de l'habitat), le secteur du logement et de l'habitat souffre encore de lacunes en matières de :

- outils d'aménagement et de planification, puisqu'aucune collectivité de la Nouvelle-Calédonie ne dispose d'outil spécifiquement destiné à anticiper, à court, moyen et long termes, les besoins quantitatifs en logement (en nombre et en typologie), ni d'outil permettant d'en prévoir la localisation ;
- outils permettant la réalisation de réserves foncières ;
- compréhension qualitative des aspirations des populations en matière de logement et d'habitat, notamment par l'étude des modes de vie et le discernement de demandes latentes, en milieu urbain, en brousse ou en tribu.

Les éléments factuels qui suivent peuvent être perçus comme des conséquences de ces deux lacunes.

Une problématique émergente sur VKP et bien présente en brousse

Si la demande en logement est essentiellement concentrée sur le Grand Nouméa, il ne saurait être question d'omettre la forte pression que connaît la zone VKP avec la construction, puis le lancement de l'usine du nord.

Ainsi, en 2010, 80 % des entreprises situées sur la zone de VKP estimaient que les capacités d'hébergement de la zone constituaient une contrainte importante, en particulier pour le recrutement et le rapprochement familial (enquête TNS). Cette contrainte du logement a ainsi nui à l'attractivité de la zone VKP. Cependant, les projections pour 2015, d'environ 1 300 logements supplémentaires à construire, croisées avec les projets de construction de logement, laissent apparaître une réponse, en terme quantitatif, adaptée à la demande (enquête TNS).

Par ailleurs, un besoin s'exprime également en brousse, et particulièrement en tribu, où l'habitat est composé pour moitié de cases traditionnelles, avec un développement important de maisons en dur et d'équipements sanitaires propres à chaque famille. Ainsi, le président de la province Nord, dans les remarques au document *Diagnostic et enjeux* de NC 2025, remarquait-il que « *cet enjeu du logement doit prendre en compte les conditions parfois limites de certaines tribu, et notamment sur le plan sanitaire et environnemental.* »

(1) Le paradoxe du logement en Nouvelle-Calédonie, *note expresse de l'IEOM, N° 83, janvier 2013.*

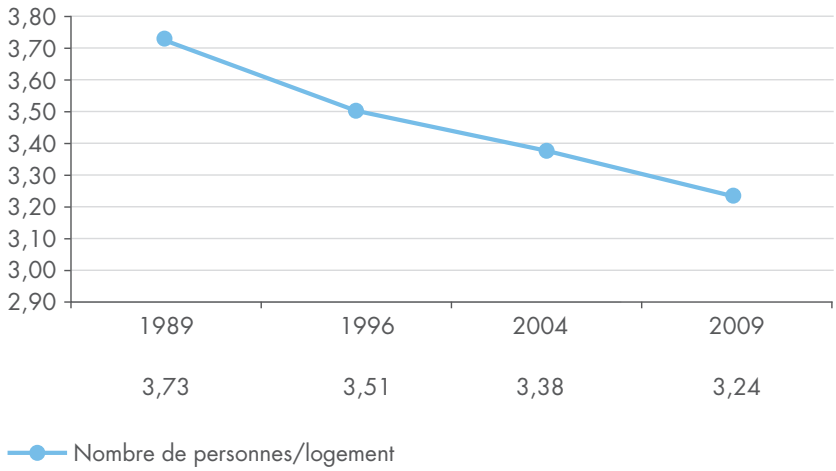
Une situation urgente dans le Grand Nouméa

La question du logement, et plus spécifiquement du droit à un logement décent, revêt par ailleurs une acuité toute particulière dans le Grand Nouméa. Elle concerne les populations des logements insalubres et délabrés (en particulier de 200 immeubles dégradés recensés à Nouméa), auxquelles s'ajoutent environ 6 400 personnes qui vivent dans des squats ou habitats spontanés. Par ailleurs, le taux de sur occupation des logements est élevé (on estime que 70 000 personnes de l'agglomération vivent dans une telle situation). Ce problème se double souvent à un problème de mobilité, du fait de la distance de certains nouveaux quartiers vis-à-vis des centres d'emploi : le coût, le manque de fiabilité et/ou l'indisponibilité des transports en commun et le coût prohibitif de l'automobile constituent dans ces quartiers un frein majeur à l'accès à l'emploi. Aussi, convient-il de s'attarder spécifiquement sur la question du logement dans le Grand Nouméa, puisque c'est là que le problème se pose de la manière la plus épineuse.

Or, la construction d'autant de logements représente un défi de taille pour le pays. Déjà, en novembre 2009, la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie relève, dans son rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la politique d'habitat social de la province Sud depuis 2004, que *« le dispositif en place ne permet pas de produire suffisamment de logements face à l'importance de la demande. Un stock de besoins non satisfaits de l'ordre de 4 500 logements est constaté fin 2008. En intégrant ce stock, les besoins totaux s'élèveront à 14 200 logements sociaux de 2009 à 2020, soit 1 180 par an. Or, à compter de 2012, le nombre de logements produits devrait, dans les conditions actuelles, baisser à 400/450 par an ».*

Dans une évolution tendancielle, sur la base des hypothèses précédentes, les besoins totaux risquent donc d'atteindre les 20 000 logements en 2025, d'autant que le phénomène de décohabitation des ménages, qui a engendré un besoin de plus de 6 500 logements entre 1989 et 2009, continue et quand l'ISEE, dans ses projections démographiques, estime à 30 000 logements supplémentaires le besoin total en logement à l'horizon 2030.

1 LA DÉCOHABITATION DES MÉNAGES DU GRAND NOUMÉA



Au-delà de ces projections tendancielles, il convient de souligner que le schéma de cohérence de l'agglomération urbaine du Grand Nouméa (SCAN) a élaboré deux hypothèses d'évolution démographique, dont une, élaborée à titre d'illustration et non retenue dans le SCAN, réduisant drastiquement l'attractivité du Grand Nouméa dans les migrations, qui aurait alors un solde nul dans les migrations internes et n'attirerait plus que 60 % des migrations externes, contre 90 % aujourd'hui. Même en prenant en compte cette hypothèse ambitieuse en terme de rééquilibrage, les calculs du service de l'Aménagement et de la Planification conduisent à considérer pour 2025 environ 40 000 habitants supplémentaires dans le Grand Nouméa (l'ISEE projette plutôt 50 000 habitants en plus sur l'agglomération), ce qui représente environ 22 000 logements supplémentaires à construire, sans compter les 9 000 logements nécessaires pour réduire le surpeuplement existant aujourd'hui dans de nombreux logements.

Cette forte pression quantitative sur le secteur du logement doit de plus faire face aux défis du destin commun et de la mixité sociale, à savoir :

- l'intégration difficile des familles non accoutumées au logement collectif et aux modes de vie urbains, qui interroge sur l'adaptation de ces logements aux modes de vie calédoniens ou océaniens ;
- un phénomène de rejet et de défiance, par les riverains, vis-à-vis des logements sociaux, qui génère des tensions sociales et freine la construction d'opérations d'habitat aidé ;
- le développement d'une ville à trois vitesses[2], avec une classe aisée installée dans au sud-est de l'agglomération, une classe moyenne en recherche d'accession à la propriété reléguée dans le périurbain et des populations vulnérables concentrées dans d'imposants quartiers d'habitats sociaux ou dans les tribus environnantes.

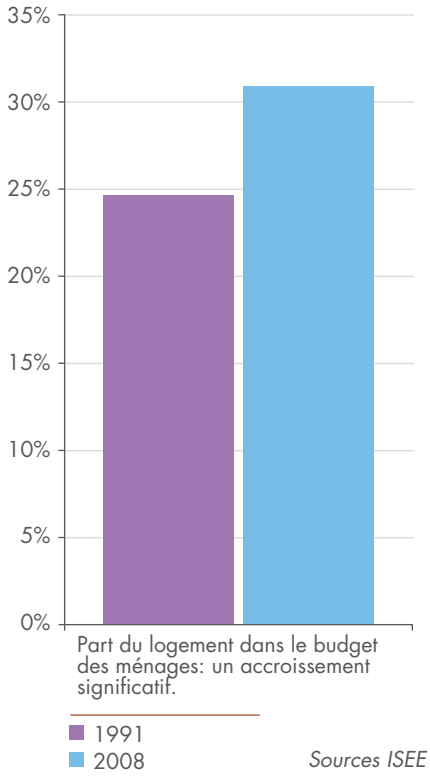
(2) La ville à trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification. Esprit, *Donzelot, J., mars, avril 2004.*

b. Les indicateurs d'opportunité

Les indicateurs qui fondent l'opportunité de mener des politiques d'habitat sont :

- la part du logement dans le budget des ménages, qui a considérablement augmenté entre 1991 et 2008 pour passer d'environ 25 % à plus de 30 %. À titre de comparaison, le poids du logement dans le budget des ménages d'autres territoires ultramarins sont de : 15,8 % à La Réunion (2006), 11,6 % en Martinique (2001), 12,9 % en Guadeloupe (2001), 16,8 % en Guyane (2001) et 16 % à Mayotte (2005) ;
- le nombre de collectivités disposant d'outils de pilotage et d'anticipation en matière de logement ; aujourd'hui, seules les zones en fort développement comme VKP et le Grand Nouméa disposent d'outils (avec le SDAU et le SCAN) qui ne sont cependant pas spécifiquement tournés vers les questions d'habitat et qui ne dépendent pas d'un cadre réglementaire précis, rendant par exemple ces documents opposables et imposables aux autres documents de planification et d'urbanisme (comme les PUD) ;
- le nombre de personnes vivant en habitat précaire et dégradé, mentionné ci-avant.

2 ÉVOLUTION DE LA PART DU LOGEMENT DANS LE BUDGET DES MÉNAGES



Part du logement dans le budget des ménages: un accroissement significatif.

Sources ISEE

6.8.2 Les choix possibles

a. Les politiques d'habitat au cœur du projet de société

Le concept de mixité sociale est développé en orientation fondamentale appréhendé principalement d'un point de vue socio-économique, en-dehors de toute considération ethnique ou communautaire. Ainsi, cette orientation fondamentale peut-être déclinée, quel que soit le modèle de société retenu. Cependant, les modèles d'organisation de la société conduisent à des différences importantes en matière de politique de d'habitat et de logement. Le tableau ci-dessous présente des situations théoriques extrêmes, néanmoins, en matière d'habitat, des choix politiques doivent être réalisés au regard de ces jalons.

3 POLITIQUES D'HABITAT ET MODÈLES DE SOCIÉTÉ

Modèle de société	Interculturel	Communautariste	Autochtoniste
Principes généraux en matière d'habitat	Volonté de créer des quartiers interculturels favorisant le brassage des ethnies et communautés	Types d'habitat différents pour chaque communauté : « tribus urbaines », quartiers polynésiens, « Chinatown », quartiers européens, etc.	La répartition des populations dans l'espace n'est plus un enjeu. Les efforts sont portés pour une valorisation des espaces publics et une architecture plus portées vers les valeurs kanak
Conséquences en matière de politiques d'habitat	Recherche d'une architecture interculturelle calédonienne qui repose sur les points de convergence entre les modes de vie Création de quartiers brassés d'un point de vue communautaire, en favorisant une mixité à la parcelle	Action publique d'accompagnement des populations en fonction des communautés	Construction de nouveaux quartiers sur une architecture de type tribale (à définir en milieu urbain) Réhabilitation des anciens quartiers dans cet esprit
Opportunités sociales au regard de l'organisation sociétale	Apprentissage de la tolérance et connaissance des autres communautés	Développement d'un fort capital social au sein des communautés[3]	Les enjeux identitaires étant d'une certaine façon soldés, possibilité accrue de vivre ensemble
Risques sociaux au regard de l'organisation sociétale	Multiplication des conflits individuels qui provoque des replis communautaires, voire individuels	Concurrence, défiance et conflits entre ghettos communautaires	Inadaptation aux modes de vie de certaines communautés « accueillies »

(3) E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century . Scandinavian Political Studies, *Putnam, R 30 (2), 2007, pp. 137-173.*

Nous le voyons par l'entrée sociétale, la question de l'habitat pose des questions très larges sur le projet de société calédonien. Cela se vérifie aussi d'un point de vue socio-économique où les politiques d'habitat tendent souvent à amortir les déséquilibres de répartition de revenus. Aussi, certains s'interrogent-ils et demandent s'il est préférable de « *redistribuer les populations ou les revenus*[4]. »

Cela conduit à constater qu'en matière de politique d'habitat, les choix possibles et la définition de priorités dépassent grandement les seules considérations techniques et interrogent, d'une manière presque philosophique, les visions politiques en matière de projet d'organisation sociétale et d'appréhension de la notion d'égalité au sein d'une société.

b. Répondre au besoin en logement : offre publique ou politique de la demande ?

Faut-il privilégier une politique de l'offre publique de logement ou soutenir la demande pour stimuler le marché privé ?

Les politiques de l'offre publique

Les politiques de l'offre publique consistent à permettre la construction, en grande quantité, de logements sociaux ou aidés, en favorisant, aujourd'hui, la mixité à la parcelle, c'est-à-dire en évitant la construction de grands ensembles aidés, et en construisant des immeubles ou quartiers où au moins 20 à 30 % des logements sont aidés. Cette offre importante de logements aidés (35 % aux Pays-Bas et jusqu'à plus de 50 % dans les grandes villes hollandaises évite la dérive des loyers et des prix à l'achat des autres logements.

Ces politiques nécessitent de se constituer d'importantes réserves foncières et de les mettre à disposition de promoteurs sociaux ou privés avec, souvent, des conditions de prix maîtrisées par la puissance publique, afin de permettre une régulation des prix liée à une compréhension fine des dynamiques de ce marché.

Les politiques de l'offre publique exigent aussi un pilotage fin et complexe des politiques de logement et **mettent l'accent sur le système locatif**, ce qui pourrait être culturellement incompatible avec les aspirations des Calédoniens. En effet, alors que les populations de certains pays sont plus largement locataires de leur logement (par exemple en Allemagne, où 54 % des ménages sont locataires), il est à noter que la Nouvelle-Calédonie connaît un taux de propriétaires de résidences principales important, de l'ordre de 62 % en 2009, lié également au fait de l'habitat en tribu (contre 58 % pour la France métropolitaine, loin cependant des 80 % des pays d'Europe de l'est).

Au sein même des politiques de l'offre, les politiques de construction de logements abordables répondent d'une contribution des pouvoirs publics au droit au logement, selon deux principes d'équité : verticale - l'aide est apportée progressivement suivant les revenus - et horizontale - tout le monde peut jouir du droit au logement. En matière de politique de logement, certains pays privilégient l'équité verticale, comme la France, où le logement abordable est ciblé vers certaines populations ; et d'autres y ajoutent le souci de l'équité horizontale, puisque toute personne peut bénéficier d'un logement abordable, comme aux Pays-Bas. L'option retenue oriente nettement le curseur de la politique publique vers un choix exclusif de l'offre publique, ou vers un compromis avec les politiques de la demande.

Les politiques de la demande

Les politiques de la demande répondent à un raisonnement simple :

- le prix des logements est important du fait de la rareté ;
- il faut donc inciter la production de beaucoup de logements, en particulier en encourageant la demande privée.

(4) Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources ? *Charmes, E., 2009, mars 10, récupéré sur La vie des idées: www.laviedesidees.fr.*

Les économistes estiment que ce type de politique se heurte à deux écueils importants :

- la « *trappe foncière*[5] » : il est ainsi observé que « *doper la demande (…) ne fait qu'augmenter le prix s'il n'est pas possible de produire davantage.* » Cependant, rendre des terrains constructibles en masse ne suffit pas : les mécanismes de spéculation au profit des propriétaires fonciers, mèneraient, au mieux, à un maintien de prix élevés. Seules des politiques foncières au profit de projets grands pourvoyeurs de droits à bâtir pourraient ainsi avoir un effet sur les prix du logement ;

- les travaux d'analyse économique convergent pour constater que le soutien à la demande en logement, et en particulier les aides à la pierre, conduit à une hausse des prix. En effet, il apparaît que les aides perçues par les ménages sont capturées par les offreurs sous la forme d'une augmentation de la valeur du bien[6].

Aussi, les politiques de demande nécessitent une grande prudence et une compréhension fine des marchés, au risque d'accentuer le transfert de valeurs au profit des propriétaires en place et au détriment des accédants à la propriété.

Ces politiques incitent généralement fortement à **l'accession à la propriété** (le locatif étant perçu comme une étape transitoire) et permettent l'implication des acteurs privés dans le financement de la politique de logement.

Il importe ici de souligner que ces options ne sont pas forcément antinomiques et que ce qui est interrogé ici est affaire de positionnement d'un curseur vers l'une ou l'autre des options.

6.8.3 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Favoriser l'accès au logement

Il s'agit ici de répondre directement à l'enjeu soulevé lors de la phase diagnostic : un accès au logement pour tous. Pour cela, nous proposons en premier lieu de mettre en œuvre les conditions d'une planification et d'une programmation de l'habitat, dans une réflexion d'aménagement, et d'actionner par ailleurs des leviers et acteurs économiques afin de modérer les prix de l'habitat et de réduire la pression de l'habitat sur le niveau de vie des populations.

Réaliser une planification et une programmation de l'habitat

Nous l'avons vu, la Nouvelle-Calédonie souffre de lacunes en matière d'outils de programmation et de planification de l'habitat. Aussi, le premier objectif que nous souhaitons proposer est la création de tels outils.

À travers les principes directeurs de l'urbanisme, la Nouvelle-Calédonie a les moyens d'offrir ces outils règlementaires qui donnent un cadre aux acteurs locaux pour programmer et planifier leurs politiques de logement. En particulier, *via* des documents d'urbanisme de type Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), avec lesquels les plans d'urbanisme (d'occupation des sols, mais aussi de déplacement ou de cohérence territoriale) doivent être compatibles.

Cette catégorie de documents, stratégique, répondra d'une échelle (communale, intercommunale, provinciale, etc.) et d'objectifs (mixité sociale, requalification, réhabilitation, etc.) définis au travers des principes directeurs de l'urbanisme. Les documents de type PLH porteront ainsi une politique de l'habitat sur un territoire donné, englobant à la fois le parc public et privé, la gestion du parc existant et des constructions nouvelles, et l'attention portée à des populations spécifiques.

Il est donc proposé de rendre obligatoire la réalisation d'un document de type PLH sur les tous les territoires urbains présentant une croissance démographique importante.

(5) Le butoir foncier des politiques de la demande, Études foncières, *Comby, J., 2011, mai-juin.*
(6) Comment modérer les prix de l'immobilier ? *Wasmer E. et Trannoy A., 2013, conseil d'analyse économique.*

Modérer les prix de l'immobilier et du logement

Comprendre les marchés et dynamiser les marchés immobiliers

Cet objectif peut-être fusionné avec ceux formulés sur les marchés fonciers (cf. chapitre 6.7), les leviers à actionner et les outils à mettre en œuvre étant les mêmes, à savoir :

- la compréhension des marchés immobiliers, par la transparence des transactions et des mutations, et la création d'un observatoire immobilier qui pourrait être intégré dans une structure existante ;

- la mise en œuvre d'une fiscalité non-inflationniste favorisant les échanges et la fluidité des marchés. Cette analyse pourra être associée aux réflexions fiscales abordées dans le chapitre foncier (6.7).

Construire et mettre à disposition des logements aidés

Quels que soient les choix réalisés, sociétaux ou économiques (politique de l'offre *vs* politique de la demande), la construction de logements aidés apparaît impérative, dans un cas au cœur d'une approche quantitative massive, dans l'autre cas comme étape du parcours résidentiel pour les populations, et notamment pour les populations les plus vulnérables.

Afin de favoriser la construction et la mise à disposition de logements aidés, il est proposé ici de :

- procéder à une mise à disposition du foncier au profit des opérations de construction de logements abordables. À cet effet, la construction de logements abordables devra constituer un objectif du programme de mobilisation des fonciers publics envisagé dans les politiques foncières ;

- poursuivre les efforts portés sur le financement des logements aidés en consolidant et en étendant l'ensemble des dispositifs existants au profit des opérateurs sociaux : prêts à taux privilégiés, défiscalisation, cotisations sur salaires, etc.

- clarifier les obligations des opérateurs sociaux en matières d'équipement et d'aménagement des espaces publics à travers des conventions quadripartites (gouvernement, provinces, communes, opérateurs sociaux).

Maîtriser les prix de la construction

Quatre pistes de réflexion sont proposées pour la maîtrise des prix de la construction :

- assouplir les règles d'urbanisme (par exemple, le nombre de stationnements par logement qui n'est pas adapté aux équipements des ménages) et les normes sur les matériaux qui doivent être utilisés dans le secteur du BTP afin de favoriser les importations des pays voisins et de limiter les coûts de transport dans les produits importés ;

- aider à la modernisation du secteur du BTP afin d'en améliorer la productivité, et donc d'en réduire les coûts. Cela comprend non seulement la formation des ouvriers et techniciens, mais aussi l'incitation à la structuration des entreprises, en particulier en matière de méthodes de construction, et à l'achat d'équipements ;

- organiser la filière de la construction sur la base d'un partenariat entre les promoteurs, privés, publics et sociaux, et les entreprises de construction ;

- créer un centre d'étude et d'innovation de la construction, en fédérant les entreprises et dans une logique de *cluster*, afin de rechercher des méthodes de construction, à faible coût, adaptées aux matériaux locaux.

b. Favoriser l'appropriation des habitats par les populations

La pression immobilière a conduit à la construction de nombreux logements dans les précédentes décennies et a engendré avec elle des phénomènes de rejet vis-à-vis des opérations menées, tant par les populations logées, avec un sentiment d'insécurité et des incivilités grandissantes, que par les populations voisines. Par ailleurs, des modes de vie alternatifs, dont en squats, se sont pérennisés, parfois dans des conditions sanitaires difficiles.

Aussi apparaît-il essentiel de contribuer à améliorer l'appropriation des habitats par les populations, ce que nous proposons à travers une réflexion sur la conception du cadre de vie, en particulier des espaces publics, en mettant en capacité les habitants d'agir sur leur environnement.

Intégrer les cultures calédoniennes dans la conception des cadres de vie

Il est proposé ici de mettre en œuvre une démarche, récursive et évolutive, pour adapter les habitats aux cultures calédoniennes et océaniennes. En effet, l'appropriation des habitats par les populations ne peut se réaliser sans la compréhension de leurs aspirations et besoins. Au lieu de construire des lotissements d'habitat individuel, cela invite à la recherche de conciliation entre les nécessaires compacités et densités liées au fonctionnement urbain (en particulier eu égard des impacts négatifs de l'étalement urbain[7]) et les modes de vie locaux.

Aussi, en premier lieu, est-il proposé d'identifier les besoins et les souhaits qualitatifs, des populations. Pour cela, nous proposons la création d'une plateforme interinstitutionnelle comprenant les départements de sciences humaines de l'IRD et de l'UNC, les administrations locales, les professionnels (architectes et urbanistes), des représentants de la société civile et les promoteurs (privés et sociaux).

Cette plateforme servira à créer les bases d'une charte sur les modes d'habiter calédoniens, qui comprendra des éléments en matières d'aménagement des espaces publics, de typologie de logement, de jardins partagés, d'aménagement des espaces publics, de construction d'équipements communautaires, etc. Cette charte ferait l'objet d'une adoption par l'ensemble des promoteurs privés et publics du pays.

La plateforme institutionnelle aura enfin pour objet de suivre et d'évaluer les dispositifs mis en œuvre conformément à la charte et serait l'occasion d'une gouvernance plus intégrée avec des compétences adaptées, une fonction de coordination, la création de synergies dans une communauté d'acteurs qui pourraient partager les bonnes pratiques.

Permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir

Les sociétés contemporaines se révèlent de plus en plus difficiles à gouverner et les citoyens présentent un degré d'exigence accru envers les décideurs et une volonté d'implication toujours plus importante. D'autres pays ont été confrontés à ce type de difficulté, dont la généralisation internationale est connue sur l'acronyme NIMBY (de l'anglais *« Not In My Back Yard » : « Pas dans ma cour »*), et ont proposé des solutions de médiation par la concertation qui ont eu pour objet d'améliorer l'acceptabilité des projets d'habitat aidé et l'image de ces derniers.

Nous proposons ici d'adopter des approches de démocratie participative et *d'empowerment*[8] - *« processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper »* - afin, non seulement, de lever les blocages existants, mais aussi de permettre l'appropriation des lieux par les populations.

(7) L'étalement urbain entraîne une augmentation : de l'artificialisation des sols qui a des conséquences importantes sur la pollution des cours d'eau et du lagon (les sols artificialisés augmentent la vitesse d'écoulement des eaux et les pollutions par les fines) ; de pression (comme la diffusion d'espèces envahissantes) sur des écosystèmes fragiles et riches en biodiversité (par exemple, les mangroves ou la forêt sèche) et qui dégradent des paysages. Par ailleurs, l'étalement urbain conduit à augmenter la longueur et l'intensité des déplacements, générant ainsi des pollutions et augmentant la dépendance énergétique du pays.

(8) L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines, *Bacqué, M.-H., 2005, Territoires (460), pp. 32-35.*

En effet, ces approches présentent de nombreux avantages : l'enrichissement des projets urbains, d'habitat et des programmes publics, l'accroissement de la légitimité des actions menées et, enfin, l'augmentation des ressources et des compétences civiques des acteurs impliqués.

Aussi, nous proposons deux pistes afin de considérer les quartiers comme des ressources à valoriser et de favoriser l'appropriation collective des habitats par leurs habitants : institutionnaliser la participation et le débat public et organiser la mobilisation citoyenne.

Institutionnaliser la participation et le débat public dans les projets d'habitat et les projets urbains

Aussi, pour les projets d'envergure, nous recommandons la mise en œuvre d'un office public de la concertation, financé par la Nouvelle-Calédonie mais géré par un collège de « commissaires » indépendants (coutumiers, professeurs, professionnels, chercheurs, etc.) et engagés sur la transparence et l'indépendance par une charte, avec le souci d'éviter les conflits d'intérêt.

Ainsi, le passage par cet office sera rendu obligatoire pour les projets d'une certaine envergure, en fonction du montant estimé des opérations. Le promoteur décide de la date du passage de son projet à l'office, en prenant le risque qu'un projet très avancé soit mis à mal par l'opinion publique.

L'office, véritable arène du débat public pour les projets d'aménagement, pourrait fonctionner en trois phases :

- une phase réservée aux promoteurs, privés ou publics, qui présentent leurs dossiers et en expliquent les tenants et aboutissants ;
- une phase dédiée à la population et aux parties prenantes (associations de riverains, établissements publics, élus de l'opposition, particuliers, etc.) qui peuvent déposer des mémoires écrits ou se présenter en réunion publique pour exposer leurs doléances ;
- une phase de synthèse établie par le collège des « commissaires » indépendants qui rédigeront leurs recommandations publiques aux décideurs. Ces derniers auront alors le devoir moral et démocratique d'appliquer, ou non, ces recommandations.

La crédibilité de cet office portera sur la transparence et la prise en compte des remarques des citoyens par les décideurs. Ces derniers doivent toutefois finir par assurer leur rôle et trancher sur les décisions à prendre : la concertation ne doit pas engendrer l'immobilisme. Le but de l'office est de pousser les promoteurs (publics ou privés) à « déminer » le débat public en effectuant une concertation efficace en amont de l'examen par l'office.

Par ailleurs, en complément à cet office, à l'échelle locale, nous proposons la mise en place de forums de quartier, envisageables aussi dans des territoires ruraux à l'échelle d'un découpage infra communale, par exemple à l'échelle d'une vallée. Ces forums, composés de toutes les parties prenantes des territoires (élus, bailleurs sociaux, habitants, commerçants, etc.) se réunissent mensuellement afin de décider de l'utilisation de budgets participatifs et de la mise en œuvre de projets locaux. Les budgets participatifs permettent ainsi aux parties prenantes de prendre conscience du coût des aménagements.

Organiser la mobilisation citoyenne

Il s'agit ici de porter les initiatives de la société civile et de solliciter l'engagement des habitants dans des projets de valorisation des ressources d'un quartier. Pour cela, les expériences étrangères s'avèrent précieuses. Nous proposons ainsi de nous inspirer de la démarche anglo-saxonne pour le *community organizing*, qui s'appuie sur la force des liens sociaux établis entre les habitants, en particulier pour combler le déficit de lien social entre les institutions et les habitants. Il consiste à *« repérer, motiver et éventuellement former, des personnes susceptibles de s'engager -*

ou déjà engagées - dans une action collective pour le bien collectif du quartier[9]. » Ainsi, des *community organizers*, travailleurs sociaux formés à la démarche, identifient, selon des dispositifs participatifs, les problématiques des habitants d'un territoire donné pour construire des campagnes destinées à les résoudre. Par ce moyen, les habitants participent aux affaires de la cité et prennent conscience de l'importance de s'associer et de créer des liens. Selon les premiers retours académiques, cette démarche inculque des compétences civiques et relance le débat public[10].

Ce type d'approche est généralement associé à des démarches de qualification mutuelle qui consiste à « co-former » les populations et les professionnels. D'une part, les populations sont sensibilisées aux démarches à réaliser et aux fonctionnements des services publics, d'autre part, les professionnels et acteurs publics sont confrontés aux difficultés des populations et gagnent en réflexion sur les services à rendre. Ensemble, dans un processus de qualification mutuelle, les uns et les autres envisagent des pistes de solutions pour les territoires concernés.

Il est proposé ici de mettre en place des opérations pilotes, organisées en partenariat par les institutions et la société civile, et des missions de suivi et d'évaluation, par exemple via la plateforme interinstitutionnelle envisagée précédemment, autour de ces deux démarches.

6.8.4 Les prérequis et condition de réalisation

Les politiques en matière d'habitat nécessitent de nombreux prérequis et font appel à de multiples transversalités.

a. Politique foncière

En complément des documents de type PLH,
les territoires doivent ainsi disposer d'une politique foncière cohérente, généralement sous l'égide d'un établissement public foncier, qui, couplé à un observatoire foncier, permet d'établir des réserves foncières pour anticiper les futurs développements, et de réguler le marché.
Pour cela, les compétences de la Nouvelle-Calédonie sont indispensables, en particulier pour doter les acteurs locaux d'outils tels que le droit de préemption urbain.

b. Politique d'attractivité territoriale

Il convient de souligner ici l'importance de la qualité des espaces publics pour favoriser l'appropriation (espaces récréatifs, multiplication des espaces de rencontre, etc.). À ce titre, les objectifs de renouvellement urbain et d'accompagnement des communes constituent des impératifs, avec une attention toute particulière sur le design urbain et les espaces publics.

c. Politique culturelle

En matière d'habitat, la politique culturelle doit s'attacher à la question de l'aménagement du cadre de vie afin de poser une réflexion s'insérant dans l'objectif d'intégration des cultures calédoniennes dans la conception des espaces publics et des habitats.

Pour cela, les compétences de la Nouvelle-Calédonie sont indispensables, en particulier pour doter les acteurs locaux d'outils tels que le droit de préemption urbain.d. Politique de transport

L'articulation entre les politiques d'habitat et les politiques de transport apparaît essentielle à plusieurs titres : de par l'impact des infrastructures de transport sur le cadre de vie, et du fait de l'accessibilité des quartiers et des équipements. En effet, le fait d'habiter dans un lieu éloigné des centres d'emploi ou de loisirs entraîne un surcoût important lié à la nécessité de posséder deux automobiles pour les ménages concernés. Ainsi, une rapide simulation conduit à estimer le surcoût de cette deuxième automobile à environ 10 à 20 millions XPF (en fonction de l'évolution du prix de l'essence) sur 20 ans (durée d'un prêt immobilier).

(9) Pourquoi la France résiste à l'empowerment, Kirszbaum T, 2011, Urbanisme (380), p.76
(10) Quand la société civile s'organise : l'expérience démocratique de London Citizens, Balazard H., 2012, Université Lyon Lumière 2.

d. Politiques de valorisation du capital naturel et de développement local

Il s'agit ici, en cohérence avec l'objectif de modération des prix de l'immobilier et du logement, de développer les filières permettant l'extension de l'éco-construction dans les programmes immobiliers calédoniens.

e. Politique de formation

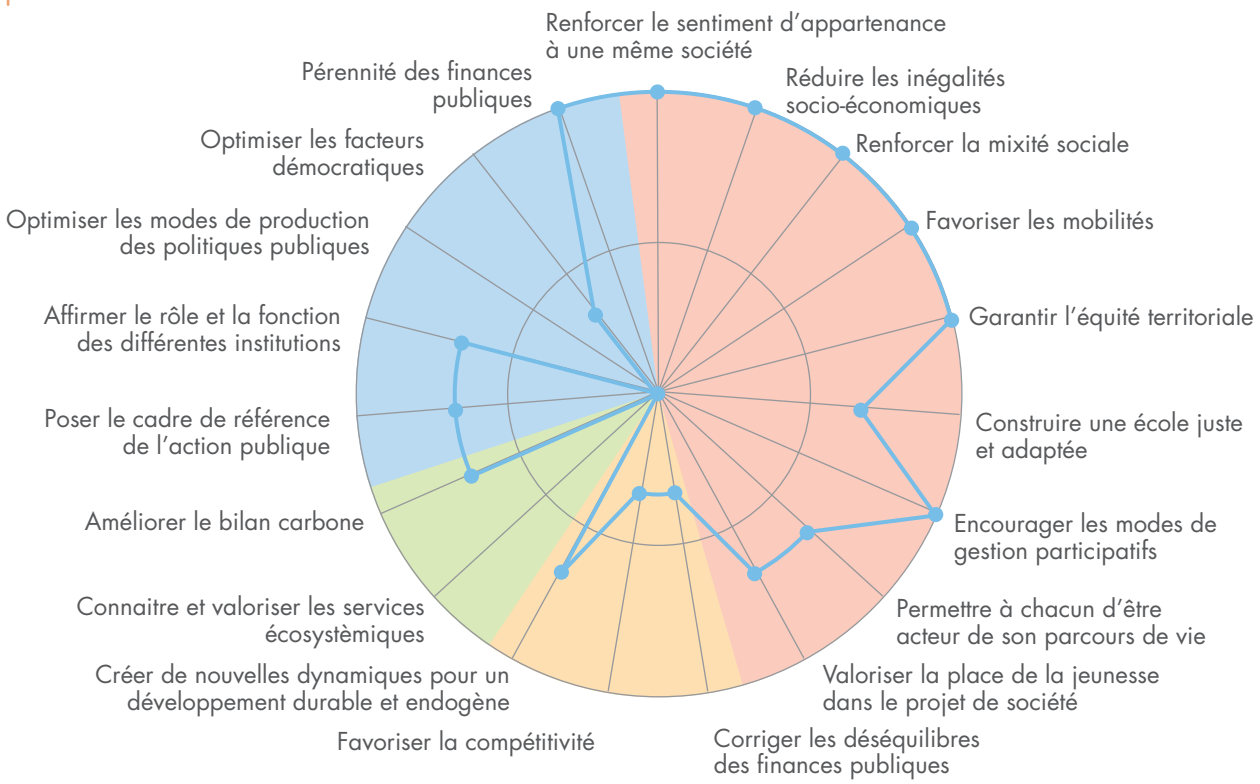
Il s'agit de former les professionnels aux pratiques participatives et de mettre en œuvre des programmes de formation afin de familiariser les professionnels à la concertation et à la démocratie participative, au *community organizing* et aux démarches de qualification mutuelle.

f. Politique de fiscalité

La politique fiscale s'attachera à accompagner les démarches sur la mise en œuvre d'une fiscalité améliorant la fluidité des marchés fonciers et immobiliers et portera un regard particulier pour simplifier les démarches, en particulier d'exemption, au profit des bailleurs sociaux.

Il apparaît essentiel d'illustrer l'apport de cette politique publique aux orientations fondamentales, en termes : sociaux, autour de la question du droit au logement et de l'appropriation des lieux ; économiques, avec le poids du secteur du BTP dans l'économie calédonienne et dans la valorisation du capital naturel au travers de l'écoconstruction et de l'impact du bâtiment sur le bilan carbone ; et de gouvernance et de finances publiques. Cela se traduit dans le diagramme ci-dessous qui décrit la contribution de cette politique publique aux orientations fondamentales.

4 CONSTRUIRE DES POLITIQUES D'HABITAT ADAPTÉES



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

6.9 ORGANISER DES TRANSPORTS EFFICACES

Se déplacer librement constitue une liberté fondamentale dans la plupart des pays du monde. La Nouvelle-Calédonie ne fait pas exception à la règle, avec cette particularité que la liberté de déplacement fait partie intégrante de la notion de rééquilibrage inscrite aux accords de Matignon-Oudinot de 1988.

Les caractéristiques physiques et géographiques de la Nouvelle-Calédonie (distances considérables, éloignement des grands flux commerciaux, reliefs, insularité, etc.) n'y rendent pas les déplacements aisés. Or, la vie économique, sociale et culturelle des Calédoniens est très étroitement liée à leur faculté de se déplacer, donc à la qualité et à l'efficacité des infrastructures nécessaires aux transports. C'est dire l'importance vitale que revêtent l'état de nos routes, de nos ports et de nos aéroports, mais aussi l'efficience de nos systèmes et réseaux d'échanges routiers, maritimes et aériens, pour le devenir de notre collectivité.

Ces dernières décennies, des investissements considérables ont permis à la Nouvelle-Calédonie de s'équiper d'infrastructures modernes dont elle n'a pas à rougir : les axes routiers principaux sont totalement revêtus, de nouvelles routes ont été tracées, des ports ont été construits, les aéroports ont été placés aux standards internationaux et la Nouvelle-Calédonie s'est dotée de ses propres compagnies aériennes internationale et locales.

Mais la Nouvelle-Calédonie évolue, et de plus en plus vite. La croissance démographique s'accélère, les populations se déplacent, de nouveaux centres urbains et économiques se créent… Pour faire face à ces changements constants, l'action publique et les acteurs privés se sont organisés, notamment dans le domaine des transports en commun, mais de façon souvent trop peu synergique, sans véritable vue d'ensemble ni réflexion prospective à l'échelle du pays.

D'où la décision prise par le gouvernement d'élaborer un Schéma Global des Transports et de la Mobilité en Nouvelle-Calédonie (SGTMNC).

Action d'ampleur unissant toutes les compétences, collectivités comme institutions, ce schéma concerne l'ensemble du pays, les connexions internationales et intérieures, les transports de voyageurs et de marchandises, ainsi que tous les modes de transport présents en Nouvelle-Calédonie.

Aussi, la politique publique décrite ici a-t-elle pour objet d'annoncer les actions du **SGTMNC, véritable volet transport de NC 2025**, d'une part en rappelant le contexte calédonien des transports et de la mobilité et, d'autre part, en mettant en lumière les principes d'élaboration d'une politique de transport à l'échelle du pays et en rappelant les nombreuses interrelations du transport avec les autres politiques publiques.

6.9.1 Le contexte et les indicateurs d'opportunité

a. Le contexte

La Nouvelle-Calédonie est un territoire dans lequel les infrastructures de transport sont déterminantes pour façonner les paysages et permettre le développement des territoires.

Des infrastructures et services de transport centrés sur Nouméa

Profondément centré sur sa capitale Nouméa, qui regroupe actuellement et qui regroupera encore en 2025 les deux tiers des habitants de l'archipel (dans le Grand Nouméa), le système de transport néo-calédonien est basé sur la cohabitation de plusieurs sous-systèmes de transport (terrestre, maritime et aérien) sans qu'au global, ne soit à l'heure actuelle appréhendée de façon coordonnée la question de l'articulation des territoires et de l'efficacité des transports.

Une demande importante et en hausse

Avec l'évolution des modes de vie et la multiplication des lieux de vie, la mobilité des habitants de Nouvelle-Calédonie croit naturellement et les pouvoirs publics ont donc pour objectif de fournir un ensemble de réponses à cette demande en hausse, afin de que les habitants de l'archipel puissent se déplacer efficacement et en toute sécurité.

Une multitude de territoires aux pratiques de mobilité spécifiques

Avec le polymorphisme démographique et économique du Grand Nouméa et l'absence d'autre agglomération majeure (hors VKP dans une certaine mesure), les conditions de mobilité des habitants de Nouvelle-Calédonie (besoins et moyens mis à disposition) apparaissent aujourd'hui extrêmement différentes. La densité relative de l'agglomération de Nouméa contraste avec le reste du territoire, où les densités sont très faibles et les villes très dispersées. De plus, l'état des infrastructures (réseau routier principalement) varie considérablement d'un territoire à l'autre ; la RT1 et les routes d'accès à Nouméa étant les mieux entretenues du réseau routier calédonien.

Une dépendance à l'automobile qui s'accroît

Avec l'élévation générale du niveau de vie, les ménages de Nouvelle-Calédonie s'équipent en masse en automobile. Le faible développement des transports collectifs urbains et interurbains ne permet pas d'offrir une alternative efficace à la voiture privée et contribue à un usage accru de l'automobile, facteur d'externalités négatives (nuisances sonores et polluantes, embouteillages dans le Grand Nouméa).

Un cadre réglementaire lacunaire

Le cadre réglementaire des transports en Nouvelle-Calédonie est relativement ancien et beaucoup de textes s'avèrent partiels ou mal rédigés, rendant ainsi compliquées la lecture et l'organisation des systèmes de transport en Nouvelle-Calédonie (exemple des arrêtés de circulation devant être signés par le président du gouvernement). Alors que la décision du conseil d'État de 2007 statue sur le fait que les transports terrestres doivent être organisés par la Nouvelle-Calédonie (ou par une autre collectivité dans le cadre d'une délégation), il existe actuellement de nombreuses ambiguïtés en terme de gouvernance des transports.

b. Les indicateurs d'opportunités

Une hausse continue des trafics

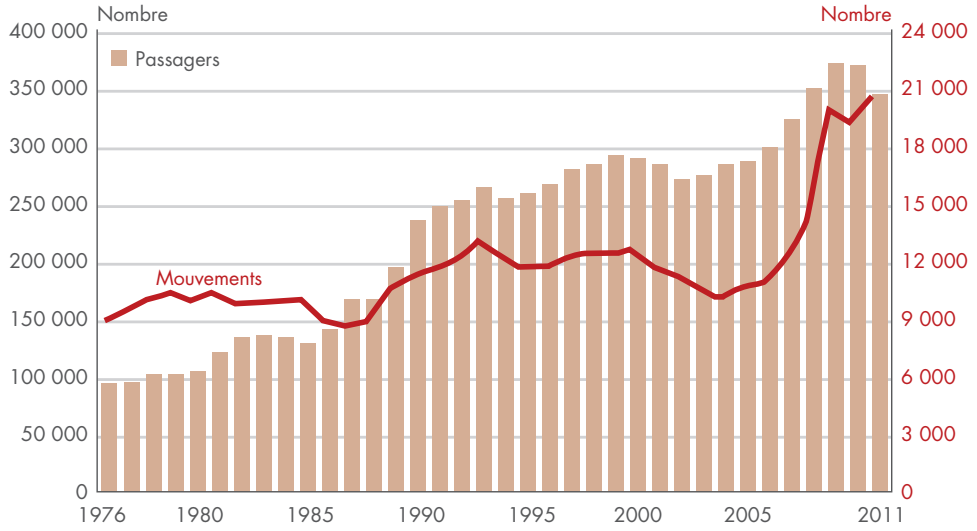
Les flux de déplacement ont augmenté à un rythme soutenu en Nouvelle-Calédonie au cours des dernières années, notamment sous les effets de la croissance démographique et économique, et d'une augmentation de la motorisation des ménages.

Le tableau ci-dessous présente le taux de croissance annuel moyen des VL et VP entre 2009 et 2012, sur différentes sections du réseau territorial et provincial.

1 LES INDICATEURS D'OPPORTUNITÉS

Axe		Section		VL	PL
Côte Ouest	RT1	Païta	Tontouta	4,5 %	5,1 %
Côte Ouest	RT1	Tontouta	Bourail	7,5 %	10,8 %
Côte Ouest	RT1	Bourail	Koumac	11,0 %	15,1 %
Côte Est	RT3	Houailou	Poindimié	4,2 %	0,7 %
Voies traversantes : RP4, RP5, RT3, RPN2				4,6 %	3,6 %

2 ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PASSAGERS ET DE MOUVEMENTS D'AVIONS À MAGENTA



Sources : DAC, Schéma global des Transports et de la Mobilité. Diagnostic

Le graphique suivant montre l'évolution du nombre de passagers de l'aéroport de Magenta depuis 1976 et fait état d'une augmentation annuelle moyenne de 1,7 % entre 2000 et 2011.

Au niveau maritime, les trafics de voyageurs sont faibles (75 000 voyageurs en 2011), mais néanmoins en hausse.
Ces croissances de trafic sont le résultat d'un dynamisme démographique et économique remarquable au cours des 10 dernières années. La tendance pour les années futures va rester à la hausse, même si on peut estimer que celle-ci sera moins soutenue. En effet :

- le taux d'équipement des ménages calédoniens en véhicules est à présent élevé (77 %, soit pratiquement le même niveau qu'en métropole (82 %) et commence à stagner ;
- les phases de réalisation des grands projets industriels (usines du sud et du nord) sont à présent terminées.

Une insécurité routière préoccupante

Le réseau routier de Nouvelle-Calédonie présente un niveau élevé d'accidentologie, tel que le présente le tableau ci-dessous, en comparaison avec les indicateurs globaux de sécurité routière de métropole.

3 UNE INSÉCURITÉ ROUTIÈRE PRÉOCCUPANTE

	France Métropolitaine	Nouvelle-Calédonie
Tendance d'évolution moyenne du nombre de tués	-5 %/an	-3 %/an
Taux de tués par million d'habitants	69	220
Taux de tués pour 100 accidents	6	12
% de tués avec le facteur alcool	32 %	53 %
% de tués avec le facteur vitesse	26 %	46 %

L'insécurité routière calédonienne est liée principalement à des facteurs comportementaux (alcool, vitesse) mais aussi et également, à l'état du réseau routier dont l'entretien s'avère relativement disparate selon les territoires.

Des transports collectifs encore peu développés

Les récentes créations respectives du SMTU et du SMTI ont permis l'élaboration d'un cadre de développement du transport public à l'échelle du Grand Nouméa et de la Nouvelle-Calédonie. Néanmoins et malgré les efforts entrepris (réorganisation du réseau du SMTI et renouvellement du matériel roulant, projet Néobus à Nouméa), les réseaux de transport sont encore loin de constituer une alternative viable et efficace à la voiture particulière. Aujourd'hui, les transports publics sont surtout fréquentés par une clientèle captive. De plus, les modalités de contractualisation vis-à-vis des exploitants (GIE dans la plupart des cas) sont actuellement peu favorables à un renforcement de leur attractivité.

Part du transport dans le budget des ménages

Le transport occupe une part de plus en plus importante dans le budget des ménages (19 % contre 15 % en Europe occidentale) et une part prépondérante de ce budget transport (88 %) est allouée à l'achat, l'usage et l'entretien de la voiture (83 % en Europe occidentale).

6.9.2 Les choix possibles et les priorités

À l'heure de définir une politique de transport pour la Nouvelle-Calédonie, un ensemble de choix stratégiques et de réflexions, liés à l'articulation et à l'évolution des territoires, doivent être effectués. C'est précisément à cet objectif que s'attache le SGTMNC en cours de rédaction par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. De par sa dimension prospective, et au regard des différents constats effectués au titre de cette démarche et présentés ci-avant, le SGTMNC devra donner un ensemble d'orientations claires et précises quant au devenir des transports dans l'archipel.

Le SGTMNC devra notamment s'attacher à apporter des éléments de réponse aux problématiques et aux choix de développement territorial suivants :

- priorisation géographique des efforts : développement de l'axe Nouméa-Koné et d'un réseau étoilé ou maillage des pôles secondaires émergents ?
- Développement des transports publics ou de solutions individuelles et respectueuses des objectifs des politiques de développement durable ?
- Quelle évolution de la gouvernance des transports (unification, coordination, etc.) ?

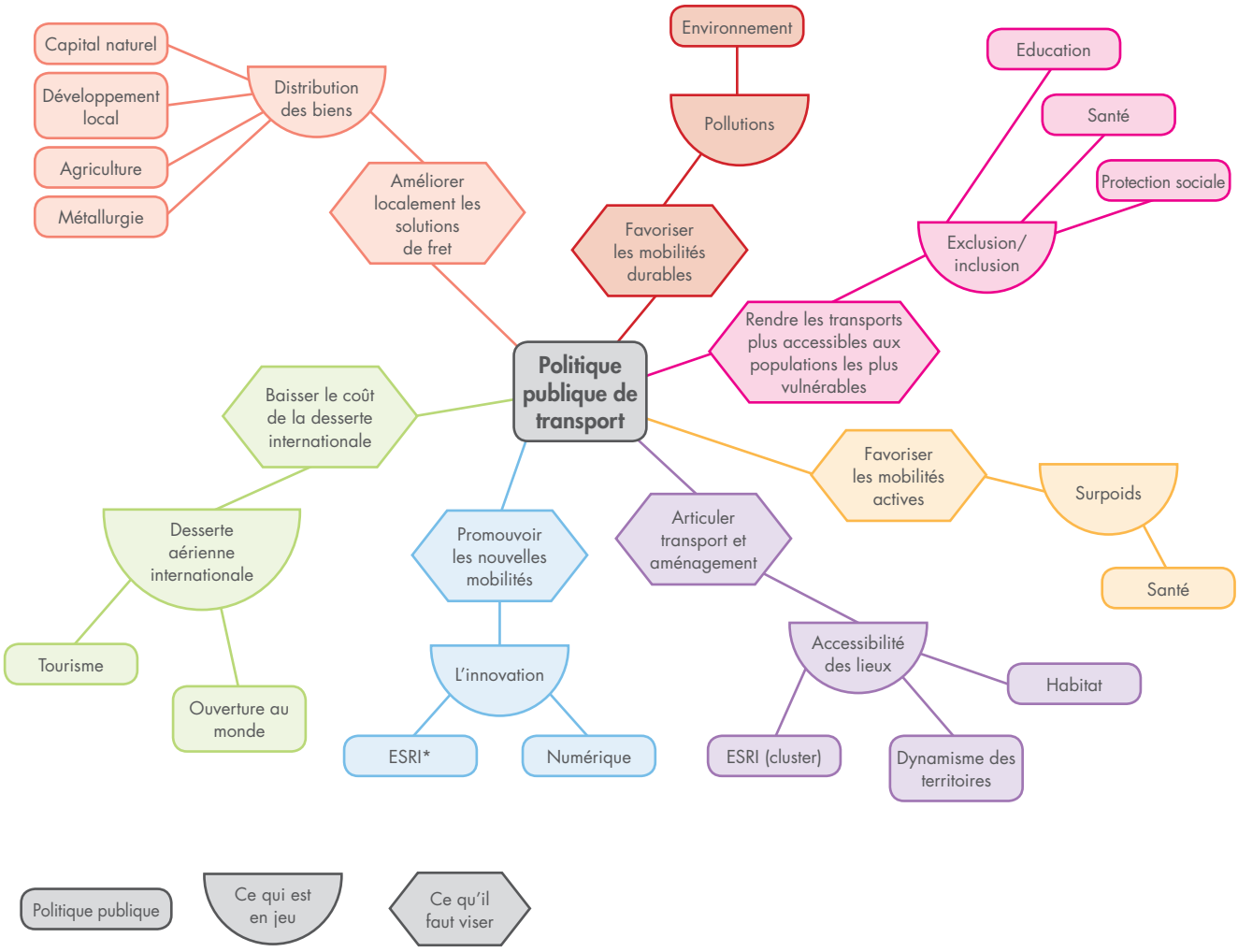
6.9.3 Les grands principes du schéma et les objectifs transversaux

Le SGTMNC répondra à deux grands principes :

- l'existence d'un **droit à la mobilité** qui justifie la mise en œuvre d'une politique de transport pour servir le rééquilibrage et contribuer à la réalisation du destin commun qui conditionnent le pacte sociétal du pays depuis l'accord de Nouméa. En effet, pouvoir se déplacer est essentiel : l'exercice des droits au travail, au logement, à l'éducation, aux loisirs, à la santé, passent par la capacité des individus à se déplacer. Ainsi, le droit à la mobilité constitue un droit générique essentiel à l'exercice de tous les autres, et représente un enjeu de citoyenneté dans la mesure où il s'agit de permettre à chaque citoyen d'accéder aux ressources et services dont chacun a besoin pour se construire. L'exercice de ce droit repose donc sur des principes d'équité territoriale, fondement de la continuité territoriale et d'équité sociale ou citoyenne (les personnes ayant peu de facilité en matière de mobilité bénéficieront de services ou tarifs spéciaux) ;
- le SGTMNC s'inscrit dans la dynamique de développement durable et vise à développer, en Nouvelle-Calédonie, une **mobilité durable**. Pour cela, il s'attachera à favoriser les modes de déplacement les plus respectueux pour l'environnement, les moins nocifs pour la santé publique, les plus sûrs et les plus économiques d'un point de vue énergétique. Il cherchera ainsi à favoriser des changements d'habitudes en matière de transport en proposant des alternatives et une offre attrayantes pour la collectivité.

Par ailleurs, au regard des nombreuses interrelations entre les transports et les autres politiques publiques, de nombreux objectifs transversaux s'imposent pour les politiques publiques de transport et de mobilité. Ceux-ci sont représentés sous la forme d'hexagones dans le graphique ci-après.

4 RAYONNEMENT DE LA POLITQUE DES TRANSPORTS SUR LES AUTRES POLITIQUES ET OBJECTIFS TRANSVERSAUX ASSOCIÉS.



* ESRI : Enseignement Supérieur Recherche et Innovation

6.9.4 Les prérequis et conditions de réalisation

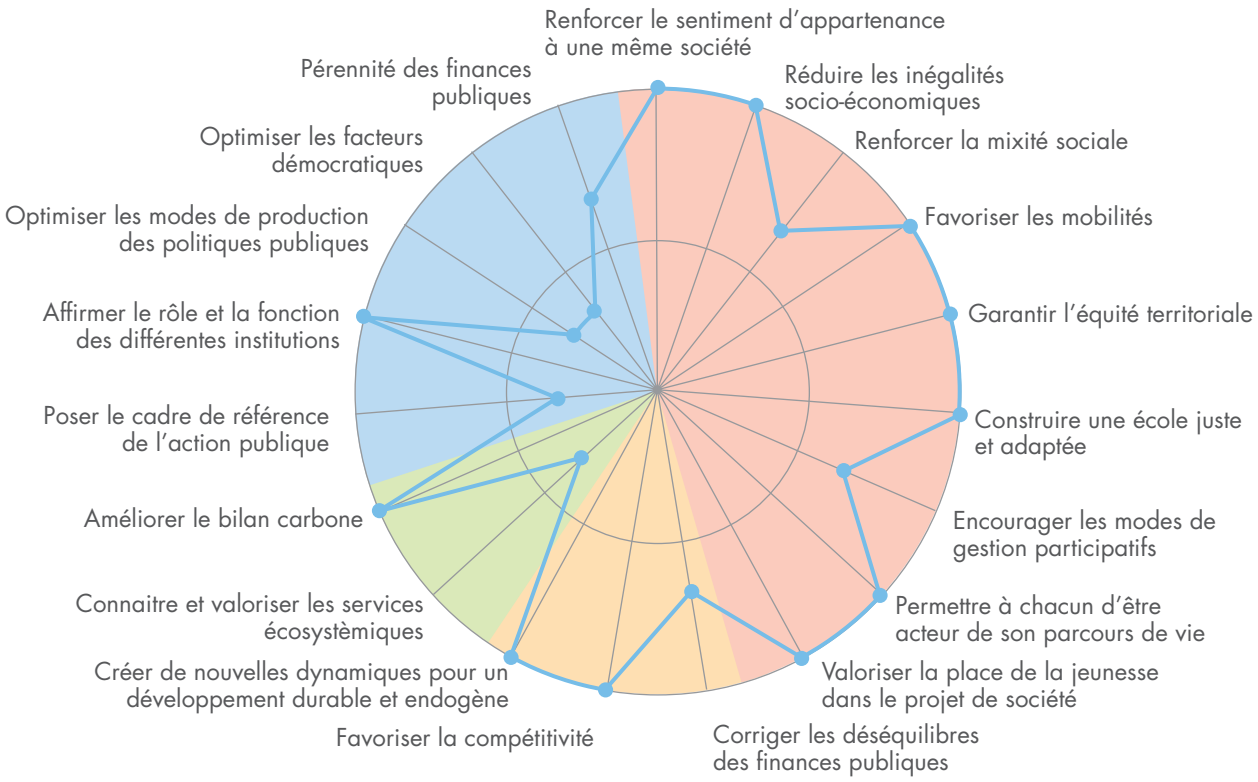
La mise en place de cette « politique publique » passe avant tout par la prise en compte du scénario de développement des transports qui sera issu du SGTMNC en cours de rédaction par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. À ce titre, le schéma s'attachera à préciser entre autres :

- le cadre de gouvernance et les transferts ou clarifications en termes de compétences ;
- les ressources fiscales associées à la mise en œuvre du schéma ;
- les grands choix en terme de politique de développement territorial ;
- des éléments relatifs aux modalités de contractualisation avec les exploitants dans un objectif de hausse de la qualité de service et de diminution du coût du transport ;
- un ensemble d'actions pour les différents systèmes de transport permettant de créer une nouvelle culture de la mobilité autour de modes de transport durable et de services associés ;
- une articulation accrue entre les politiques d'urbanisme et de transport.

son insertion dans les objectifs du schéma Energie-Climat actuellement élaboré par Direction des Mines et de l'Energie de la Nouvelle-Calédonie.

La politique des transports, telle qu'elle devra être mise en œuvre au travers du SGTMNC, contribue ainsi à de nombreuses orientations fondamentales, en particulier dans la dimension sociale donnée au schéma, au travers de la notion du droit à la mobilité ; dans ses dimensions environnementales, par le poids des transports dans les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre ; ainsi qu'économiques, par le rôle essentiel des transports dans la compétitivité des territoires et le développement de filières.

5 ORGANISER DES TRANSPORTS EFFICACES



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

6.10 FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

6.10.1. Le contexte

a. Un contexte de développement durable

Pour l'Agence Française de Développement (AFD), la perception du développement rural a considérablement évolué avec l'approche par le développement local qui est « un processus participatif utilisant les initiatives locales comme moteur du développement économique et social. » Les enjeux sont les suivants : répondre aux besoins des populations, rendre les populations actives et responsables, assurer un développement économique et social à l'échelle d'un territoire, améliorer les conditions de vie des populations selon des initiatives prises et mises en œuvre par les populations elles-mêmes. Cette approche est aussi fondée sur une vision globale et sociale du développement, avec la prise en considération des solidarités et des initiatives à l'échelle d'une communauté locale intégrant ainsi des objectifs culturels, sociaux et économiques.

L'application de ces modèles de développement existe en Nouvelle-Calédonie. À titre d'exemple, le préambule du code de développement de la province Nord (CODEV) indique deux axes principaux pour le développement de la province : les projets structurants (économie minière, infrastructures) et le développement local. Avec le développement local, il s'agit de favoriser la mise en œuvre, par zone géographique, de projets locaux cohérents entre eux, et de mieux impliquer la population en favorisant l'émergence d'initiatives.

Plus concrètement, le CODEV, dans son axe développement local, va accompagner les individus en favorisant la pluriactivité (agriculture et emploi salarié, par exemple) très présente dans l'espace rural, leur permettant ainsi de pouvoir conserver leur mode de vie. Il ne s'agit plus alors, pour la politique publique, de viser uniquement l'insertion par le marché à travers le développement de filières de productions agricoles (filière café, par exemple) ou de groupements de producteurs, mais de mieux articuler les projets structurants et le développement local en permettant un arbitrage des populations entre salariat (ou entrepreneuriat) et activités agricoles, favorisant ainsi la pluriactivité.

Les activités économiques « traditionnelles », à faible niveau d'investissement (micro-projets), s'inscrivent dans ce cadre. Elles concernent les activités de production ou de services qui alimentent des marchés de proximité et permettent d'augmenter les ressources alimentaires et monétaires des familles. Ces activités traditionnelles peuvent coexister au sein d'un territoire avec des productions familiales intégrées dans les circuits économiques organisés ou des projets d'entreprise.

Comme cela a été indiqué dans les défis économiques, la référence au développement durable, dans le discours politique calédonien, émerge tardivement à la fin des années 90 avec deux ambitions majeures[1] : le rééquilibrage (socio-économique, culturel et territorial) et le destin commun. Chaque province va cependant décliner de manière spécifique ces ambitions : dans le sud, la durabilité est axée sur l'environnement (actions de conservation ou de gestion intégrée), les îles Loyauté sont plus orientées sur la culture et l'environnement, le nord porte davantage le rééquilibrage et l'articulation entre le développement économique et social.

L'accélération économique provoquée par l'implantation d'usines métallurgiques au nord et au sud a des effets sur les modes de régulation sociale des tribus, notamment en termes d'emplois, de retombées économiques et d'environnement ; effets qu'il faut gérer et accompagner.

(1) *La mesure de la durabilité territoriale : des enjeux épistémologiques, politiques et techniques le cas de la Nouvelle-Calédonie*, Séverine Blaise et Yvette Lazzeri, colloque GEMDEV, Mesure du développement, Paris, février 2012.

b. Une économie « traditionnelle » très présente

Cette économie dite « traditionnelle », « non-structurée », voire « informelle », « duale », ou « tribale », est à prédominance kanak, mais l'on en retrouve les principes dans le monde rural non kanak. Cette économie, pour la qualifier ici très succinctement, est fondamentalement basée sur un système de productions vivrières destinées en premier lieu à la satisfaction des membres de la communauté, mais aussi à des échanges à caractère social (dons et contre-dons). Les relations sociales priment sur les relations strictement marchandes. L'étude de cette économie « traditionnelle » sera plus particulièrement illustrée dans le cas des familles vivant en tribu. Elle ne signifie pas que cette dynamique ne se retrouve pas au niveau de la population non kanak.

Même s'ils sont commodes, aucun de ces qualificatifs n'est satisfaisant. L'économie sociale kanak d'aujourd'hui n'est en rien informelle, ni même traditionnelle. Fortement déstructurée par la colonisation, qui a spolié ses principaux moyens de production et qui a rejeté les Kanak hors de l'activité économique du pays[2], elle s'est recomposée depuis et a su nouer des liens étroits avec l'autre mode de production. Si elle est demeurée fondamentalement d'autosubsistance, elle n'est plus, et ce depuis fort longtemps, d'autosuffisance. Cette combinaison dynamique entre les systèmes marchand et non marchand est porteuse de développement. Des études et enquêtes permettent de mieux appréhender le non marchand et, surtout, son articulation avec le marchand. Ces études concernent aussi bien la production agricole en tribu, que les évolutions sociologiques et économiques du monde rural confronté à l'implantation d'usines métallurgiques.

Cette économie traditionnelle peut également s'inscrire dans un schéma volontariste de développement durable, intégrant davantage les préoccupations environnementales.

De façon plus générale, l'ensemble de l'économie sociale et solidaire (activités associatives et communautaires), pourrait permettre à la Nouvelle-Calédonie de *« montrer la voie d'un modèle de développement original qui affirmerait la primauté du social sur l'économique et prendrait davantage en compte la spécificité de la culture kanak*[3]*.»*

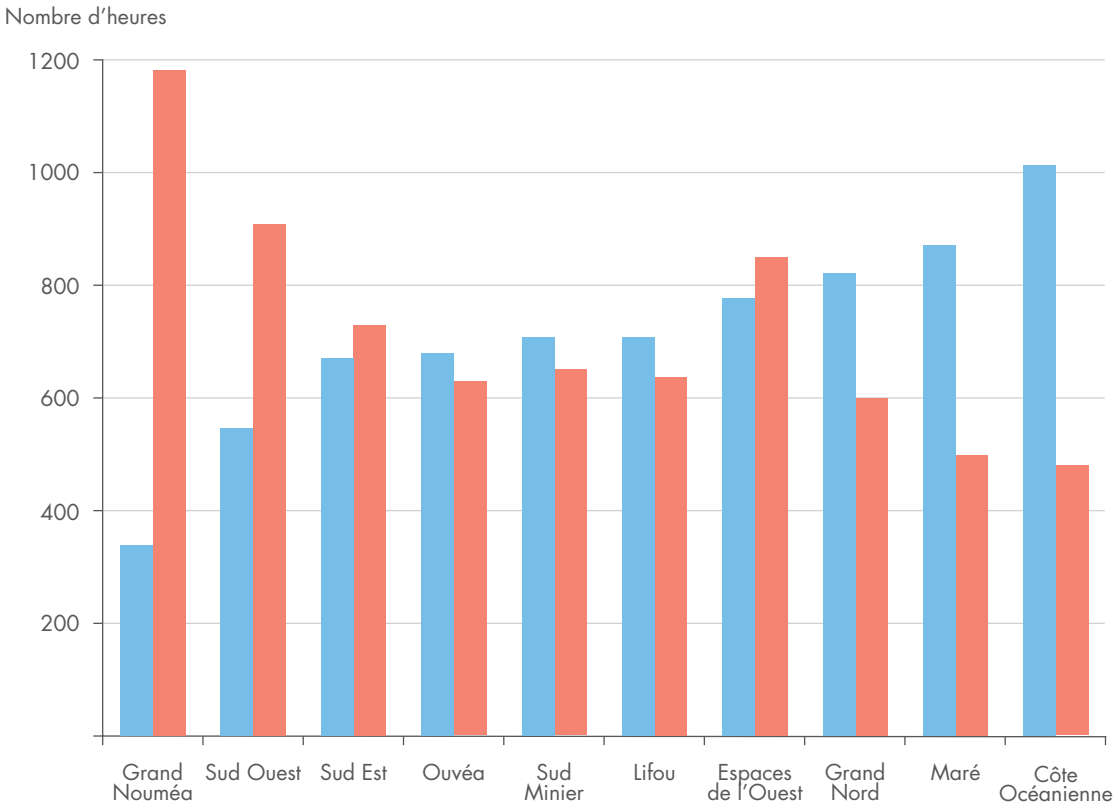
c. La pluriactivité : une réalité de l'activité et des ressources des familles

Selon l'enquête menée par l'Institut Agronomique néo-Calédonien[4], la population des tribus en âge de travailler, c'est-à-dire âgée de 16 ans et plus, représentait, en 2010, 39 279 personnes, soit 69 % du total de cette population (5 points de moins qu'au niveau de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie). La population active occupée était plus faible : 59 % du total, soit environ 33 600 personnes. 90 % des actifs occupés exerçaient une activité agricole ou de prélèvement (chasse et pêche), pour 60 % d'entre eux à titre exclusif, les 40 % restant partageant leur temps avec d'autres activités hors agriculture, pêche ou chasse (pluriactivité). L'emploi en tribu (quel que soit son statut) apparaît ainsi particulièrement important.

(2) Socio-anthropologie politique de l'emploi : les Kanak et le travail en province Nord, Nouvelle Calédonie, *thèse en sciences sociales de Sonia Grochain, 2007.*
(3) Atouts et difficultés d'un développement durable de la Nouvelle-Calédonie, *Séverine Blaise, UNC, Revue Juridique, Politique et Économique de Nouvelle-Calédonie, N° 21/2013.*
(4) L'agriculture en tribu : poids et fonctions des activités agricoles et de prélèvement, *IAC, CIRAD, Nouméa, 2013.*

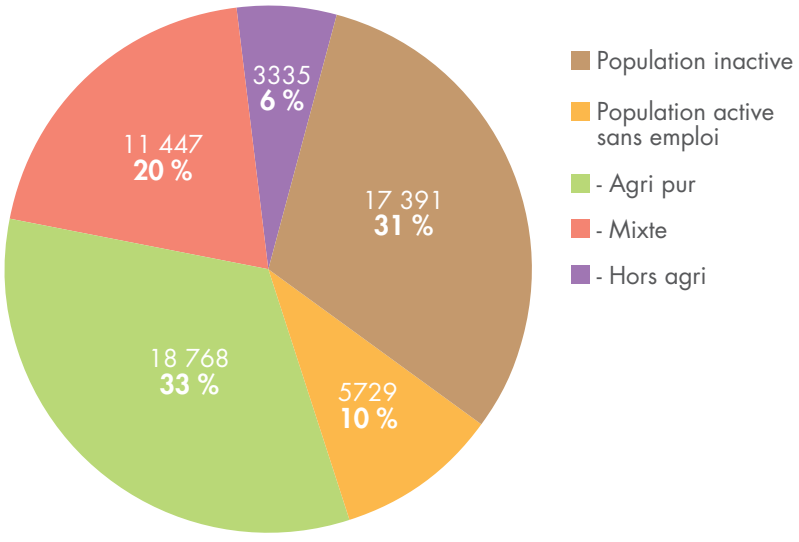
L'activité agricole est souvent combinée avec le salariat ou le travail indépendant.

1 TEMPS DE TRAVAIL AGRICOLE ET DES AUTRES ACTIVITÉS PAR INDIVIDU



Source : Enquête IAC, CIRAD, 2012

2 RÉPARTITION DE L'ACTIVITÉ DE LA POPULATION DES TRIBUS (EN VALEUR BRUTE ET EN % DE LA POPULATION VIVANT EN TRIBU)



Source : d'après IAC (2012)

Les stratégies d'acquisition des revenus reposent sur la pluriactivité[5]

Il s'agit ici en partie d'une stratégie de dispersion des risques de la part des résidents en tribu permettant, à travers notamment l'emploi salarié, de garantir des niveaux de revenus. Elle répond aussi fondamentalement à des logiques sociales basées sur la solidarité, les modes de vie kanak et des choix de vie. Les revenus monétaires tirés de la commercialisation des produits agricoles s'élèvent ainsi à quelques 2 milliards XPF, soit 16 % de la valeur totale de la production.

Cette ressource monétaire issue de la commercialisation alimente le revenu des ménages vivant en tribu. Mais, comme le montre le tableau ci-dessous, cette contribution est relativement faible (de l'ordre de 6 % du total des revenus monétaires et de 4 % du total des ressources) : la majeure partie (à hauteur des deux tiers) du revenu monétaire des tribus est constitué par des salaires (comme d'ailleurs dans le reste de l'économie). Ce constat n'implique pas que le salariat constitue la relation sociale dominante au sein de l'économie des tribus, mais que celles-ci accueillent en leur sein des agents totalement ou partiellement intégrés à l'économie marchande qui leur fournissent la source principale de leur revenu.

3 LES SALAIRES, PRINCIPALE RESSOURCE DES TRIBUS

Nature du revenu	Montants XPF mds	En % du total
1 - Revenus monétaires	34,8	75 %
• Revenu d'activité :	26,2	57
→ dont salaires	23	50
→ dont produit de la vente [2]	2	4
• Revenu de transfert :	8,1	17
→ dont retraites	4,4	10
→ dont alloc. famille	2,7	6
• Revenu du capital [1]	0,5	1
2 - Ressources non monétaires	11,5	25 %
• Auto-consommation	7,1	15
• Dons et coutume	3,4	7
• Autres	1	2
Total des ressources	46,3	100 %

[1] Et autres revenus.
[2] Estimation IAC

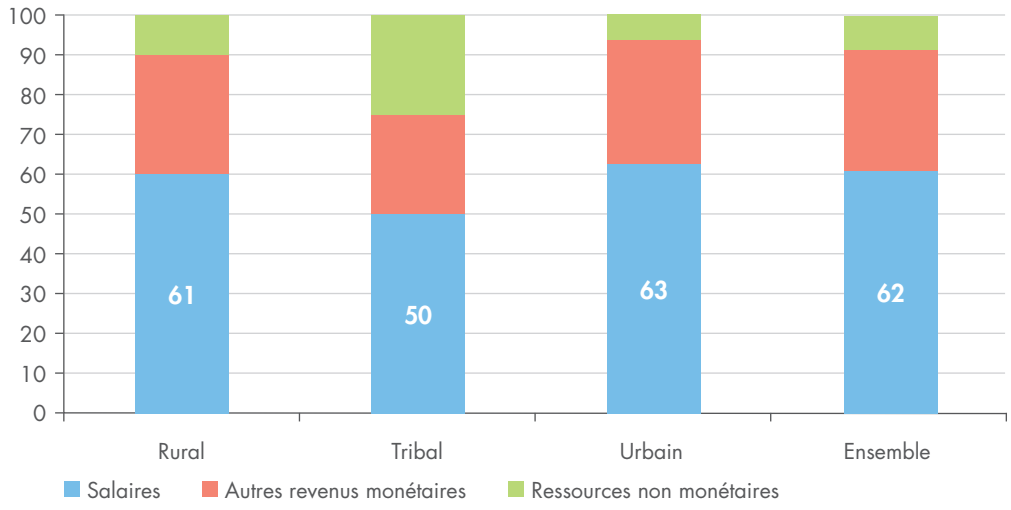
Source : ISEE (Budget des familles), IAC et estimations DME.

(1) Et autres revenus.
(2) Estimation IAC.

(5) Revenus des familles résidant en tribu en Nouvelle-Calédonie : la ressource non monétaire en question, *Stéphane Guyard, Leila Apithy, Séverine Bouard, Jean-Michel Sourisseau, Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie, N° 21/2013.*

La contribution relative des différents types de revenu aux ressources totales dont bénéficient les tribus, diffère de celle prévalant dans les autres zones (brousse et milieu urbain). En raison de l'autoconsommation, la part des ressources non monétaires est trois fois plus importante en tribu : 25 % du total des ressources, contre 8 % en moyenne au niveau calédonien. Corrélativement, la contribution des salaires aux ressources totales y est plus faible : 50 % en tribu, contre 62 % en moyenne[6].

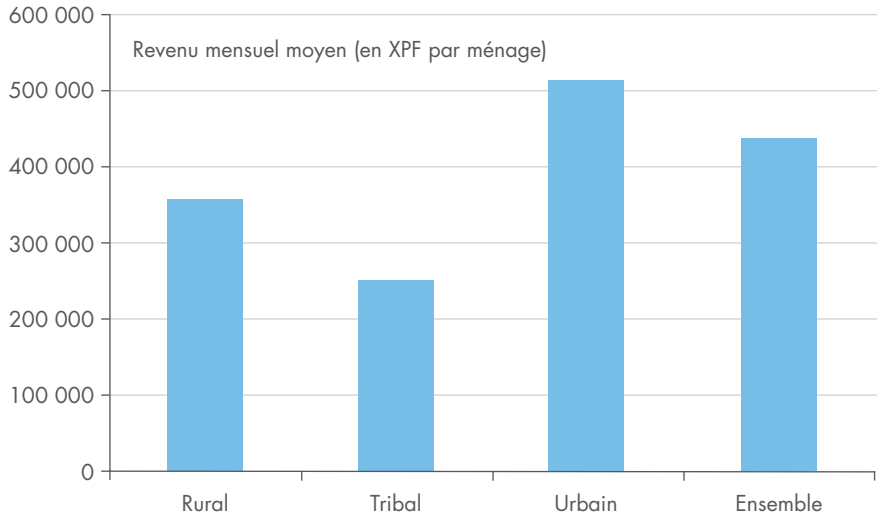
4 STRUCTURE DES RESSOURCES SELON LES ZONES (EN %)



sources : ISEE (BCM) et IAC

Le revenu moyen des ménages vivant en tribu dépasse légèrement les 250 000 XPF par mois, soit environ 100 000 XPF par unité de consommation (UC[7]), pour un seuil de pauvreté fixé à 72 000 XPF par UC. Ce revenu moyen est inférieur de moitié à celui des ménages urbains et 30 % plus faible que celui des autres ménages ruraux.

5 DES MÉNAGES PLUS PAUVRES QUE LA MOYENNE



Source : ISEE (BCM)

Ces moyennes peuvent cacher de fortes disparités entre les ménages. Ainsi, l'enquête budget des familles réalisée par l'ISEE révèle que la pauvreté touche un ménage sur deux dans les îles et un sur trois dans le Nord, contre moins de 10 % en province Sud[8].

(6) C'est bien le poids relatif plus important des ressources non monétaires en tribu qui explique la plus faible contribution des salaires. En effet, ces derniers participent de la même façon au total des ressources monétaires, que ce soit en tribu (66 %), ou ailleurs (67 % en moyenne).

(7) Les unités de consommation (UC) sont définies à partir d'une échelle qui attribue un poids à chaque membre du ménage : 1 UC au premier adulte, 0,5 aux autres adultes et 0,3 à chaque enfant de moins de 14 ans.

(8) *ISEE, 53 000 personnes sous le seuil de pauvreté, BCM, Synthèse n° 23, janvier 2012.*

Une économie très ouverte sur l'extérieur

En résumé, la production agricole (au sens large) autoconsommée ne satisfait que les deux tiers de la consommation alimentaire des tribus, le tiers restant devant être acheté sur le marché. Les ressources monétaires tirées de la vente des productions agricoles, 2 milliards XPF, ne sont pas suffisantes pour couvrir la facture alimentaire marchande des ménages vivant en tribu qui s'élève à plus du triple, soit environ 6 milliards XPF. Ainsi, **les ressources tirées de la production agricole n'assurent pas l'autosuffisance alimentaire des ménages vivant en tribu.** Toutes les autres dépenses, qui représentent environ 75 % du budget des ménages en tribu, doivent être couvertes par des revenus monétaires que ces ménages vont chercher généralement à l'extérieur de la tribu.

6.10.2 Les indicateurs d'opportunité

a. Un Calédonien sur quatre en tribu

Un peu moins de 57 000 Calédoniens, soit environ un habitant sur quatre, vivaient en tribu en 2009-2010. La moitié environ des populations en tribu résidait en province Nord, où elles représentaient les deux tiers de la population totale de la province, et près de 90 % de la population kanak réside en province Nord. La province des îles Loyauté, presqu'exclusivement tribale (98 %), accueille environ le tiers du total de la population vivant en tribu. Enfin, les tribus demeurent très minoritaires en province Sud : 6 % de la population totale de la région, et seulement 21 % de la population kanak de la province Sud.

6 80 % DE LA POPULATION EN TRIBU VIT EN PROVINCE NORD ET DANS LES ÎLES

	POPULATION EN TRIBUS *			TAUX ANNUELS MOYENS DE CROISSANCE %		
	1989	1996	2009	1989-1996	1996-2009	1989-2009
PIL PN PS	17 502 23 397 7089	20 376 24 471 8695	17 150 29 130 10 390	2,2 0,6 3,0	-1,3 1,3 1,4	-0,1 1,1 1,9
Total	47 988	53 542	56 670	1,6	0,4	0,8
Population Totale	**164 173**	**196 836**	**245 580**	**2,6**	**1,7**	**2,0**

** le comptage des populations en tribu a changé entre 1996 et 2009, passant d'un décompte déclaratif à un décompte territorial.*
Source : ISEE (RP) et IAC (2012)

Au cours des vingt dernières années (1989-2009), la population vivant en tribu a eu tendance à augmenter, au rythme annuel moyen de 0,8 % l'an, mais nettement moins vite que la population totale (2 %), de sorte que le poids relatif des tribus a baissé de 29 % en 1989 à 23 % du total en 2009. Ces dynamiques démographiques diffèrent selon les provinces.

En province Nord, la croissance démographique en tribu a été relativement proche de celle de la population totale de la province (respectivement 1,1 et 1,3 % par an en moyenne entre 1989 et 2009). Et, comme le montre le tableau ci-après, les tribus ont su, dans l'ensemble, retenir leur population, alors que les Kanak vivant hors tribu ont eu fortement tendance à migrer entre 1996 et 2004. Ces migrations expliquent l'augmentation du poids relatif de la population vivant en tribu en province Nord, tant dans la population totale (de 59 % en 1996 à 65 % en 2004), qu'au sein de la communauté kanak (76 % en 1996, 87 % en 2009).

7 LES TRIBUS ONT CONTRIBUÉ FORTEMENT À LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DE LA PROVINCE NORD

	PROVINCE NORD			ACCROISSEMENT (NOMBRE)		
Population	1989	1996	2009	1989-1996	1996-2009	1989-2009
Total	**34 526**	**41 413**	**45 137**	**6887**	**3724**	**10 611**
> Kanak	27 178	32 246	33 312	5068	1066	6134
> En tribu	23 397	24 471	29 130	1074	4659	5733
> Hors tribu	3 781	7775	4182	3994	-3593	401
> Autres (*)	7348	9167	11 825	1819	2658	4477

(*) Autres communautés d'appartenance.
Source : ISEE (RP)

En tribu, la part des individus de moins de 30 ans est plus importante que pour l'ensemble du pays ; celle des plus de 50 ans est quasi équivalente. Les 30-49 ans y sont en revanche moins nombreux que dans le reste du pays. Sachant qu'un chômeur sur deux vit en tribu (RGP 2009 - ISEE), l'un des facteurs explicatifs est à chercher dans les migrations, vers les villages ou le Grand Nouméa, des personnes qui souhaitent trouver un emploi ou faire évoluer leur activité professionnelle.

b. L'importance des activités agricoles et de prélèvement dans les systèmes d'activité

Cette économie traditionnelle repose sur une agriculture abondante et omniprésente. Les volumes agricoles récoltés (champs et jardins de case) traduisent l'importance de l'agriculture en tribu. Ils s'élevaient à 31 000 tonnes en 2010, les tubercules et les bananes comptant pour plus de la moitié (respectivement 10 000 et 6 000 tonnes).

Selon l'IAC, les activités agricoles et de prélèvement remplissent des fonctions diverses et essentielles dans la vie des familles. Ces activités sont dans l'ensemble bien insérées au marché et sont sources de revenus. L'essentiel est soit autoconsommé, soit donné au quotidien ou au cours de cérémonies coutumières. Ainsi, au-delà de la vocation commerciale et alimentaire, ces productions participent à l'inscription des individus et des familles dans l'organisation sociale et culturelle des tribus.

Selon les estimations de l'IAC, en intégrant l'autoconsommation, les dons et les coutumes, la valeur totale des activités agricoles et de prélèvements s'élevait, en 2010, à quelques 12,5 milliards XPF, soit 28 % des ressources totales des tribus ; un chiffre assez proche finalement de l'évaluation réalisée par l'ISEE dans le cadre de l'enquête budget des familles en 2006 (12,1 milliards XPF).

6.10.3 Les choix et les priorités possibles

Le développement de l'économie locale est confronté à des alternatives de natures politique, sociale, environnementale et économique. C'est le choix même du modèle de société qui présidera aux solutions à trouver pour favoriser cette économie locale.

- Faut-il encourager la territorialisation des politiques publiques en matière de développement ?

- Faut-il davantage s'appuyer sur le développement local en matière de développement économique et social du pays ?

- Faut-il accorder une place particulière à l'économie traditionnelle dans le modèle économique actuel ? La première étape consisterait à davantage mesurer les impacts économiques et sociaux de cette économie encore peu connue et son articulation avec le monde économique classique. C'est une économie qui se montre dynamique et qui permet aux populations concernées, selon les études menées, de maintenir leurs choix de vie, en arbitrant entre différentes activités.

- Faut-il favoriser l'intégration au système marchand ou favoriser la capacité à être mobile entre les deux types d'économie ? Ce n'est pas une économie non marchande mais, par simplification, elle est considérée comme non marchande. La pluriactivité est une dimension importante qui permet cette mobilité entre les deux cultures économiques. Cela implique de mieux comprendre les leviers de cette mobilité afin de pouvoir y répondre par des politiques et des outils juridiques adaptés, notamment en matière d'emploi.
- Comment intégrer l'économie sociale et solidaire dans le cadre d'un développement plus endogène ? Cette intégration permettrait notamment de croiser, par exemple, des secteurs qui relèvent du développement endogène (cf. éco-tourisme) et d'autres qui relèvent du développement durable (cf. services écosystémiques). Ce point a été développé dans la partie défis et orientations fondamentales, « Vers un nouveau modèle de développement ».

6.10.4 Les prérequis, conditions de réalisation

En premier lieu, il est nécessaire de disposer au préalable d'une meilleure connaissance et d'une mesure de cette économie pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que des transformations sociales et des dynamiques marchandes et non marchandes mises en œuvre dans la construction du revenu des ménages.

Il convient, d'autre part, de réunir un certain nombre de conditions:

- laisser aux individus et aux communautés le choix de leur développement et leur donner les moyens de faire ce choix ;
- conduire des politiques publiques en articulant mieux incitation à l'activité, compensation sociale et respect de l'environnement ;
- mener une réflexion sur la territorialisation des politiques de développement ;
- définir une politique de transport, en particulier pour le transport de marchandises, dans le cadre des marchés de proximité ;
- aménager le territoire : accessibilité (ouvrages d'art, etc.), retenue collinaire (irrigation), électrification, etc.
- dispenser une formation adaptée à l'entreprenariat en milieu kanak ;
- mettre en place une gouvernance participative permettant une approche « *bottom up* » pour la définition de projets de territoires et pour la planification locale et/ou régionale ;
- clarifier la question foncière.

6.10.5 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Préserver l'économie traditionnelle en milieu tribal pour améliorer les conditions de vie des populations

L'enjeu est de préserver ce modèle économique et les mécanismes de solidarité qui s'y exercent. Il est de ne pas modifier de manière exogène, et donc violente, la fonction d'utilité collective des membres de la tribu, ainsi que les arbitrages qu'ils opèrent librement entre ce qui relève d'une part de l'action collective et, d'autre part, de la sphère privée.

D'un autre côté, l'enjeu est aussi clairement de nature économique. Il est alors d'améliorer les conditions de vie des populations vivant en tribu. Il est aussi d'y favoriser la création d'activités pourvoyeuses d'emplois. Ces deux objectifs économiques se rejoignent.

Comment atteindre ces objectifs économiques ? Et sur quels leviers agir ?

L'exemple des marchés de proximité[9]

En province Nord, les producteurs kanak vivant sur les territoires des tribus, valorisent les produits du terroir sur des marchés locaux, installés et gérés par eux au sein des villages et des tribus. Ces marchés sont qualifiés de « marché de proximité » et les produits « vivriers » qui interviennent dans le processus de valorisation économique sont directement issus des jardins traditionnels. Ces marchés de proximité permettent la commercialisation d'une partie de la production de tubercules et de fruits et légumes de saison. Ils constituent un débouché apparemment privilégié pour les agriculteurs des tribus, mais ils sont aussi considérés parfois abusivement comme non marchands. Le marché de proximité est essentiellement un marché de producteurs et surtout de femmes. Cette organisation locale met en évidence la capacité des acteurs ruraux, en l'occurrence les femmes, à concevoir et à poser les bases d'une dynamique de changement, prémices d'un processus de développement local porté par la base. Ces initiatives, collectives comme individuelles, sont génératrices de créativité, fondées sur des compétences individuelles et des capacités d'organisation qui s'inspirent des savoirs et des réalités socioculturelles de l'environnement tribal.

(9) Produits, monnaie et bingo : les marchés ruraux en Nouvelle-Calédonie entre échange et réciprocité, en référence aux travaux menés par Raymond Tyuienon et Eric Sabourin sur les marchés de proximité, Revue du Mauss, 2007.

Les résultats :

52 marchés de proximités et de gestion collective dans 17 communes de la province Nord ;

14 marchés communaux situés dans les villages. La répartition entre les deux côtes est assez bien équilibrée : 6 sur la côte ouest, soit 40 %, et 8 sur la côte est, soit 60 % ;

38 marchés collectifs ou associatifs en tribu.

Les acteurs (producteurs, vendeurs) sont des femmes (100 %) et chaque marché peut mobiliser de 5 à 30 vendeuses en moyenne.

Les quantités de produits locaux vendus varient d'un marché à l'autre : 48 à 219 kg de produits sont vendus en moyenne par jour de marché, soit une capacité de 534 kg de produits qui circulent dans les marchés.

Un marché génère 30 000 à 90 000 XPF par jour de marché.

Pour appuyer cette dynamique de développement local, plusieurs dispositions peuvent être prises par les pouvoirs publics en matières de services de transport, de collecte, d'infrastructures ou de moyens mis à disposition (par les mairies), d'incitation à la rencontre et au dialogue entre producteurs, associations et communes, d'animation des marchés, de création d'un réseau de petits marchés.

D'autres leviers existent, comme la valorisation de l'écotourisme combiné avec le développement de services éco-systémiques.

Favoriser l'emploi salarié et l'entrepreneuriat hors agriculture

Presque un actif (âgé de 16 ans et plus) sur six résidant en tribu est dépourvu d'emploi. Diminuer ce taux de chômage est un enjeu important, tant pour fixer les populations, que pour augmenter leur niveau de vie.

Le modèle économique des tribus est caractérisé par une pluriactivité importante : 34 % des actifs exercent une double activité (agricole et non agricole). Dans l'hypothèse (fondée sur les résultats de l'enquête IAC) où ces derniers répartiraient leur temps de travail en parts égales entre ces deux types d'activité, l'agriculture traditionnelle emploierait alors quelques 75 % de la population active occupée. Mais, comme mentionné plus haut, cette agriculture traditionnelle est caractérisée par sa faible productivité. L'enjeu pourrait être alors d'inciter les agents pluriactifs à privilégier l'emploi, principalement salarié, mais aussi entrepreneurial, dans des activités à plus haute valeur ajoutée.

L'évaluation du CODEV en province Nord pour la période 1989-2008, indique que les projets d'entreprises ont capté plus de 75 % des subventions (plans de financement plus importants) et les projets traditionnels[10] 10 %. Les promoteurs individuels ont représenté 85 % des porteurs de projets, souvent pluriactifs (61 %) et pratiquant l'agriculture comme activité secondaire.

Le nouveau code de développement de la province des îles Loyauté, entré en vigueur en février 2012, vise également à accompagner la création et le développement d'activités sur les quatre îles, afin d'aider les populations à créer des emplois et à augmenter leur revenu. C'est notamment face au constat de l'exode des populations loyaltiennes pendant la période du précédent CODEV de 2003 à 2009, notamment des 25-45 ans vers les bassins d'emplois de la Grande Terre, que la province a décidé de modifier son code. La province aide les projets liés à l'économie traditionnelle (inférieurs à 1,5 million XPF) dans les domaines de l'agriculture, de l'artisanat, du commerce, de la pêche, du tourisme, mais aussi les projets plus structurants (de 1,5 à 50 millions XPF). Ainsi, la filière pêche, priorité du code de développement avec l'agriculture et le tourisme, aide les pêcheurs à monter leur unité de production et les petits projets bénéficient de l'aide de l'OGAF.

Favoriser l'entrepreneuriat : la place de l'activité artisanale

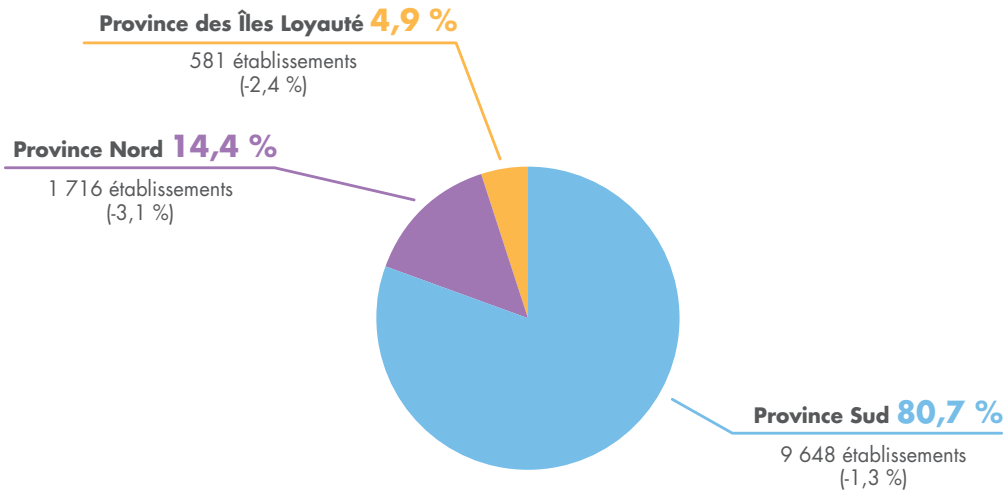
La Nouvelle-Calédonie compte 11 945 établissements artisanaux (2012), 11 465 chefs d'entreprises, 9 608 entreprises, soit 486 entreprises pour 10 000 habitants (la plus forte densité de l'ensemble national). L'artisanat en province Nord représente 14,6 % de l'artisanat calédonien, avec 1 771 établissements et une prédominance du bâtiment. C'est un secteur qui a connu une forte croissance avec la dynamique de l'usine du nord mais, malgré la démobilisation liée au chantier, les effectifs de l'artisanat se maintiennent à un bon niveau.

(10) Les projets qualifiés de traditionnels dans le CODEV de la province Nord sont ceux dont le plan de financement est inférieur ou égal à 500 000 XPF.

La province des îles Loyauté, avec 581 entreprises artisanales, représente 5 % de l'artisanat calédonien, le bâtiment y est prédominant avec 61 % des entreprises. La province Sud concentre 81 % des établissements.

Le poids de l'emploi salarié dans l'artisanat représente près de 6 % de l'emploi total en Nouvelle-Calédonie et 8 % de l'emploi dans le secteur privé.

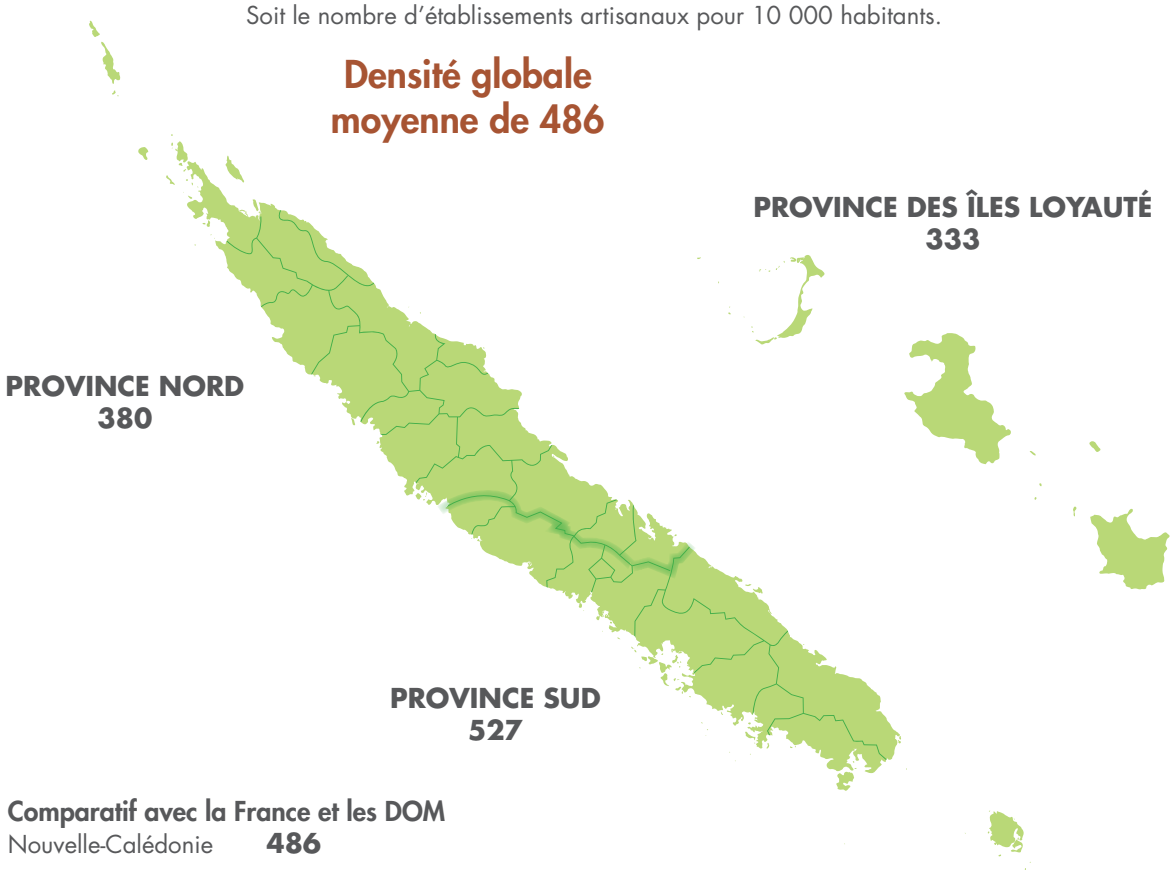
8 RÉPARTITION ET DENSITÉ D'ÉTABLISSEMENTS ARTISANAUX PAR PROVINCE



Source : CMA Nouvelle-Calédonie

9 TAUX D'ÉTABLISSEMENT ARTISANAUX POUR 10 000 HABITANTS

Soit le nombre d'établissements artisanaux pour 10 000 habitants.



Comparatif avec la France et les DOM
Nouvelle-Calédonie **486**

Source : d'après Anthéaume et Bonnemaison, 1988 : Norman et Douglas, 1994

b. Mettre en place les outils du développement local

Développer les zones de développement prioritaires et le fonds de garantie sur terres coutumières

Par délibération N° 194 du 5 mars 2012, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est habilité à instituer des ZODEP : Zones de Développement Prioritaires. Elles ont pour objectif de favoriser le développement social, économique et écologique de l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie, aussi bien sur terres coutumières, que sur terres de droit commun, avec un accent particulier porté sur la valorisation du foncier coutumier. En liaison avec les politiques publiques provinciales, elles visent à permettre un développement équilibré d'un territoire selon quatre axes : l'habitat individuel et collectif, le développement économique, la valorisation de la terre, l'implantation d'infrastructures publiques. Parmi les objectifs prioritaires pour l'habitat, figurent le développement de l'éco-construction et l'optimisation de l'utilisation des énergies renouvelables. De même, le fonds de garantie permettra de faciliter les financements des projets sur terres coutumières.

Les coutumiers peuvent être loueurs de terrains, mais aussi actionnaires dans certains projets à travers des sociétés civiles immobilières, comme pour le projet de villas à Baco où le GDPL est actionnaire à 51 % et la Caisse des Dépôts à 49 %. À partir des loyers perçus, ils rembourseront l'emprunt contracté avec la garantie de la SAEML VKP. Une banque locale vient d'y construire une agence sur un terrain loué, une école d'art et une gare routière sont notamment prévues.

Favoriser la sous-traitance comme interface entre différents systèmes économiques

Autour de la création d'usines métallurgiques, les populations locales ont franchi le pas de la sous-traitance (roulage, chantier, environnement, transbordement, etc.) individuellement ou collectivement. Ces entreprises locales ont développé des stratégies de regroupement pour concurrencer les entreprises extérieures à la région. Les études récentes montrent comment s'articulent les processus d'accumulation (économique, sociale, politique) et de redistribution dans le cadre de ces entreprises insérées dans un contexte social. La compréhension des phénomènes d'entraide, d'échange, de contribution en travail, de positionnement des acteurs, notamment les chefferies, est essentielle pour cerner le fonctionnement socio-économique de ce secteur[11].

L'augmentation des conditions de vie des populations vivant en milieu rural ou tribal passe, en premier lieu, par une amélioration de leur employabilité dans des activités non agricoles. Ceci suppose, à son tour, une élévation significative des niveaux de formation initiale des jeunes, ainsi que, probablement, un accompagnement professionnel spécifique (avec un mécanisme de première embauche dans des structures mixtes - type SEM - pouvant échapper partiellement aux contraintes de rentabilité immédiate).

Des innovations juridiques peuvent également favoriser l'accès à l'emploi dans des petites structures, comme les groupements d'employeurs permettant de répondre à la saisonnalité dans plusieurs secteurs de l'économie, et notamment celui de l'agriculture, de faciliter la gestion de l'emploi, le temps partagé et le besoin de flexibilité.

Valoriser les services écosystémiques

Par définition, les services écosystémiques sont les bénéfices que les hommes tirent des écosystèmes. Ils peuvent concerner l'exploitation des écosystèmes (bois, faune pour la chasse, etc.), ceux obtenus par le maintien de leur bon fonctionnement (la forêt qui permet la filtration de l'eau ou de lutter contre l'érosion des sols, la protection contre les incendies ou les inondations, etc.), mais également les emplois obtenus pour protéger ou valoriser la biodiversité. La valorisation des services écosystémiques constitue une voie de développement local intéressante dans un pays disposant d'un capital naturel riche et préservé. Les objectifs opérationnels pour soutenir ce type de développement sont de :

- améliorer la connaissance des services écosystémiques ;
- évaluer la valeur des services écosystémiques ;
- intégrer dans le système économique la prise en compte des coûts environnementaux - prise en compte du coût comme dans le principe du pollueur-payeur, par exemple.

(11) *La sous-traitance comme interface*, Pierre-Yves Le Meur, Sonia Grochain, Matthias Kowasch, David Poithily, CNRT Nickel et son environnement, septembre 2012.

La prise en compte des services écosystémiques, encore embryonnaire en Nouvelle-Calédonie, constitue un moyen d'intégrer dans l'activité des populations vivant en milieu rural ou tribal, à la fois la préservation de la biodiversité (prévention des risques tels que feu ou de la qualité de l'eau), le maintien de la population et la création d'emplois ou d'activités permettant de mieux valoriser ces services.

Un exemple de développement de services écosystémiques est fourni par la tribu de Gohapin (Poya). En 2003, suite aux dégâts consécutifs au passage du cyclone Erika, aux feux de brousse, aux cerfs et aux cochons, la nécessité de reconstruire la forêt s'y est révélée impérative. Une réglementation d'origine coutumière a, dans un premier temps, interdit les feux de brousse, puis des activités économiques ont été impulsées au sein de la tribu (une découpe de bois avec la scierie, le développement de l'écotourisme, des pépinières). Elles ont permis de fixer la population et de créer des emplois. Dans le cadre de la préservation de la biodiversité, des plantations ont été effectuées autour du captage d'eau, permettant ainsi une amélioration de la qualité de l'eau et un débit plus important[12].

Intégrer la dimension « projets de territoires »[13]

L'élaboration de projets de territoires a pour objectif de créer une synergie entre les acteurs d'un territoire, au sein d'une stratégie d'ensemble pour un territoire donné. Les projets de territoires invitent à une grande cohérence des actions menées à plusieurs échelles administratives, et concernent tous les champs de la vie d'un territoire : sociaux, économiques et environnementaux. Le territoire est devenu un point d'entrée pour comprendre et mieux gérer les dynamiques collectives au sein, notamment, des espaces ruraux.

Les politiques publiques mises en œuvre sont alors davantage orientées vers la mise en place de mécanismes ascendants (*bottom up*) permettant la remontée des initiatives locales à travers des projets de territoires.

Dans la politique d'appui au développement rural mise en œuvre par la province Nord, le dispositif de développement territorial que constituent les OGAF[14] a joué un rôle important en créant ces espaces locaux de concertation, même si l'ouverture du processus de fabrication de l'action publique à de nouveaux acteurs est restée faible[15]. Les OGAF ont ainsi complété le dispositif d'appui au développement que constitue le CODEV.

Créer des conseils de développement

Il pourrait être envisagé la création de conseils de développement qui intègreraient tant les pouvoirs économiques que coutumiers ou institutionnels. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, dite loi Voynet, a institué, en France, de tels conseils au sein de chaque agglomération. Un conseil de développement est composé de représentants élus, des milieux socioprofessionnels et associatifs de l'agglomération. Il peut participer à l'élaboration du projet du territoire, être consulté sur des questions touchant à l'aménagement et au développement de l'agglomération.

6.10.6 Eléments de conclusion

En matière de politiques publiques, une nouvelle voie s'ouvre permettant « *d'articuler mieux incitations à l'activité et compensation sociale* », offrant ainsi « *plus largement des perspectives pour donner corps à quelques principes du développement durable*[16].» Pour cela, il faut :

- mieux prendre en compte les aspirations et les stratégies des familles ;
- mettre en place des outils de mesure du non marchand ;
- intégrer les pratiques de solidarité ou peu agressives pour l'environnement, notamment dans les politiques de lutte contre la pauvreté, de soutien à l'activité et de développement local ancrées dans une dynamique de territoire.

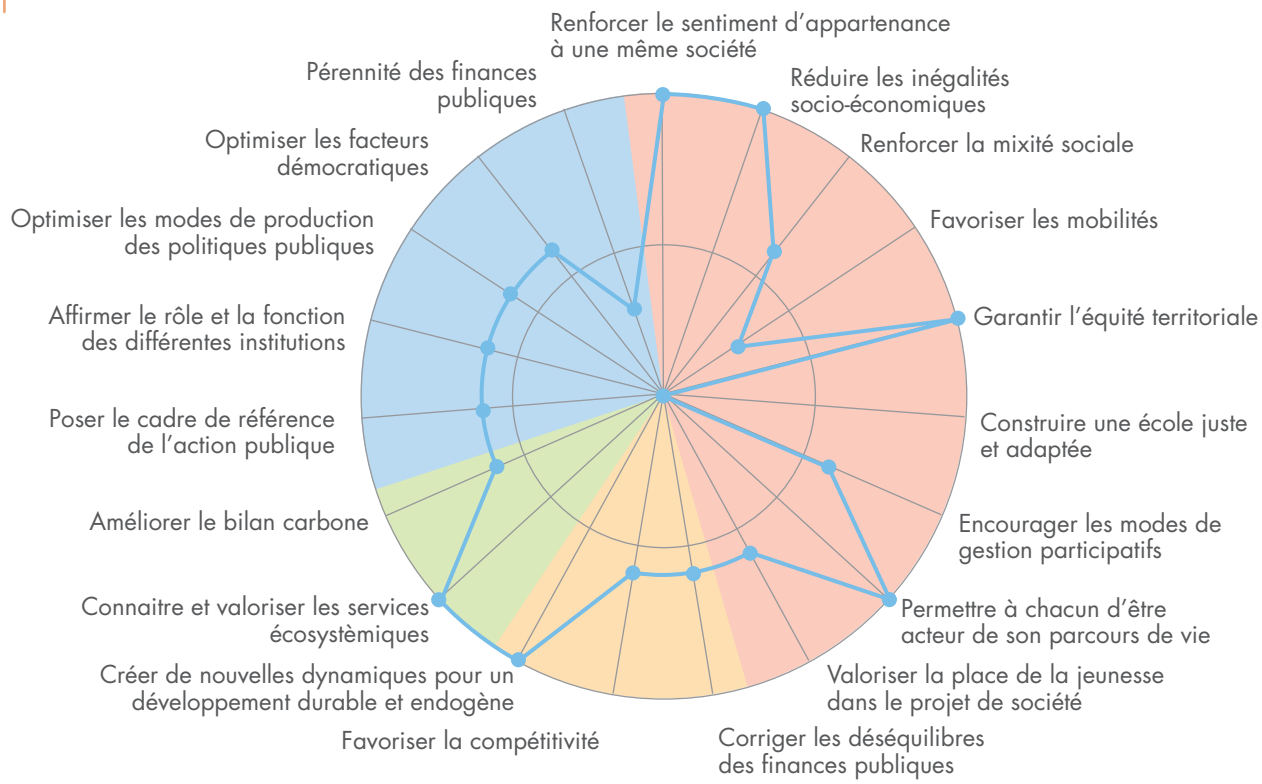
L'on observe, dans les projets de développement, l'importance du dialogue entre les institutions et les acteurs locaux. De plus en plus, les projets, portés par des acteurs dans le cadre d'un territoire, fédèrent des initiatives publiques et privées autour d'une dynamique collective.

(12) Des Forêts et des Hommes ; Poya dix ans de reforestation du massif de l'Aoupinié, *Les Nouvelles Calédoniennes, 23 juillet 2013.*
(13) Cf. La politique publique : améliorer le dynamisme des territoires : inciter à l'élaboration de projets de territoires.
(14) Les OGAF (Opérations Groupées d'Aménagement du Foncier) reposent sur l'existence d'une association locale de producteurs ruraux et d'un comité local de discussion composé de personnes appartenant au territoire de projet. Leur financement est assuré par différents bailleurs : provinces, communes, Adraf, etc.
(15) Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation, *Séverine Bouard, thèse de géographie, 2011.*
(16) Revenus des familles résidant en tribu en Nouvelle-Calédonie : la ressource non monétaire en question, *Stéphane Guyard, Leila Apithy, Séverine Bouard, Jean-Michel Sourisseau, Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie, N° 21/2013.*

L'apport de cette politique aux orientations

Fortement inscrite dans une problématique de développement durable, le développement local ouvre des perspectives nouvelles d'articulation entre une économie marchande productiviste et une économie plus rurale ou plus traditionnelle où s'expriment des valeurs sociales et solidaires. C'est aussi une nouvelle déclinaison de la relation au territoire sur un mode plus participatif, une source de revenus possibles pour les populations, un réservoir d'initiatives qu'il faut favoriser, accompagner. Les populations deviennent actrices de leur vie, en pouvant faire notamment le choix de garder leur mode de vie et d'avoir accès au bien être. La gouvernance de ces projets doit évoluer pour prendre en compte ces nouvelles dimensions.

10 FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT LOCAL



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

6.11 INSTALLER DE NOUVELLES DYNAMIQUES STRUCTURELLES POUR L'ÉCONOMIE

6.11.1 Le contexte

Le contexte de l'économie calédonienne, ses atouts et ses faiblesses, sa vulnérabilité (importations, transferts de capitaux, ressources minières), ses déséquilibres internes (faible compétitivité, niveau des prix, inégalités) et ses besoins de financement de l'action publique (institutions, politiques publiques, transferts de l'État), ont été développés dans les parties diagnostic et défis du présent document. Ces analyses ont montré la nécessité d'une réforme structurelle de l'économie calédonienne vers un modèle de développement pérenne.

Les chemins de la réforme peuvent être multiples. Pour cela des choix doivent être effectués sur le degré d'ouverture à l'international de l'économie calédonienne, sur la diversification et la localisation des activités économiques, sur la stratégie de valorisation et de préservation du capital minier, sur le niveau et les outils de pilotage de la compétitivité, sur la politique de prélèvement et de redistribution et sur le degré de prise en compte des critères relatifs au développement durable.

Si les orientations fondamentales présentées par la suite semblent impératives à de nombreux acteurs de l'économie calédonienne, les réponses apportées peuvent être sensiblement différentes en matières de fiscalité, de secteurs prioritaires à développer, d'utilisation des ressources.

6.11.2 Les prérequis, conditions de réalisation des objectifs proposés

- Choix du modèle économique (spécificités et contraintes locales, aspirations des populations, enjeux, objectifs) ;
- Mise en place concertée de politiques économiques, fiscales, douanières, environnementales, etc. ;
- Trouver un consensus sur la nécessité de réaliser des gains de productivité et l'intérêt de les répartir.

6.11.3 Les choix et les priorités possibles

- L'économie calédonienne doit-elle maintenir les protections de marchés ou s'ouvrir davantage à la concurrence internationale ?
- La Nouvelle-Calédonie doit-elle chercher de nouvelles sources de richesses (hors nickel) ?

Les indicateurs d'opportunité

L'évolution du PIB et de sa composition

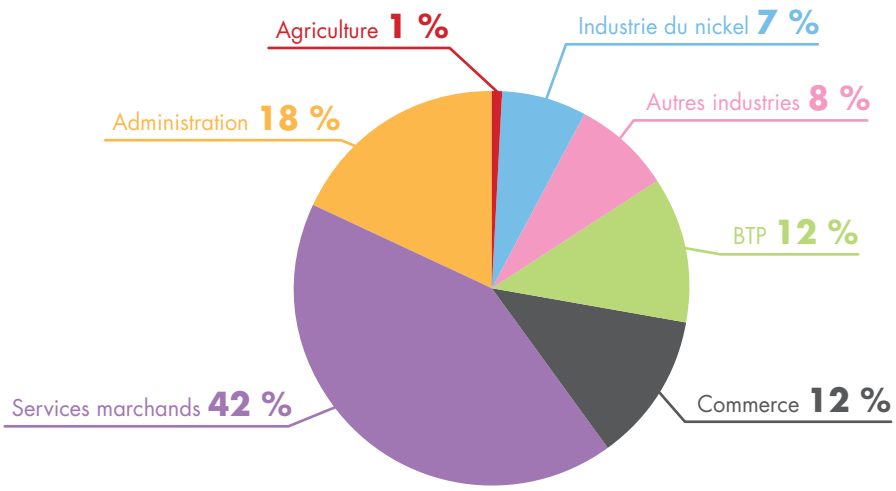
1 LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LA RÉPARTION SECTORIELLE DE LA VALEUR AJOUTÉE EN 2011

Produit intérieur brut

	2008	2009e	2010e	2011e
PIB (milliards de XPF)	735,7	748,2	823,4	847,8
PIB/hab (millions de XPF)	3,0	3,0	3,3	3,3

e : estimation

Répartition sectorielle de la valeur ajoutée en 2011



source : CEROM 2011

2 NOMBRE D'EMPLOIS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

EMPLOIS PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ	DÉC.-00	DÉC.-12
Agriculture, sylviculture et pêche	1535	1558
Industries extractives	1102	1626
Industries manufacturières	5408	9541
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur, d'air conditionné et d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	1022	1473
Construction	4777	7975
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocyles	7440	10 186
Transports et entreposage	2735	4234
Hébergement et restauration	2602	4931
Information et communication	599	905
Activités financières et d'assurance	1499	2132
Activités immobilières	435	639
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	1158	2499
Activités de services administratifs et de soutien	2051	4843
Administration publique	541	829
Enseignement	2410	2741
Santé humaine et action sociale	1134	2441
Services récréatifs, personnels, associatifs et autres	1043	2020
Services domestiques	3523	3009
TOTAL SECTEUR PRIVÉ	**41 012**	**63 583**
Contractuels		9528
Fonctionnaires Nouvelle-Calédonie	7458	8824
Fonctionnaires État		6265
TOTAL SECTEUR PUBLIC	**7 458**	**24 617**
TOTAL EMPLOIS SALARIÉS	**48 470**	**88 200**

Source ISEE

Le niveau de qualification

3 NIVEAU DE QUALIFICATION : DONNÉES QUANTITATIVES PAR PROVINCE

Répartition géographique	Diplômes	Total	Part
Province des îles Loyauté	Aucun diplôme	5 659	47 %
	CEP ou CFG	1 202	10 %
	BEPC	1 202	12 %
	CAP BEP	2 199	18 %
	BAC	935	8 %
	1er cycle	270	2 %
	2,3e cycle	271	2 %
	Total	**11 931**	**100 %**
Province Nord	Aucun diplôme	14 902	45 %
	CEP ou CFG	3945	12 %
	BEPC	2775	8 %
	CAP BEP	6694	20 %
	BAC	2663	8 %
	1er cycle	1144	3 %
	2,3e cycle	1182	4 %
	Total	**33 305**	**100 %**
Province Sud	Aucun diplôme	32 234	23 %
	CEP ou CFG	14 463	10 %
	BEPC	13 054	9 %
	CAP BEP	30 108	21 %
	BAC	22 788	16 %
	1er cycle	12 789	9 %
	2,3e cycle	15 691	11 %
	Total	**141 127**	**100 %**
Nouvelle-Calédonie	Aucun diplôme	52 795	28 %
	CEP ou CFG	19 610	11 %
	BEPC	17 224	9 %
	CAP BEP	39 001	21 %
	BAC	26 386	14 %
	1er cycle	14 595	8 %
	2,3e cycle	17 144	9 %
	Total	**185 363**	**100 %**

Source : ISEE recensement 2009

Le niveau des prix et les écarts par rapport à la métropole et à l'outre-mer, par poste budgétaire[1]

- Le différentiel de prix avec la métropole : +34 %
- Le poste « alimentation » : + 65%

(1) Comparaison des prix entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole (CEROM 2012).

La répartition des revenus

4 ÉVOLUTION DE L'INDICE DE GINI[2] PAR PROVINCE[3]

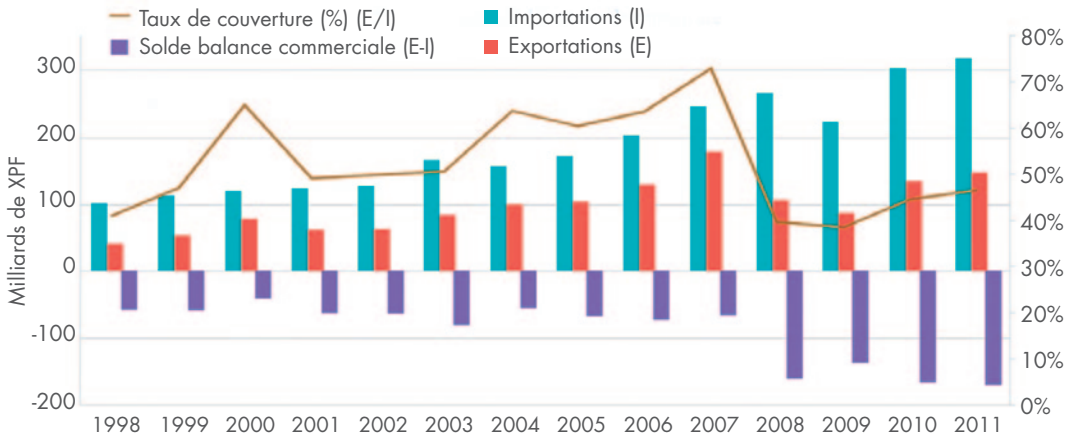
	1991	2008	2000	2006
Province des Îles Loyauté	0,53	0,52	0,41	0,42
Province Nord	0,52	0,46	0,44	0,44
Province Sud	0,36	0,38	0,5	0,5
Nouvelle-Calédonie	0,41	0,42	0,5	0,5

Sources : ISEE, BCM *Sources : CEROM, DSF*

Plus l'indice de Gini est proche de 1, plus la distribution des revenus est inégalitaire. L'indice de Gini des pays les plus égalitaires se situe aux alentours de 0,25, et autour de 0,6 pour les pays très inégalitaires, comme le Brésil ou l'Afrique du Sud.

La balance commerciale et le taux de couverture

5 ÉVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE ET DU TAUX DE COUVERTURE



(2) Définition de l'indice de Gini (INSEE) : l'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires, de revenus, de niveaux de vie… Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie… seraient égaux. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie…, sauf un, seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. Une baisse de l'indice de Gini observée entre deux dates indique une diminution globale des inégalités. À l'inverse, une élévation de l'indice reflète une augmentation globale des inégalités.

(3) Atouts et difficultés d'un développement durable de la Nouvelle-Calédonie, Séverine Blaise, UNC, Revue Juridique, Politique et Économique de Nouvelle-Calédonie, N° 21 2013/1.

6.11.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

Le défi pour l'économie calédonienne consiste à développer une économie performante et équilibrée pour assurer une croissance forte, un développement plus endogène, durable et plus juste, c'est-à-dire pérenne. Pour cela, il faut modifier le modèle de croissance et de développement afin d'en corriger les déséquilibres, d'accroître la compétitivité de nos entreprises, de développer la concurrence, de diversifier les productions, de mieux prendre en compte le capital humain et le capital naturel.

Trois grandes orientations fondamentales ont été identifiées :

- corriger les déséquilibres en matière de finances publiques ;
- favoriser la compétitivité de l'économie calédonienne ;
- créer de nouvelles dynamiques pour un développement durable et endogène.

Seules les deux premières orientations feront l'objet de ce chapitre, le développement durable étant traité de manière transversale dans l'ensemble du document *Orientations et Moyens*. Il peut exister un conflit apparent entre les deux premières orientations et celle du développement durable, notamment lorsqu'il est préconisé un développement de la productivité, de la compétitivité, et de filières comme l'industrie minière ou l'agriculture. La lecture de l'ensemble du document devrait permettre de réduire cette dichotomie et montrer qu'allier productivité et développement durable peut être, au contraire, une opportunité et même un relais de croissance pour les entreprises du territoire et l'économie calédonienne. Le chapitre actuel montre également que les gains de productivité et de compétitivité d'aujourd'hui peuvent être aussi à l'origine du développement de futures filières plus durables, notamment par l'utilisation d'un fonds souverain.

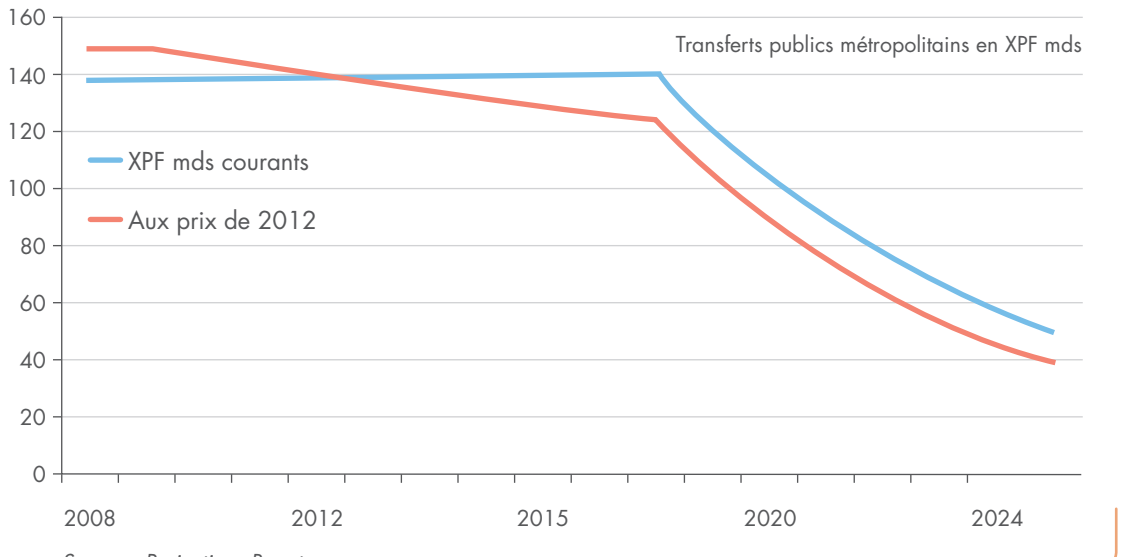
a. Corriger les déséquilibres en matière de finances publiques

Scénario 1 : un ajustement fiscal qui donne la priorité au rééquilibrage des comptes publics

Une charge à compenser supportable… en première analyse

Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une réduction à long terme des transferts publics métropolitains. Plus précisément, ceux-ci sont supposés rester stables en valeur courante jusqu'au terme 2018, puis se réduiraient progressivement pour ne couvrir, à l'horizon de la projection (2025), que les seules dépenses régaliennes de l'État sur le territoire, augmentées des transferts au titre des contrats de développement, mais diminuées des dépenses d'éducation (ces dernières étant supposées à la charge de la seule Nouvelle-Calédonie). Cette hypothèse revient à anticiper une baisse des transferts reçus de la métropole qui passeraient ainsi de 140 milliards XPF environ sur la période 2012-2018, à une cinquantaine de milliards XPF en 2025. Le profil de ce désengagement financier figure sur la courbe bleue du graphique ci-dessous. Exprimée en francs d'aujourd'hui, cette baisse est évidemment plus conséquente (courbe rouge).

6 **HYPOTHÈSE D'UNE DIVISION PAR TROIS DES TRANSFERTS PUBLICS DE LA MÉTROPOLE**



Source : Projections Beautemps

Le nouveau besoin de financement des administrations publiques calédoniennes sur la période 2019-2025 (pour assurer le fonctionnement des services financés auparavant par l'État), pourrait être couvert par une augmentation régulière de la fiscalité. Ainsi, une croissance de 0,5 point chaque année de la pression fiscale indirecte (hors droits de douane) permettrait d'augmenter les recettes budgétaires sur l'ensemble de la période 2019-2025, compensant celles qui ne seraient plus financées par l'État. La pression fiscale moyenne apparente (toujours sur la même période) passerait alors de 17,4 % du PIB à 20,6 % (soit une hausse de 3,2 points).

Cette modalité de financement serait évidemment inflationniste : l'indice des prix à la consommation augmentant en moyenne de 2,9 % par an entre 2019 et 2025, contre 2,1 % dans le scénario tendanciel. Dans l'hypothèse, retenue ici, où les salaires seraient indexés sur les prix (avec un décalage d'une année), le regain d'inflation imputable à la hausse de la fiscalité indirecte amputerait modérément le pouvoir d'achat des ménages. La croissance réelle de l'économie hors nickel diminuerait alors (sous l'effet du ralentissement de la demande des ménages), passant de 2,1 % l'an en moyenne dans le scénario tendanciel, à 1,8 % seulement dans cette variante fiscale. La croissance de la richesse réelle par habitant serait évidemment plus faible (de l'ordre de 0,7 % par an).

Enfin, le surplus d'inflation induit par la hausse de la fiscalité indirecte contribuerait à réduire la compétitivité de l'économie calédonienne. Mais, les déséquilibres supplémentaires de la balance des paiements n'auraient toujours pas d'impact, dans ce scénario, sur la valeur du franc qui continuerait à être garantie par le Trésor public français. D'autre part, un réglage plus fin de l'arme fiscale permettrait certainement d'équilibrer la charge entre les produits locaux et importés afin de stabiliser les termes de l'échange, et donc d'éviter de ne dégrader que la seule compétitivité-prix de la production locale.

Une charge à compenser en réalité beaucoup plus importante

La charge à financer par la Calédonie pour palier le désengagement progressif de l'État pourrait s'avérer beaucoup plus importante en réalité : l'hypothèse retenue ici d'un maintien des transferts en valeur courante jusqu'en 2018, masque en fait une diminution en termes réels à hauteur de l'inflation[4].
Or, cette baisse devra bien être compensée par la Nouvelle-Calédonie, sauf d'admettre que la quantité de services publics fournis à la population diminue chaque année au *prorata* de l'inflation.

D'autre part, le maintien des transferts publics métropolitains en valeur courante fait fi de l'augmentation des besoins en services publics liée à la croissance de la population. Le blocage en valeur conduit, mécaniquement, à une baisse du montant courant des transferts par habitant.

La conjugaison de ces deux effets (hausse des prix et croissance de la population) montre que la charge à compenser s'impute dès le budget 2013 (sans attendre celui de 2019), et va croissante pour atteindre les 160 milliards XPF environ à l'horizon 2025.

Le financement intérieur supplémentaire venant se substituer aux transferts métropolitains pourrait être obtenu en relevant de manière continue l'ensemble de la fiscalité indirecte (y compris les droits de douane cette fois) de 0,3 points chaque année (de 2013 à 2025). Cette mesure entraînerait une hausse de la pression fiscale moyenne apparente d'environ 5 points en douze ans. Cette pression moyenne passerait à 22,1 % contre 17,4 % dans le scénario tendanciel.

Comme précédemment, la mesure serait inflationniste : les prix à la consommation augmentant en moyenne de 3,4 % par an de 2013 à 2025, contre 2,1 % dans le scénario tendanciel. L'indexation des salaires permettrait de limiter la baisse du pouvoir

(4) En d'autres termes, 140 milliards XPF de transferts reçus en 2018 ne permettent pas de financer la même quantité de services publics que 140 milliards XPF en 2012. Plus précisément, 140 milliards dépensés en 2018 ne représentent que l'équivalent de 124 milliards d'aujourd'hui (dans l'hypothèse d'une inflation constante à 2 % l'an entre 2012 et 2018).

d'achat des ménages induite par l'élévation des prix. Néanmoins, le pouvoir d'achat ne pourrait être totalement maintenu. La moindre progression de la consommation freinant alors légèrement la croissance du PIB hors nickel (1,9 % l'an en moyenne, contre 2 % dans le scénario tendanciel).

Il importe de souligner que cette variante ne permet pas de satisfaire de nouveaux besoins collectifs. Elle n'envisage qu'une modification des modalités de financement d'une dépense prise en charge historiquement par l'État et qui reviendrait désormais à la Nouvelle-Calédonie. Son coût économique (cinq points d'augmentation de la pression fiscale moyenne) apparaît *a priori* supportable. Mais, ce supplément de recettes ne couvre pas la totalité des besoins de financement public, et notamment ceux induits par les déficits importants de la protection sociale.

La consolidation d'une bulle inflationniste

Au total, les politiques publiques consistant à couvrir les futurs besoins de financement par la seule augmentation à concurrence des prélèvements obligatoires, conduirait à la formation d'une véritable « bulle inflationniste » en Nouvelle-Calédonie.
L'indexation des salaires sur les prix (qui alimente aussi cette bulle) permettrait de maintenir le pouvoir d'achat des revenus indexés (du travail et du capital). Une hausse des prélèvements sur les importations éviterait une fuite dans le circuit, en laissant les termes de l'échange[5] inchangés.

Un scénario risqué et peu souhaitable

Dans une économie relativement fermée et dont la monnaie est garantie, l'inflation n'a pas les effets délétères qu'elle provoque dans une économie ouverte sur laquelle pèse un impératif de compétitivité. Nombre d'analystes, et non sans tort, ont souvent comparé l'inflation à un « remède » s'apparentant à une véritable drogue. Mais que les conditions dans lesquelles elle agit viennent à changer, et ses effets anesthésiants s'estompent brutalement en obligeant à un sevrage d'autant plus douloureux (en termes de croissance et d'emploi) que son usage a été prolongé.

En d'autres termes, ce scénario maintiendrait la Nouvelle-Calédonie dans une faible croissance et un mal-développement. Ce scénario pourrait s'accompagner d'une montée des tensions sociales en raison des efforts contributifs permanents imposés à la population dans un contexte de maintien - voire probablement même d'aggravation - des inégalités de revenu. Ce scénario pourrait se solder *in fine* par une crise sociale majeure (comme ce fut le cas, naguère, dans nombre de pays latino-américains en proie aux mêmes syndromes).

Scénario 2 : les pistes d'une réforme globale de la fiscalité

Ce chapitre ne constitue pas en un scénario en tant que tel, dans la mesure où ni les recettes fiscales prévisibles n'ont été chiffrées et que ni les conséquences induites sur l'inflation, la consommation, la croissance et l'emploi n'ont été évaluées. Il se contente d'exposer les pistes envisagées par les derniers rapports commandés par les pouvoirs publics.

La modernisation de la fiscalité doit jouer un rôle prépondérant et être repensée de manière à prioriser l'objectif de redistribution. La fiscalité directe est, en ce sens, au cœur de cette orientation. Ainsi, la révision du dispositif relatif à l'impôt sur le revenu (tranches et barèmes notamment) pourrait induire la création de nouveaux impôts directs et leur affectation à des missions de rééquilibrage socio-économique. De plus, une dimension plus citoyenne de l'impôt pourrait être concrétisée au travers d'une contribution sociale généralisée. Elle permettrait de sensibiliser à l'effort fiscal toutes les strates de la population.

Toutefois, le rééquilibrage n'est pas seulement socio-économique. En effet, l'effort de contribution fiscale des entreprises doit être également plus équitable et orienté vers un objectif favorable au développement de la Nouvelle-Calédonie. Aujourd'hui, le système favorise les capitaux sortant de la Nouvelle-Calédonie, alors que l'intérêt du pays est à l'investissement local. La modulation de certains impôts, du type impôt sur les dividendes

(5) les termes de l'échange comparent le niveau des prix à l'importation à celui de la production locale .

(voire impôt sur les sociétés), pourrait inciter à l'investissement local par une variation adéquate. Pour davantage d'efficacité, la réforme de la fiscalité doit être considérée dans sa globalité : révision de la fiscalité directe, mais également refonte de la fiscalité indirecte. En effet, celle-ci est aujourd'hui une source de confusion, tant l'empilement des taux et des mesures rend complexe la lecture de la grille fiscale. Une simplification autour d'un impôt indirect de masse, du type Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)[6], susceptible d'être modulé selon les types de produits ou de services en fonction d'orientations stratégiques clairement définies, pourrait simplifier la gestion de l'impôt et, par la même, améliorer son rendement en limitant les évasions. La construction et la gestion d'une TVA sociale ou d'une CSG, affectées au financement de politiques sociales, pourraient bénéficier de cette simplification et améliorer le rééquilibrage économique.

Parmi les propositions du rapport Wasmer et David[7] afin de réduire les fragilités et les freins de l'économie calédonienne et d'y substituer une stratégie de croissance viable et stable, un certain nombre d'entre elles concernent l'élaboration d'un pacte fiscal, qui prendrait en compte les objectifs fixés par le Congrès, des rapports Lieb et des discussions en cours, notamment dans le cadre de la commission spéciale sur la réforme de la fiscalité mise en place par le Congrès.

Un pacte fiscal pour améliorer la transparence

En matière de fiscalité indirecte, la Nouvelle-Calédonie se repose principalement sur des tarifs douaniers, avec la Taxe Générale à l'Importation (TGI), avec de nombreux taux, et diverses taxes de protection.

Afin de créer un environnement plus favorable à la compétitivité, le chemin de réforme pour une fiscalité indirecte optimale pourrait s'articuler autour des deux propositions :

- **limiter le nombre de taux et unifier les taxes indirectes** (préconisations du rapport de Jean-Pierre Lieb). C'est l'objet du projet de TGA au taux de 6 %, remplaçant 5 taxes existantes, accompagné d'une réforme de la TGI. Mais le rapport Wasmer et David préconise un rapprochement beaucoup plus important des TGI et TGA qui pourrait soit fusionner à terme les deux taxes, soit rester sur une version minimale avec des taux et des ventilations identiques des différents types de biens entre les différents taux. Il préconise la possibilité de déduire de la TGA due, aussi bien la TGI que la TGA payée sur les consommations intermédiaires. Il faut également mieux distinguer le caractère fiscal de la TGA et les taxes de protection à l'importation, permettant ainsi de mieux faire évoluer ces taxes en fonction de la compétitivité de la production calédonienne ;

- **programmer une diminution lente mais crédible des protections douanières** quand l'intérêt pour la collectivité de la protection n'a pas été prouvé. La méthode est ainsi importante, elle doit se faire, selon le rapport, dans un cadre collectif, par exemple des Assises économiques[8].

Un pacte fiscal pour lutter contre les inégalités et favoriser l'équité

Si les experts admettent qu'à long terme la réduction des inégalités passera par l'accès à l'éducation et le développement de nouveaux secteurs exportateurs, à court terme, cela nécessite une réforme de la fiscalité directe de l'IRPP, comme le préconise le rapport Lieb.

Trois propositions émergent :

- intégrer dans l'IRPP tous les revenus, y compris les dividendes et les plus-values. L'IRPP permettant une meilleure progressivité de l'impôt accompagnée d'une révision des dépenses fiscales (niches fiscales) ;
- mettre en place rapidement la CSG avec l'objectif de fusionner à terme IRPP et CSG ;
- à plus long terme, redonner du pouvoir d'achat par l'outil fiscal, tout en incitant au retour à l'activité par la mise en place d'un système de complément salarial.

(6) Projet de taxe générale sur les activités (TGA) en Nouvelle-Calédonie.
(7) Et si la prospérité n'était pas éternelle ? *E. Wasmer et Q. David, rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, août 2012.*
(8) Rapport Wasmer et David, page 115.

Un pacte fiscal pour maîtriser la dépense publique

Si les ressources fiscales sont insuffisantes pour compenser l'augmentation de la dépense publique, l'équilibre du budget passe donc à long terme par la maîtrise raisonnable des dépenses publiques et par la mobilisation d'autres sources de financement.

La maîtrise de la progression des dépenses publiques constitue la première voie d'ajustement possible (dans l'hypothèse d'une stabilité de la pression fiscale). Ainsi, une augmentation de 5 % par an des dépenses en valeur courante (contre 6 % pour les recettes) permettrait d'augmenter le volume des interventions publiques de 3 % ; la croissance des dépenses publiques par habitant (à prix constant) s'établissant alors aux alentours de 1,5 % par an. Ce différentiel d'un point entre la progression des recettes et celle des dépenses permettrait de dégager une capacité de financement d'un peu plus d'une trentaine de milliards XPF au total entre 2013 et 2018. Mais, même placé de manière très dynamique, le capital ainsi accumulé ne permettra en aucune façon de faire face à la charge induite par un éventuel désengagement de l'État.

La capitalisation au travers d'un fonds souverain[9]

Les ressources complémentaires pourraient être fournies par le secteur du nickel. Ces ressources seraient constituées : (i) des impôts et taxes acquittés par le secteur (en conservant le taux de prélèvement actuel ainsi que les exonérations dont bénéficient sur une longue période les deux nouvelles usines), ainsi que (ii) du revenu du capital (dividendes) perçu par les sociétés publiques de participation[10]. Toutes ces ressources ne pourront évidemment pas être mobilisées pour compenser un éventuel désengagement financier de l'État. La simulation présentée ci-dessous repose sur l'hypothèse (volontariste) d'une affectation de 40 % de ces ressources à un fonds souverain. Celui-ci serait alimenté d'autre part par la capacité de financement obtenue grâce à une progression moins soutenue des dépenses que des recettes (cf. plus haut).

8 BESOIN DE FINANCEMENT (A) ET MODALITÉS D'ABONDEMENT DU FONDS SOUVERAIN (2013-2035)

Cumul en XPF mds	PÉRIODES		
	2013 - 2018	2019-2030	2030-2035
Besoin de financement [a]	0	862	540
Capacité de financement	145	684	629
> Dont épargne budgétaire [b]	33	386	460
Dont contribution nickel [c]	112	298	169

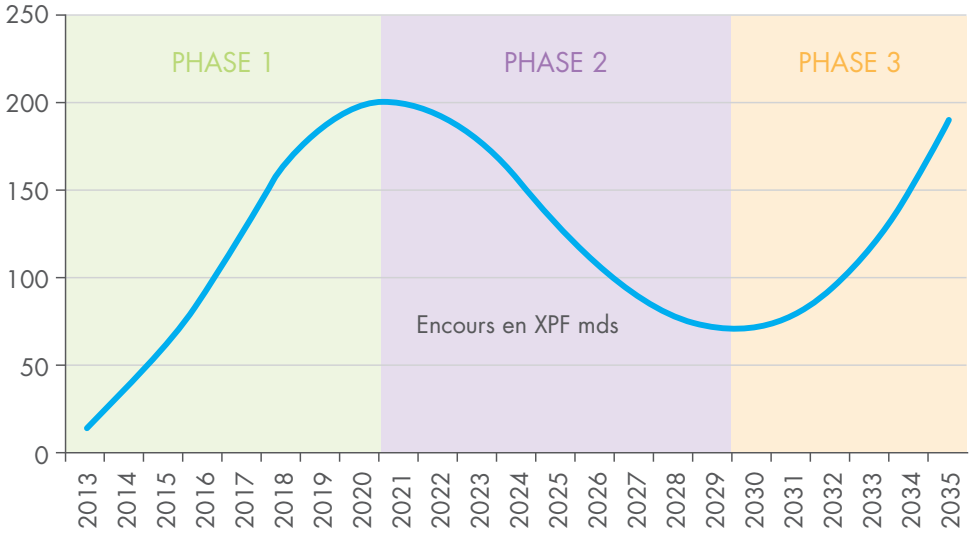
(a) Pour compenser la réduction des transferts métropolitains
(b) Alimentation du fonds par des ressources budgétaires non consommées
(c) Alimentation du fonds par les dividendes perçues par les sociétés publiques de participation

(9) Projections DME. Cf également Cahiers du Larje n° 2012-1. Université de la Nouvelle-Calédonie. Nickel et solidarité intergénérationnelle, Gaël Lagadec, Olivier Sudrie, Mathias Chauchat. Notamment la place du fonds de l'IS 35 dans le financement du fonds. Pour les auteurs : « alimenter le fonds par les revenus de l'IS 35 permettrait de « sortir » les revenus fiscaux du nickel des comptes publics et permettrait de neutraliser les effets négatifs de la volatilité des cours sur les recettes fiscales ». Il existe deux types de fonds souverain : les fonds de stabilisation des pays exportateurs de matières premières (les recettes générées par l'exportation sont affectées à un fonds qui les fait fructifier et sont utilisées de manière contra-cyclique pour alimenter les finances publiques en période de besoins) et les fonds d'épargne qui convertissent les ressources non renouvelables en actifs financiers pour les générations futures. Les revenus que procure l'extraction de matières premières sont épargnés. Capitalisés, ils pourront aussi profiter aux générations futures, une fois les ressources épuisées. Les fonds poursuivent souvent les deux objectifs.

(10) Le rapport d'A. Duthilleul au Comité stratégique industriel avance la piste d'une redevance minière à la tonne de minerai extraite, avec la contrainte des accords de stabilité fiscale (en fait une exonération quasi-totale d'impôts) dont bénéficient les firmes multinationales minières en Nouvelle-Calédonie. Des propositions de contribution sur les produits métallurgiques et miniers ont été formulées par la DIMENC (2012). La Nouvelle-Calédonie se démarque par l'absence de toute redevance minière ou de royalties. Le principe d'une contribution sur l'extraction minière compense la collectivité de l'appauvrissement de son sous-sol.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du profil de capitalisation du fonds souverain (c'est-à-dire son encours) dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt créditeur de 5 %.

9 LE PROFIL DU FONDS SOUVERAIN



Source : Projections Beautemps

Trois phases doivent être distinguées :

- entre 2013 et 2018, le fonds augmente de manière exponentielle suite à la capitalisation de l'épargne budgétaire et des versements du secteur du nickel, sans qu'il ne soit procédé à aucun tirage (les transferts de l'État étant supposés constants sur cette première période). Les premiers tirages sur le fonds s'opèrent à partir de 2019. Mais, compte tenu de l'hypothèse d'un désengagement progressif de l'État, la charge à compenser par la Nouvelle-Calédonie est encore assez faible au début. Dans ces conditions, l'encours du fonds augmente toujours, mais de plus en plus faiblement jusqu'en 2021. À cette date, qui marque la fin de la première phase, la capitalisation totale du fonds souverain atteint les 200 milliards XPF ;

- la deuxième phase (2020-2030) est marquée par la diminution régulière de l'encours du fonds. Durant cette période en effet, les tirages sur le fonds pour compenser le désengagement partiel de l'État (soit 90 milliards XPF par an) sont constamment supérieurs aux ressources venant l'alimenter ;

- passé 2030, l'épargne budgétaire - qui croît elle-même de manière exponentielle[11] augmentée des versements du secteur du nickel - devient progressivement supérieure aux montants à compenser. L'encours du fonds recommence alors à augmenter pour atteindre près de 200 milliards XPF à l'horizon 2035. Le capital accumulé devient disponible, pour partie, à d'autres usages (et à la disposition des générations futures).

Capitaliser sans tarder…

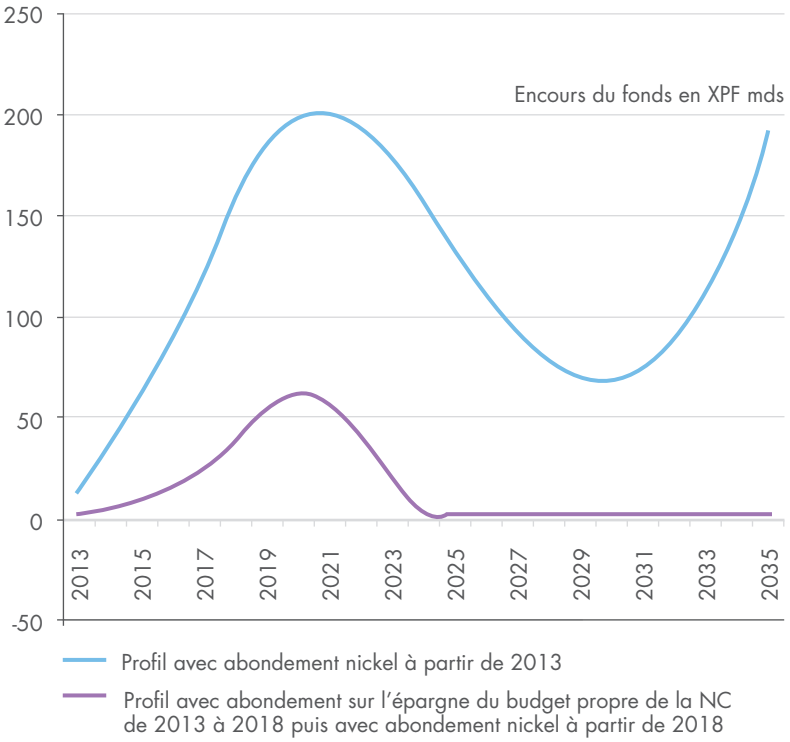
Les simulations présentées ci-dessus supposent que le fonds souverain puisse être alimenté, dès l'année 2013, par des contributions volontaires

(11) L'épargne budgétaire (financière) est calculée par différence entre le total des recettes et le total des dépenses. Si recettes et dépenses croissent de manière exponentielle mais à un rythme différent (6 % pour les premières et 5 % pour les secondes), la différence entre ces deux postes est exponentielle elle-même.

des sociétés publiques calédoniennes de participation intervenant dans le secteur du nickel. Tout retard, tant dans la constitution du fonds souverain que dans la réforme des *holdings* publiques pour l'alimenter de manière pérenne, serait extrêmement préjudiciable à la Nouvelle-Calédonie.

Le scénario alternatif présenté ci-dessous suppose la création d'un fonds souverain dès 2013, mais qui ne serait alimenté, jusqu'en 2018, que par l'épargne budgétaire dégagée sur le budget propre de la Nouvelle-Calédonie, l'abondement des *holdings* publiques du secteur du nickel n'intervenant qu'à partir de 2018.
Ce retard de six ans seulement ne permettrait pas au fonds souverain de compenser une éventuelle réduction des transferts publics métropolitains. Dès 2021, les tirages nécessaires pour pallier la baisse des transferts de la métropole deviendraient supérieurs aux abondements (épargne budgétaire et contribution nickel). Et comme le montre le graphique ci-dessous, le fonds serait épuisé dès 2024.

10 UN FONDS SOUVERAIN INUTILE SANS ABONDEMENT RAPIDE DES DIVIDENDES DU NICKEL



Source : Projection Beautemps

Faute de pouvoir compter sur les ressources du fonds souverain, et dans l'impossibilité d'emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement, les autorités calédoniennes seraient contraintes, à partir de 2025, de compenser la réduction des transferts métropolitains par une augmentation de la fiscalité intérieure.

La constitution d'un fonds souverain alimenté par les recettes du nickel (impôts, comme l'IS 35, taxes, redevance extractive, dividendes perçus) permettrait aux collectivités de disposer de moyens financiers pour favoriser la diversification de l'économie calédonienne, ou investir dans le capital humain ou naturel, et préparer ainsi l'avenir des générations futures. Ce fonds ne doit pas être confondu avec le fonds de concours pour le soutien conjoncturel du secteur minier, ni avec le « fonds nickel » dont les objectifs sont différents[12]. Par contre, il y a une urgence à préserver le capital naturel et à poser les fondements d'une diversification économique.

(12) Nickel et solidarité intergénérationnelle, Gaël Lagadec, Olivier Sudrie et Mathias Chauchat, Cahiers du Larje n° 2012-1, UNC.

b. Favoriser la compétitivité et accroître la productivité de l'économie calédonienne

Vers un ajustement réel

La « stagflation »[13] que ne manquerait pas de provoquer un ajustement purement fiscal n'est pas une fatalité. La nécessité de disposer de ressources propres plus importantes pour faire face aux futurs besoins de financement liés à l'autonomie croissante du territoire et à son modèle social n'implique pas nécessairement une fuite dans l'inflation ou une forte dévaluation. À condition toutefois, sinon de changer de modèle, du moins d'en réviser profondément le réglage.

La Nouvelle-Calédonie s'est développée en se préservant notamment de la concurrence, tant internationale qu'intérieure. Cette concurrence de type oligopolistique a conduit, sans surprise, à une déformation importante dans la répartition des revenus, en faveur du capital et en défaveur du travail.

Ce déséquilibre dans le partage de la valeur ajoutée constitue un frein puissant à la croissance. S'il ne l'a pas encore bloquée jusqu'à présent, c'est que la Nouvelle-Calédonie a pu bénéficier, entre autres, des effets d'induction procurés par de très nombreux chantiers dans le secteur du nickel, dans les infrastructures, dans le logement, etc. La réalisation de ces projets a accéléré la croissance et donc les revenus issus de la production. En d'autres termes, plus imagés, la taille du gâteau a suffisamment augmenté ces dernières années pour que la question de son partage ne se pose pas d'une manière très aigüe.

Mais, ce moment est peut-être venu. Bien sûr, la Nouvelle-Calédonie continuera à l'avenir de bénéficier des effets d'entraînement de nouveaux grands projets, probablement moins que par le passé en raison du resserrement prévisible de la contrainte financière (et donc de la capacité à financer ces grands travaux sur les budgets publics). De plus, et selon toute vraisemblance, aucun grand chantier comparable à celui de l'usine du nord ou du sud ne sortira de terre d'ici à 2025.

Le scénario développé dans cette section n'a rien d'original. Il ne propose pas de changer radicalement de modèle. Il montre qu'une meilleure répartition des fruits de la croissance est un facteur favorable au développement économique et social à long terme[14]. Le passage progressif d'un schéma de croissance extensive (la « course aux chantiers ») à une croissance intensive (par l'amélioration de la productivité des facteurs) augmente considérablement la création de richesses réelles. C'est ce mécanisme d'élargissement de l'assiette qui permettra de financer les dépenses publiques que réclament les Calédoniens.

Le levier de la productivité

La croissance repose sur deux sources principales : l'accumulation des facteurs de production (toujours plus de capital et de travail) et/ou l'amélioration de leur productivité respective (c'est-à-dire l'augmentation de la quantité de produit obtenue par chaque machine ou par chaque travailleur dans un temps donné). La croissance est dite extensive quand elle privilégie la première source ; intensive quand elle s'appuie fortement sur les gains de productivité.

La Nouvelle-Calédonie a résolument opté dans son histoire économique pour la première source. Les gains de productivité ont été, dans l'ensemble, assez faibles jusqu'à présent. Mais, cette voie trouve aujourd'hui ses limites : d'un côté l'accumulation du capital provoque une baisse tendancielle du taux de profit[15], de l'autre la croissance de la

(13) Ce néologisme a été construit, dans les années 1970, en associant les termes de stagnation et d'inflation.

(14) Ce que confirment, à une autre échelle, les travaux d'économistes comme Joseph E. Stiglitz, prix Nobel d'économie, professeur à l'université de Columbia, qui montre, au contraire, que la montée de l'inégalité n'a pas accéléré la croissance, ni stimulé les revenus de la grande majorité de la population américaine. Le Prix de l'inégalité, Joseph Stiglitz, édition Les liens qui libèrent, septembre 2012.

(15) Le taux de profit est le rapport entre l'excédent d'exploitation et le stock de capital accumulé. Une forte augmentation des investissements gonfle le dénominateur de ce ratio et provoque sa baisse si l'excédent d'exploitation ne parvient pas à croître dans les mêmes proportions.

demande de travail des entreprises se heurte à une offre réduite et qui ne progressera que faiblement dans les années à venir (à mouvements migratoires inchangés)[16].

Associer gains de productivité et augmentation des salaires réels

Les inégalités en matière de répartition des revenus ne posent pas seulement une question de justice sociale, mais également celles de l'efficacité et de la croissance. Comment corriger cette répartition inégale ?

Une solution consisterait à augmenter plus ou moins brutalement les salaires sans autre contrepartie. Cette politique conduirait à une baisse des profits (à hauteur de l'augmentation des salaires). Mais, dans une économie où la concurrence est très faible, il serait probable que les entreprises, n'acceptant pas de voir baisser leurs revenus, répercutent la hausse du coût du travail dans les prix de vente aux consommateurs. Les salaires augmentent, les prix aussi, et donc le pouvoir d'achat n'augmente pas. Pas tout à fait, car un tel scénario associerait une croissance molle à une forte inflation et rendrait encore plus difficile le délicat travail de rééquilibrage. Comment rééquilibrer ?

Le schéma se base sur une augmentation régulière et continue de la productivité du travail. Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une augmentation régulière de la productivité du travail de 3 % par an. Ce taux est relativement faible dans le contexte calédonien et eu égard aux normes internationales en la matière. Les gains de productivité réalisés sont redonnés au travail sous forme d'augmentations de salaire. Ces augmentations de salaire alimentent la consommation des ménages et assurent donc les débouchés au surplus de production réalisé grâce à l'augmentation de la productivité.

Une simulation montre que des gains de productivité de 3 % par an, associés à une augmentation des salaires réels (pouvoir d'achat) de 4 % (grâce à un « coup de pouce » en faveur du travail) pourraient conduire à une croissance de l'ordre de 4 % par an (en jouant aussi sur les effets accélérateurs de l'investissement privé). Une telle croissance préserverait le taux de profit des entreprises qui, payant mieux leurs salariés, bénéficieraient ainsi d'une demande accrue. En revanche, l'histoire économique enseigne que le coup de pouce en faveur du travail ne doit pas être trop élevé, au risque de dégrader la profitabilité des entreprises. En Nouvelle-Calédonie, où le taux de marge des entreprises industrielles figure parmi les plus élevés du monde (46,7 % contre 36,4 % en Polynésie et 28,1 % en métropole), la « marge de manœuvre » est large avant de buter sur cette limite.

La réussite du rééquilibrage dans la répartition des revenus suppose que la Nouvelle-Calédonie se dote rapidement d'une compétence « pays » en matière de politique économique. Le marché est myope et la poursuite des intérêts individuels ne conduit pas nécessairement à un équilibre macro-économique de long terme satisfaisant. Il appartient dès lors aux pouvoirs publics, garants de l'intérêt collectif, d'organiser le dialogue entre les partenaires sociaux afin de parvenir, par le consensus, à une répartition des revenus juste et efficace. Pour exercer cette mission de régulation macro-économique, les pouvoirs publics disposent de plusieurs armes : la persuasion, mais aussi la fiscalité et la réglementation.

Une croissance forte et plus juste : un cercle vertueux

La simulation joue sur plusieurs leviers de croissance :

- l'augmentation de la productivité du travail (3 % l'an) combinée à une croissance plus importante encore des salaires (4 %) favorise
- la consommation des ménages et assure des débouchés à la production ;
- un *starter* plus puissant de la commande publique qui est supposée augmenter ici de

(16) C'est sur cette limite d'employabilité que vient buter déjà la croissance dans certains secteurs qui peinent à recruter la main d'œuvre qualifiée nécessaire.

3 % en termes réels. Cet accroissement de dépenses trouve largement son financement grâce à la croissance induite (3,9 %) ;
- un relai de l'investissement privé combiné à une faible augmentation (0,5 % l'an) de la productivité du capital.

Cette combinaison assure :
- une forte croissance de la consommation des ménages (2,6 % par an en termes réels) ;
- une forte croissance du profit des entreprises (3,9 %) et une stabilité des indicateurs de profitabilité (taux de marge à 60 % et taux de profit à 20 %) ;
- une amélioration de la capacité de financement des administrations publiques (par un effet d'assiette) : les dépenses augmentent de 3 % par an et les recettes de 3,9 %.

Comment réformer le modèle économique calédonien ?

L'augmentation de la productivité du travail associée à une meilleure répartition des revenus est un impératif pour assurer une croissance forte et plus juste. Comment atteindre cet objectif ? La démarche à engager passe par plusieurs étapes :

- indexer le SMG sur les gains de productivité, les salaires devant refléter ce niveau de productivité (Wasmer et David). La hausse du pouvoir d'achat ne peut pas se faire en l'absence de gains de productivité ;

- se doter d'instruments de mesure de la productivité du travail (Wasmer et David) ;

- mobiliser les acteurs :
  - la première phase est de parvenir à un consensus macro-économique sur la nécessité de faire des gains de productivité et de les affecter à des augmentations de salaire. Cet objectif doit être accepté par toutes les parties. Il suppose la tenue d'une conférence économique et sociale, réunissant, à l'initiative du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, l'ensemble des partenaires sociaux ;
  - la deuxième phase passe par des concertations, par branche (ou interprofessionnelles), pour s'entendre sur des contrats de performance.

Ces contrats (qui devront être ajustés de manière fine au niveau de chaque entreprise) doivent :

- définir des indicateurs de mesure de la performance : comment mesurer la productivité du travail ? Comment estimer les gains ? Ces questions supposent de définir des indicateurs quantifiables et objectivement vérifiables par toutes les parties prenantes au processus ;

- fixer, de manière consensuelle, des objectifs à atteindre en matière de gains de productivité. Ces objectifs doivent être raisonnables ;

- se doter de calendriers de manière à planifier les gains à moyen terme et décliner la progression à court terme ;

- fixer les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ;

- déterminer, toujours de manière consensuelle, les clefs de répartition des gains de productivité entre le capital et le travail, mais aussi au sein même de la communauté de travail (partage des gains de productivité entre les individus et éléments de rémunération collective). Dans certaines activités, plus exposées que d'autres à la concurrence, une partie des gains de productivité pourrait être redonnée aux clients sous forme de baisse des prix.

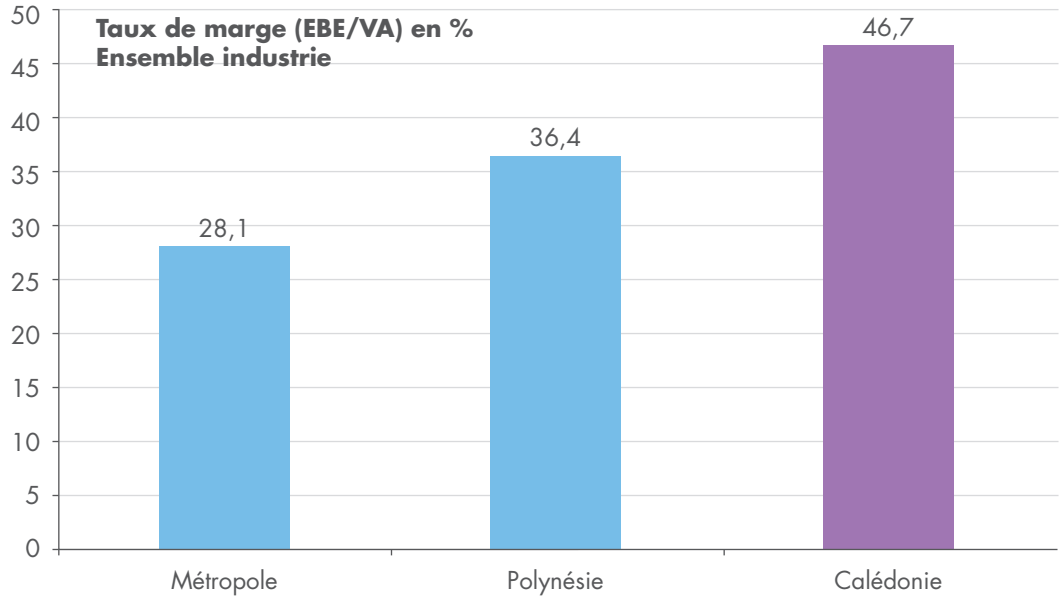
Les limites du scénario

Ces simulations comportent néanmoins une ombre au tableau. Elles supposent toutes une stabilité de l'emploi à son niveau actuel (en supposant implicitement qu'il correspond à un niveau de plein emploi de la main d'œuvre effectivement employable). Or, la croissance de l'emploi est un impératif pour procurer un travail aux nouveaux actifs qui se présenteront, d'ici à 2025, sur le marché.

La croissance des effectifs salariés (supposée de 1,5 % l'an) permettrait d'augmenter les capacités de production et donc, de réduire wla masse des investissements nécessaires pour répondre à la demande. Le coup de frein porté à la croissance par la réduction des investissements serait plus que compensé par l'augmentation de la demande des salariés liée aux nouvelles embauches. Au total, la croissance s'en trouve légèrement renforcée.

Mais, d'un autre côté, la croissance de la masse salariale réduit celle des profits. Si le taux de profit est préservé[17], le taux de marge ne l'est pas, passant de 60 % en début de période à 51 % en 2025. Mais, ce *ratio* n'est-il pas encore trop élevé au regard de celui prévalant dans des pays aussi développés que la Nouvelle-Calédonie et qui partagent le même modèle social ? (cf. graphique ci-dessous).

11 COMPARAISON DES TAUX DE MARGE



Source : INSEE (Métropole), ISPF (Polynésie), AFD-IEOM-ISEE-CEROM (Nouvelle-Calédonie)

En conclusion du scénario de l'ajustement réel

Ce profil bien lissé ignore évidemment les soubresauts conjoncturels, les hauts et les bas qui pourraient affecter le secteur du nickel ou les finances publiques de la Nouvelle-Calédonie. Mais il permet néanmoins de tirer quelques enseignements importants :

- la Nouvelle-Calédonie pourrait disposer à terme des ressources propres pour compenser l'augmentation des dépenses publiques et une réduction des transferts publics de la métropole. Cette hypothèse n'est évidemment pas favorable au développement économique et social du pays. Pour autant, sa réalisation ne plongerait pas le territoire dans la crise, à condition qu'il mette en œuvre (sans attendre) les politiques économiques appropriées ;

- la recherche de ressources propres par l'augmentation continue de la pression fiscale ne constitue pas la réponse appropriée ;

(17) Le taux de profit reste stable ici car la baisse des profits est strictement compensée par la baisse des investissements entrant dans le stock de capital.

- la stratégie la plus efficace combine divers instruments :
  - l'augmentation des recettes doit être recherchée en jouant en priorité sur l'effet d'assiette (par l'élargissement régulier de la base fiscale à pression inchangée). Ceci suppose que la croissance soit la plus forte possible ;
  - cette croissance reposera à son tour sur des gains de productivité assortis d'une augmentation des salaires pour conforter la demande et justifier de nouveaux investissements (boucle vertueuse) ;
  - une partie des ressources nécessaires pour financer les dépenses non régaliennes qui seront supportées à terme par la Nouvelle-Calédonie pourrait être dégagée par une politique budgétaire rigoureuse conduisant à une progression des postes de dépenses actuels inférieure à l'augmentation des recettes. Cette épargne budgétaire devrait être capitalisée dans un fonds souverain ;

  ce fonds souverain devra être alimenté par ailleurs par d'autres ressources. Celles-ci pourraient provenir des dividendes perçus par les sociétés publiques de participation intervenant dans le secteur du nickel. La capitalisation d'une partie de ces dividendes dans un fonds souverain constituerait un outil puissant de financement du développement économique et social à long terme du pays ;

- la mise en œuvre de cette stratégie suppose à son tour une évolution des modalités de gouvernance économique de la Nouvelle-Calédonie :
  - sans remettre en cause les compétences accordées aux provinces en matière de promotion de l'activité économique, il importe que le pays se dote rapidement d'une véritable politique économique de long terme permettant de mettre en œuvre les stratégies retenues ;
  - la mise en cohérence de toutes les politiques publiques autour des orientations stratégiques en matière d'éducation et de formation, de fiscalité, de politique de l'emploi, etc.
  - l'abondement d'un fonds souverain à partir d'une fraction des dividendes des sociétés publiques de participation dans le secteur du nickel suppose implicitement une certaine mutualisation des ressources et une gestion collective. Ceci pourrait impliquer à son tour une restructuration en profondeur du schéma capitalistique public (au travers, par exemple, de la création d'une *holding* calédonienne porteuse des intérêts du pays dans son ensemble) ;

- même si les flux de transferts publics métropolitains ne sont pas remis en question, à terme la Nouvelle-Calédonie ne pourra guère faire l'économie d'une révision des modalités de partage de la valeur ajoutée. L'ignorer, c'est prendre un risque inconsidéré de tensions sociales, à l'instar de celles qui ont secoué le reste de l'outre-mer français ces dernières années. La recherche de gains de productivité et d'une meilleure répartition des fruits de la croissance entre les facteurs doit être progressivement placée au cœur du nouveau modèle économique calédonien. La croissance, indispensable pour procurer un emploi à tous, pour augmenter le niveau de chacun et financer les besoins collectifs, en dépend.

L'exploration de différents scénarios montre que la Nouvelle-Calédonie dispose des atouts nécessaires pour relever avec succès les grands défis du futur. À condition toutefois qu'elle engage sans tarder les réformes structurelles indispensables pour assurer son développement économique et social à long terme.

L'impératif de compétitivité

Les précédents chapitres ont mis en exergue les moteurs traditionnels de la croissance économique calédonienne et les réformes structurelles nécessaires pour assurer une croissance pérenne, indispensable au développement économique et social à long terme. Néanmoins, il s'agissait là des optimisations possibles d'un système en place. Il faut aussi s'interroger sur la capacité de ce dispositif à générer, à terme, des sources de richesses nouvelles, hors nickel et hors transferts de la métropole, susceptibles de générer des flux financiers « frais » et de produire des recettes suffisantes pour couvrir les besoins supplémentaires de fonctionnement et de développement du pays dans les années à venir.

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'atouts intrinsèques importants, notamment grâce à un capital riche de potentialités en ressources naturelles. Elle puise, depuis plus d'un siècle, sa principale source de richesse économique propre dans un capital naturel non renouvelable, le nickel. La prudence et la raison voudraient qu'elle réduise sa dépendance au nickel, même si l'exploitation de cette ressource peut encore être optimisée et qu'elle diversifie ses sources de richesse par une dynamique de croissance interne. Toutefois, pour ce faire, il lui faudra répondre à des critères de compétitivité internationaux pour transformer son capital naturel en richesse marchande et pour optimiser d'autres sources de valeur ajoutée potentielles. Or, la taille et la structure de son marché, qui expliquent en partie le manque de concurrence de son économie, ne lui permettent pas de réaliser des économies d'échelles susceptibles d'assurer une compétitivité suffisante face aux grands pays du bassin Asie-Pacifique. Il faudra donc générer des avantages comparés en s'appuyant sur d'autres leviers, comme la recherche et l'innovation, mais il faudra aussi s'efforcer de faire chuter les coûts de production et améliorer la productivité du travail, comme cela a été évoqué au point précédent.

La réduction des prix et des coûts

Le niveau des prix ou des coûts constitue un facteur important de la compétitivité d'une économie. Le niveau général des coûts et des prix en Nouvelle-Calédonie est élevé comparé aux pays développés de l'OCDE[18]. Ils pénalisent à la fois le citoyen qui souffre de la cherté de la vie, mais affecte également la compétitivité des entreprises.

Certes, un certain nombre de mécanismes de formation des prix sont assez classiques pour une petite économie insulaire, mais ils n'expliquent pas tout. Pour répondre à l'impératif de création de nouvelles sources de richesse propres, il faudra aussi nécessairement créer les conditions de la compétitivité, notamment en agissant sur la réduction des coûts d'approvisionnement et de production. Aussi convient-il d'essayer de comprendre les mécanismes de formation des coûts, ou prix, pour pouvoir agir sur les leviers permettant de les contrôler ou de les réduire, afin d'améliorer la compétitivité de l'économie et se donner ainsi de meilleures chances d'exporter et de créer de nouvelles sources de richesse. Pour ce faire, il est important de faire la différence entre les facteurs structurels et les effets conjoncturels qui participent à la construction des coûts et à la formation des prix. En effet, le niveau des prix dépend de facteurs structurels comme les coûts d'approche, la taille du marché, ou la fiscalité à l'importation, sur lesquels il est possible d'agir, mais aussi d'effets conjoncturels tels le coût des matières premières, les taux de change, le prix des denrées alimentaires, ou les prix du nickel, qui s'imposent souvent.

Les mesures préconisées ci-dessous visent à réduire, de manière progressive, les coûts de production des entreprises calédoniennes, à les aider à se moderniser pour qu'elles puissent être plus concurrentielles sur le marché local, mais surtout sur les marchés internationaux en favorisant l'essor de secteurs liés à l'exportation.

Les leviers de la compétitivité

À la lueur des facteurs historiques affectant la compétitivité de l'économie calédonienne, il apparait que quatre types de mesures comportant différents leviers d'actions peuvent être utilisés pour améliorer la compétitivité. Ces mesures peuvent porter sur les coûts, la concurrence, le niveau de consommation et de production, sur l'innovation.

Agir sur la réduction des coûts

La fiscalité indirecte

La fiscalité douanière renchérit mécaniquement les prix des biens à la consommation. Suite aux travaux de J.P. Lieb, une réforme a été engagée pour simplifier le système et limiter le nombre de taux. Elle consiste en la création d'une Taxe Générale

(18) Une étude récente (CEROM, 2012) fait état d'un renchérissement de 34 % des prix (prix 2010) à la consommation en Nouvelle-Calédonie par rapport à la métropole. L'écart de prix atteint 65 % pour le poste alimentaire.

à l'Activité (TGA) à un taux unique de 6 %, qui remplacerait un certain nombre de taxes. Toutefois, Wasmer et David estiment que selon les principes de fiscalité optimale, une fusion à terme de la TGI et de la TGA en une Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) serait plus efficace. Ce type de fiscalité présente de nombreuses vertus : d'une part elle ne pénalise pas les entreprises (qui peuvent la déduire du prix des intrants qu'elles ont achetés pour fabriquer leurs produits), et d'autre part, en s'appliquant aussi bien aux produits locaux qu'importés, elle n'introduit pas de distorsion apparente[19] de concurrence.

La suppression des droits de douanes

Les taxes douanières, imposées aux pays non membres de l'Union Européenne, annulent le bénéfice de taux de fret moins onéreux et empêche la Nouvelle-Calédonie de profiter de sa position géographique en lui retirant le bénéfice de produits plus compétitifs dans la zone Asie-Pacifique. La structure actuelle pénalise particulièrement un certain nombre de produits frais dont les dates limites de consommation imposent qu'ils soient importés d'Australie ou de Nouvelle-Zélande. La suppression de ces taxes douanières permettrait de développer les importations en provenance de la zone océanienne et de réduire les coûts d'importation et les prix de vente aux consommateurs.

La mise en place de droits de douanes flottants (Wasmer et David)

Ils pourraient être appliqués aux biens dont les prix sont les plus volatiles et ainsi contrer la dynamique de prix cycliques. Lorsque les prix sont plus élevés, les taxes sont ajustées à la baisse, et inversement. Cela permet de contrôler les impacts des hausses de prix sur les consommateurs et de bénéficier de recettes fiscales stables.

La désindexation des salaires du public

Sans diminuer les salaires nominaux, l'idée serait de ne pas répercuter la totalité de l'inflation sur les salaires du public, de façon à diminuer progressivement l'écart avec le privé. Cela permettrait de rééquilibrer la structure de la consommation et de réduire le facteur « cible privilégiée », limitant ainsi l'inflation des prix.

Favoriser la création de coopératives[20]

L'objectif est double : encourager de « petits acheteurs » à se regrouper pour commander plus de volumes et ainsi bénéficier de produits plus avantageux ; et inciter à la constitution de coopératives de distribution pour raccourcir les circuits de distribution et encourager les marchés de proximité.

Favoriser plus d'information et de transparence

Informer sur les prix et les marges permet à la fois d'aider le consommateur à trouver les prix les plus compétitifs, mais favorise également la mise en concurrence, à condition d'être en mesure d'éviter les collusions entre prestataires. La création d'un observatoire des prix et des marges sur une base déclarative a été suggérée.

Favoriser la concurrence

Réformer les protections de marché

Comme le signale l'Autorité de la concurrence, « *les taxes à l'entrée et les contingentement diminuent la compétitivité des importations et réduisent la pression concurrentielle qu'elles peuvent exercer sur les opérateurs locaux par ailleurs peu nombreux. Ils favorisent ainsi la fixation de prix élevés par les industriels calédoniens dans un contexte où les marchés sont très concentrés et où les coûts de production sont structurellement élevés du fait de l'étroitesse de la demande intérieure.* » Il faut donc réformer ce dispositif pour le rendre plus efficace en substituant aux quotas des tarifs douaniers et en conditionnant l'octroi de ces tarifs, qui ne doivent pas être permanents,

(19) En réalité, les produits importés bénéficient dans la plus part des cas d'un avantage concurrentiel lié, entre autres, aux conditions (structurelles) de production plus favorables.

(20) Autre proposition à étudier : favoriser la possibilité, pour les petits commerçants de proximité, de constituer une centrale d'achats.

à des engagements de modération tarifaire, d'emploi, d'investissement et de qualité des produits. Toutefois, il est recommandé d'effectuer cette réforme progressivement, afin de ne pas déstructurer les circuits économiques existants.

Renforcer la régulation du marché de détail

L'Autorité de la concurrence recommande aussi fortement le renforcement de la concurrence plutôt que le contrôle des prix, moins efficace à terme pour lutter contre la vie chère. Il est important de s'assurer que la structure du marché de la grande distribution permette plus de concurrence entre les opérateurs, au bénéfice du consommateur. Il faut pour cela que la collectivité se donne réellement les moyens de contrôler les opérations de concentration, les ouvertures de nouveaux magasins, et la possibilité d'ordonner la cession de magasins si les marges nettes de distributeurs sont trop élevées sur une zone de chalandise précise.

Lutter contre les pratiques anti-concurrentielles

Petite taille du marché, protections, collusions, concurrence réduite, manque d'incitation à l'amélioration de la productivité : beaucoup d'ingrédients sont présents en Nouvelle-Calédonie pour favoriser les pratiques anti-concurrentielles. Il est important de se doter des moyens juridiques et humains pour mettre en place un contrôle efficace, et détecter et sanctionner d'éventuelles ententes et abus de positions dominantes. Les recommandations de l'Autorité de la concurrence dans ce domaine sont essentielles.

Agir sur le niveau de consommation et de production

La taille du marché constitue, par bien des aspects, un handicap à l'efficacité et à la compétitivité de l'économie. Le niveau des coûts élevé ne peut notamment pas être réparti sur un niveau de production et un nombre de consommateurs suffisamment importants, ce qui explique que les marges et les prix de ventes soient élevés. Comment, dans ces conditions, augmenter la taille du marché des entreprises calédoniennes, pour leur permettre d'accroître leur volume d'activité, répartir leurs coûts sur une plus grande surface de production et de chalandise, et améliorer leur compétitivité ? Deux pistes méritent d'être explorées : celle qui conduit à une meilleure répartition des richesses et du pouvoir d'achat pour augmenter la consommation interne (et donc sa taille et le niveau de production des entreprises locales), et une politique de la recherche et de l'innovation permettant la construction d'avantages comparés exportables.

Améliorer la productivité

Comme cela a été vu antérieurement, la structure de la consommation calédonienne se caractérise par une très forte disparité des volumes de consommation entre les classes sociales. 40 % de la consommation totale est assurée par 20 % seulement de la population, alors que les 20 % les moins aisés ne consomment que 4 %. Il serait donc souhaitable de redonner du pouvoir d'achat aux classes les moins aisées pour qu'elles augmentent leur niveau de consommation, ce qui, par conséquent, permettrait aux entreprises calédoniennes d'augmenter leur niveau de production et donc de recettes et de profits. Cela serait possible grâce à une augmentation des salaires les plus bas, qui ne serait pas pénalisante pour les entreprises si elle est le fruit d'une répercussion de gains de productivité effectués dans les entreprises. En résumé, les gains de productivité permettraient d'augmenter les salaires et donc le pouvoir d'achat des salariés qui consommeraient plus, ce qui conduirait les entreprises à produire plus et à gagner plus, sans souffrir de l'augmentation des salaires. (Voir plus haut, scénario : un ajustement réel).

Investir dans la recherche et l'innovation

La petite taille du marché calédonien, son incapacité structurelle à générer des économies d'échelles, le manque de compétitivité de son économie, le peu de concurrence sur ses marchés, le niveau élevé des prix et des coûts, l'absence d'avantages comparés ou concurrentiels évidents, offrent peu de perspectives de valorisation des produits ou services calédoniens à l'étranger, et donc peu de nouvelles sources de création de richesse susceptibles de générer des recettes en devises.

Comment faire alors, pour valoriser le potentiel intrinsèque de la Nouvelle-Calédonie, qui n'est par ailleurs pas négligeable, notamment au regard de son capital naturel ? Comment transformer ce potentiel naturel en un patrimoine valorisable et commercialisable ? Comment bâtir des avantages comparés qui permettraient à la Nouvelle-Calédonie de compenser les lacunes structurelles de son économie et ses coûts de production élevés ?

La Nouvelle-Calédonie a la chance d'héberger des instituts de recherche français de renommées internationales dans leurs domaines de compétences. Toutefois, leurs liens vers le monde économique calédonien sont très faibles, voire inexistants. Ces liens doivent se renforcer par le biais de dispositifs permettant à la fois de valoriser la recherche, mais également d'exploiter les avantages comparés que celle-ci serait susceptible de générer pour des entreprises calédoniennes innovantes.

Aussi, la notion de pôles de compétitivité ou de « *clusters* » paraît particulièrement appropriée pour favoriser la création de richesses nouvelles. Ces dispositifs consistent à associer dans un lieu, un pôle, une masse critique d'acteurs, réunissant à la fois compétences humaines ou technologiques, capacités de production, moyens financiers, instituts de formation et instituts de recherche. Grâce à une forte concentration de moyens, opérant dans un domaine particulier, s'appuyant sur la présence d'un capital-risque, du secteur privé, de l'État et des collectivités territoriales et visant l'excellence internationale, il est possible de bâtir des avantages comparés, sources de richesse économique potentielle.

La recherche et l'innovation seraient alors les clefs de la compétitivité des productions calédoniennes, qui pourraient s'orienter selon au moins 5 axes stratégiques :
(1) le nickel, en particulier autour des bases de recherche et de développement lancées par le centre national de Recherche technologique « le nickel et son environnement » ; (2) la valorisation du fantastique potentiel de biodiversités terrestres et surtout marines, que les recherches de l'IRD et de l'IFREMER pourraient faire fructifier ; (3) le numérique, avec le projet de technopôle numérique avancé par le Plan Stratégique pour l'Economie Numérique (PSEN) ; (4) l'agriculture, afin d'améliorer sa compétitivité et d'augmenter la sécurité alimentaire, et enfin (5) les énergies nouvelles et renouvelables, ainsi que l'éco-construction, qui constituent d'autres pistes sérieuses de développement de connaissances que les entreprises calédoniennes pourraient exporter.

Une telle organisation nécessiterait la mise en place d'une véritable politique de stimulation et de soutien à l'innovation, avec pour objectif principal de renforcer un tissu de PME concernées [21]. Ce sont effectivement les PME innovantes qui sont capables de créer les nouveaux champs d'activité nécessaires pour le renouvellement de l'économie calédonienne. Il convient donc de les aider, car pour être innovante, une entreprise doit se trouver dans un contexte qui lui permette d'une part de faire de la R&D (recherche et développement), et d'autre part de trouver des marchés.

Aider au financement des TPE-PME du territoire[22]

La création d'entreprises se porte bien en Nouvelle-Calédonie, comme le traduisent les indicateurs de l'ISEE en matières de taux de création et de taux de survie. Dans ce domaine, le secteur est bien soutenu par les SEM provinciales comme la Sofinor,

(21) Pour inciter les entreprises à investir dans l'innovation, la province Sud, en partenariat avec OSEO (par l'intermédiaire de l'AFD), a créé le fonds sud Innovation qui peut être complété par un fonds de garantie (FGPS) et une aide à l'emploi. Il s'agit d'aider financièrement les entreprises à mener à bien leurs projets innovants.
(22) Le bilan de l'accord de Nouméa de septembre 2011 insiste sur la nécessité des aides publiques pour les petites entreprises exclues des circuits de financement classiques (secteur bancaire trop centré sur des projets à forte rentabilité ou sur le Grand Nouméa) en facilitant l'accès au crédit pour abonder les fonds propres et/ou pour offrir les garanties nécessaires à l'accès bancaire. Les crédits accordés par les banques pour le financement des investissements des entreprises sont passés de moins de 100 milliards CPF en 2002 à 300 milliards XPF en 2010.

Promo-Sud, la Sodil, qui participent au capital social des porteurs de projets ou réalisent des apports en compte courant.

En ce qui concerne le rééquilibrage de l'activité, le bilan de l'accord de Nouméa de septembre 2011 constate que les dispositifs d'aides aux TPE (provinces, organismes spécialisés comme l'ICAP) sont nombreux. Néanmoins, s'ils contribuent au rééquilibrage du tissu productif hors du Grand Nouméa, ils demeurent insuffisants pour compenser la tendance lourde de concentration de l'activité dans la province Sud.

Parmi les outils d'aide au financement des entreprises, et en-dehors de la défiscalisation et ceux évoqués ci-dessus, la banque publique d'investissement, une fois adaptée au territoire, pourrait être un moyen d'agir en faveur de la compétitivité[23]. Les missions de cette institution consistent à :

- pallier les défaillances de marché qui handicapent le financement des entreprises, en particulier des PME ;
- investir dans le développement des secteurs stratégiques d'avenir, comme la conversion numérique, écologique et énergétique de l'industrie, et l'économie sociale et solidaire ;
- constituer un levier d'intervention puissant pour le développement des territoires, en lien avec les régions

Mettre en place une politique d'exportation

L'accompagnement de la collectivité aux activités d'exportation doit permettre de rétribuer et de motiver les efforts de compétitivité des entreprises efficaces. Des secteurs stratégiques prioritaires pour le développement de filières d'exportation doivent être identifiés et aidés en fonction de critères liés à la création d'emploi, aux montants des investissements réalisés, aux perspectives de croissance et de retombées pour le territoire. L'accompagnement de la collectivité peut prendre la forme d'aides directes, de protections conditionnées ou d'une fiscalité plus attractive.

Développer des filières-clés[24]

Toutes les analyses concluent à la nécessité d'une meilleure diversification de l'économie calédonienne, notamment pour l'exportation, de réduire sa trop forte dépendance au seul nickel, dont l'activité est cyclique, et d'éviter le « syndrome hollandais » qui traduit le lien négatif entre la croissance des richesses « extérieures », provenant de la découverte et l'exploitation de ressources naturelles, et la croissance du secteur manufacturier[25].

Il faut pour cela rechercher des avantages comparatifs dans des domaines existants comme le tourisme, ou nouvelles avec l'exploitation des ressources naturelles. De même, une meilleure intégration régionale devrait permettre à la Nouvelle-Calédonie de bénéficier de meilleurs prix.

Avec les ressources disponibles, provenant notamment du nickel, il s'agit d'investir dans des filières d'avenir pour créer des emplois et préparer, à long terme, l'après-nickel.

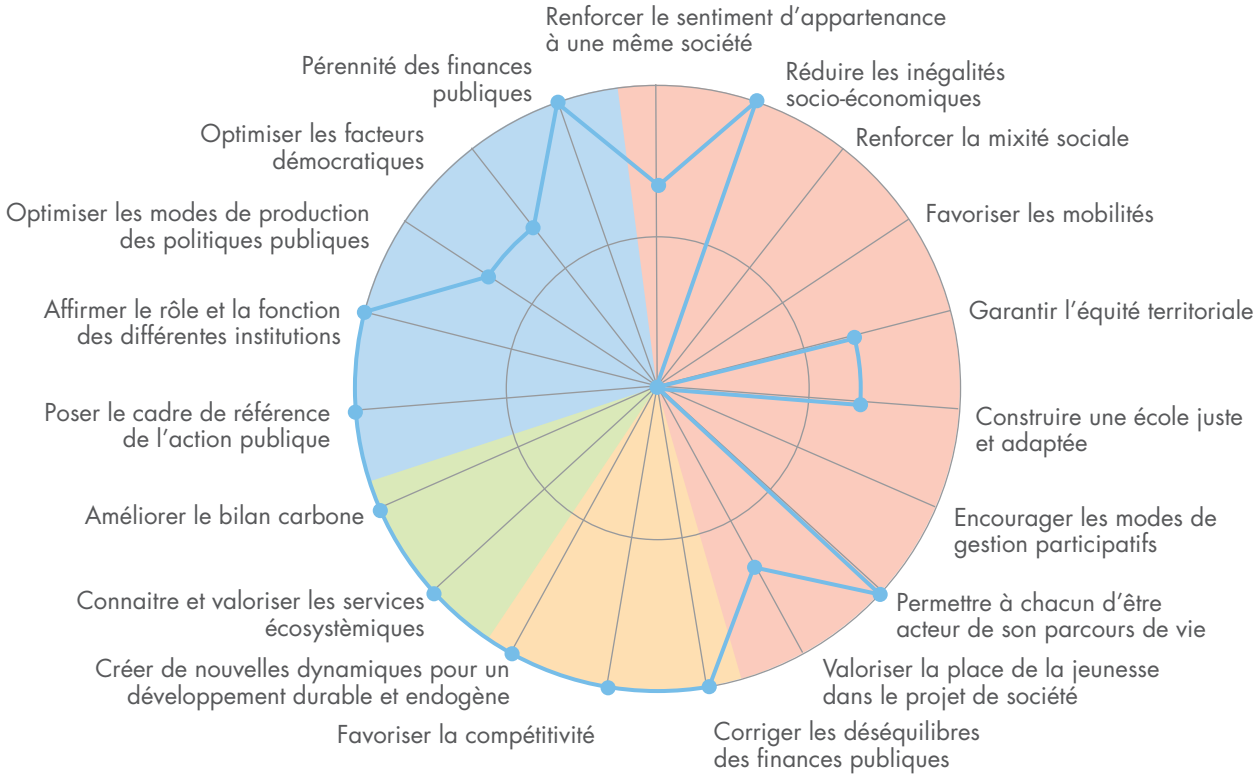
(23) La banque publique d'investissement (bpifrance) a pour priorité d'offrir l'ensemble des instruments de soutien financier aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire, en conformité avec les règles européennes. Elle propose des services d'accompagnement et de soutien renforcé à l'innovation et à l'export, accessibles pour les entreprises grâce à des guichets uniques dans chaque région. L'article 19 de la loi du 31/12/2012 relative à la création de la bpi autorise le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, les mesures destinées à la rendre applicable en Nouvelle-Calédonie.

(24) La contribution de Promosud à l'économie calédonienne, Revue Juridique, Politique et Économique, N° 21, 2013.

(25) Et si la prospérité n'était pas éternelle ? E. Wasmer et Q. David, rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, août 2012.

Dans cette recherche d'optimisation des filières stratégiques pour la Nouvelle-Calédonie, cinq secteurs seront étudiés dans les chapitres suivants : la mine et la métallurgie, le tourisme, l'économie numérique, l'agriculture et la valorisation du capital naturel (filière ressources marines).

12 INSTALLER DE NOUVELLES DYNAMIQUES STRUCTURELLES POUR L'ÉCONOMIE CALÉDONIENNE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

L'apport de cette politique aux orientations

Ces nouvelles dynamiques structurelles, que nécessite la construction d'une économie assise sur des bases plus pérennes, visent à maintenir une croissance, à réduire les déséquilibres structurels de l'économie calédonienne (finances publiques fortement dépendantes des transferts de la métropole, déficit extérieur, vulnérabilité aux cycles du nickel), à engager une hausse de la productivité, un partage plus équitable des fruits de la croissance (réduction des inégalités), une fiscalité plus juste favorisant l'activité, une amélioration de la compétitivité des entreprises en créant un environnement plus favorable et en développant de nouvelles filières permettant de diversifier la base productive de l'économie calédonienne. L'industrie du nickel restera encore longtemps le principal moteur de la croissance calédonienne et un élément incontournable pour alimenter le fonds souverain, condition à la fois pour répondre aux futurs besoins de dépenses publiques, sortir d'une économie assistée et permettre l'émergence d'autres leviers de croissance, y compris dans le cadre du développement durable.

6.12 INVESTIR DANS LE CAPITAL HUMAIN : L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

6.12.1 Le contexte

a. L'importance du capital humain

L'importance du capital humain (promotion de la santé, investissement dans l'éducation, formation des hommes et des femmes) dans le développement a été soulignée dans la partie diagnostic de ce document. Cette accumulation de capital est considérée comme un facteur essentiel de croissance et de développement par de nombreux économistes. Mais la relation entre capital humain et développement n'a rien de simple. D'autres travaux montrent également que l'on peut avoir une accumulation de capital humain sans effet sur la croissance, et qu'il faut davantage étudier les facteurs qui influencent les décisions des individus, comme le manque d'information, les difficultés à traiter l'information ou parfois la simple inertie[1]. On retrouve ces problématiques dans le domaine du marché de l'emploi ou de la formation professionnelle continue en Nouvelle-Calédonie.

Les entreprises ont compris que le développement des compétences de leurs salariés, ainsi qu'une gestion optimale de leur capital humain, contribuent à améliorer leur performance économique. Un Organisme Paritaire Collecteur Agréé (OPCA) de métropole, chargé de collecter les fonds de la formation professionnelle continue, le définit ainsi : « *Le Capital Humain est constitué par l'ensemble des aptitudes, des connaissances, des capacités et des compétences individuelles et/ou collectives acquises, développées et valorisées tout au long de la vie et mises en œuvre dans le cadre professionnel.* »

La gestion et le développement des compétences individuelles et collectives sont devenus des enjeux stratégiques, même si les PME ont souvent plus de difficultés à s'y adapter. D'où le développement conséquent de la gestion des ressources humaines (GRH) au sein des entreprises pour accroître et valoriser ce capital. Les objectifs des entreprises à travers la mise en place d'une GRH sont multiples : augmentation de la performance des salariés, fidélisation accrue, plus grande motivation du personnel, atteinte des objectifs stratégiques, etc. Pour le salarié, le fait de développer son portefeuille de compétences, notamment par la formation continue, lui permet, par exemple, de mieux maîtriser son évolution professionnelle au sein de l'entreprise.

Par ailleurs, si l'on considère une définition large, comme Jacques Freyssinet[2], de ce qu'est une politique de l'emploi, c'est-à-dire « *l'ensemble des interventions publiques visant, à titre principal ou secondaire, à agir sur le niveau et la qualité de l'emploi* », on comprend que de nombreux autres instruments de politique peuvent être mobilisés : la législation du travail, l'éducation, la protection sociale.

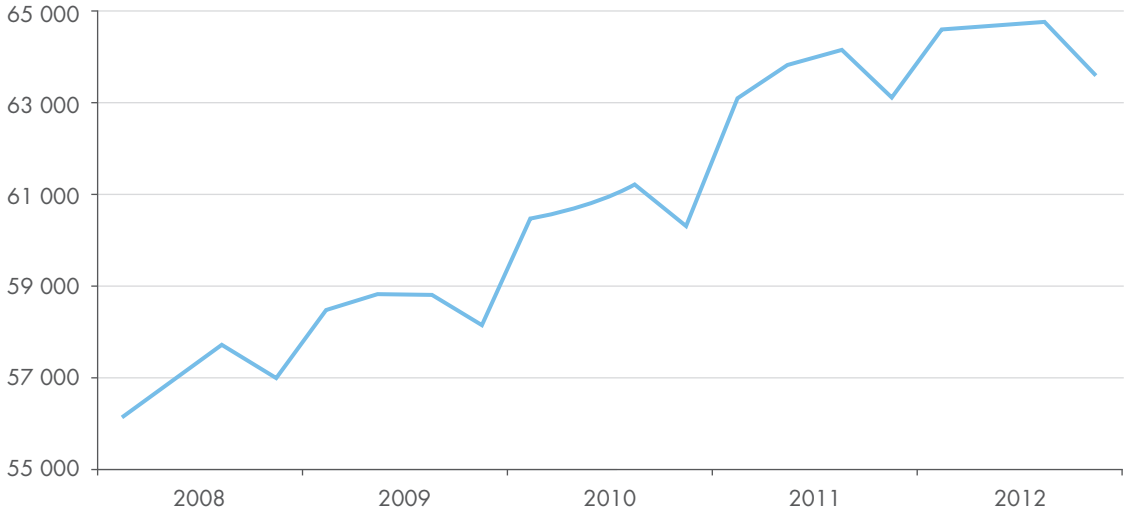
b. Une situation paradoxale du marché de l'emploi

En Nouvelle-Calédonie, la croissance des dix dernières années a reposé sur la création d'emploi grâce aux facteurs travail et capital, mais peu sur des gains de productivité. Cependant, cette croissance de l'emploi reste marquée par une inadéquation entre l'offre d'emploi (qualifiée) et la demande d'emploi (peu qualifiée).

(1) Dans ce domaine notamment, l'ensemble des travaux d'Esther Duflo, économiste française, MIT, Collège de France, sur l'économie du développement et de la pauvreté.

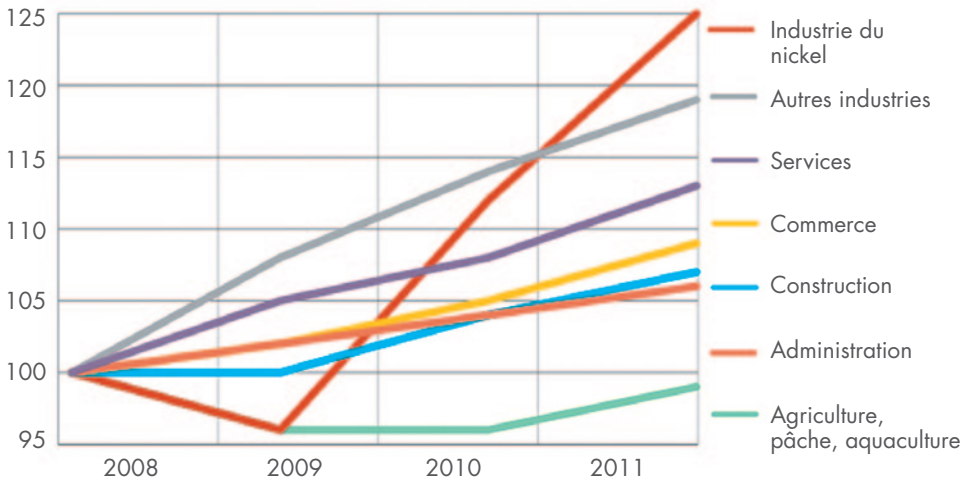
(2) Eléments de réflexion pour la construction d'un plan pour l'emploi, Jacques Freyssinet, rapport au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 13 juillet 2011.

1 L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ PRIVÉ



Source : RIDET-CAFAT, ISEE

2 L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SALARIÉS (BASE 100 EN 2008)



Source : CEROM 2011

Le marché du travail calédonien est effectivement dans une situation paradoxale, comme le note J. Freyssinet[3], où coexistent des pénuries de main d'œuvre qualifiée et des risques de marginalisation ou d'exclusion du marché de certaines catégories de personnes.

Selon l'ISEE[4], bien que les demandeurs d'emploi soient globalement de plus en plus formés (les sans qualification sont passés de 45 % il y a cinq ans, à 38 % en 2012), certains domaines d'activité sont tendus. Ainsi, les offres des secteurs de l'industrie, de l'installation et de la maintenance (soit 20 % des offres en 2012) peinent à être pourvues.

Par ailleurs dans l'évolution du modèle de développement et de croissance de la Nouvelle-Calédonie, un sentier vertueux de croissance consisterait à associer l'augmentation des gains de productivité, dont celle du travail, avec l'augmentation des salaires réels, favorisant ainsi la consommation des

(3) Éléments de réflexion pour la construction d'un plan pour l'emploi, Jacques Freyssinet, rapport au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 13 juillet 2011.
(4) Bilan économique et social 2012, ISEE, Nouvelle-Calédonie.

ménages et des débouchés pour la production locale (voir le chapitre « Installer de nouvelles dynamiques structurelles pour l'économie calédonienne »).

Enfin, en matière de fonctionnement du marché du travail, le rapport Wasmer et David[5], comme d'autres avant, souligne la concentration de l'emploi dans les secteurs publics et « non exportables » (construction, services aux personnes, etc.) au détriment des secteurs manufacturiers. S'y ajoute l'écart de rémunération entre le secteur privé et le secteur public (effet de l'indexation) qui attirerait les personnes plus qualifiées.

c. Des inégalités d'accès à l'emploi

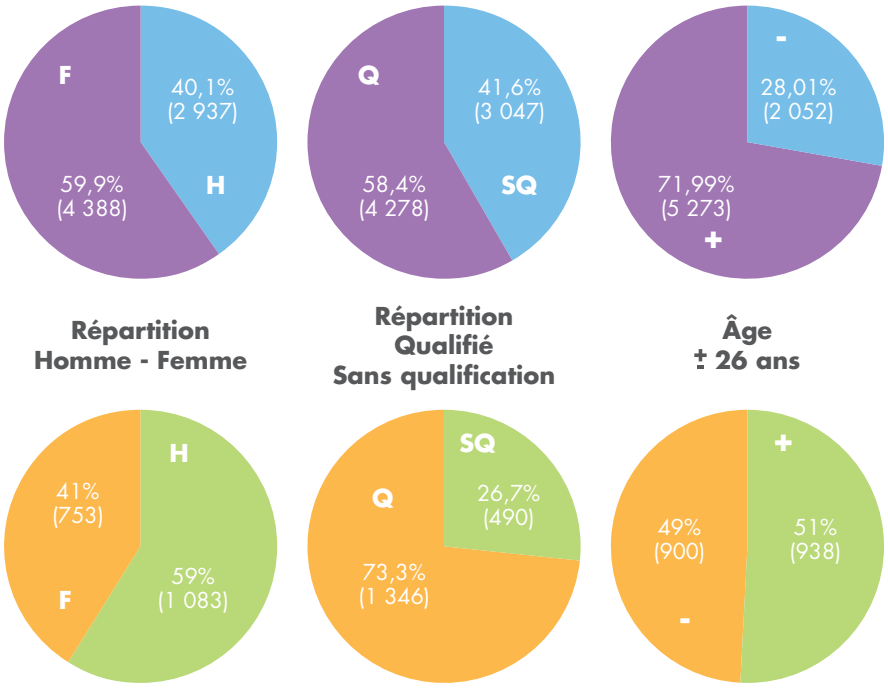
Le bilan de l'année 2011, réalisé à partir des statistiques produites par les services de placement des trois provinces, montre que le profil des demandeurs d'emploi reste stable, avec une nette prédominance des femmes et des demandeurs ayant un faible niveau de qualification :

- 6 demandeurs d'emploi sur 10 sont des femmes. Cette part est stable depuis 2008 et, bien que les femmes soient plus diplômées que les hommes, elles restent plus longtemps demandeurs d'emploi (c'est dans les « anciens inscrits » que la part des femmes est la plus importante, alors qu'elle baisse dans les « premiers inscrits ») ;
- la moyenne d'âge des demandeurs d'emploi est de 33 ans, et environ un demandeur d'emploi sur trois est âgé de 15 à 26 ans ;
- 6 demandeurs d'emploi sur 10 ont atteint le niveau CAP-BEP ou équivalent. Les demandeurs d'emploi non formés sont donc 4 sur 10.

À ce jour, les inégalités dans l'accès à l'éducation et aux diplômes persistent. Or, l'on sait qu'elles impactent directement les taux d'accès à l'emploi et l'accès aux différentes catégories d'emploi. Les données suivantes, qui datent de 2009 et de 2010, en sont une illustration directe. Corrélés à l'absence de diplôme, l'inactivité et le chômage sont nettement plus fréquents chez les jeunes kanak. Les écarts se manifestent aussi à l'entrée sur le marché du travail, avec le décalage entre formation et contenu des emplois. Les parcours scolaires et d'insertion professionnelle sont encore souvent marqués par les retards et l'échec dans les communautés océaniennes[6] :

3 LES PUBLICS DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Analyse des publics : données 2010



Population globale des demandeurs d'emploi :
7 325
Province Sud : 67,6% (4 952)
Province Nord : 25,2% (1 846)
Province des îles : 7,2% (527)

Population en demande de formation :
1 836 (25%)
Province Sud : 51% (936)
Province Nord : 29,5% (542)
Province des îles : 12% (220)

Source : DFPC, données 2010

(5) Et si la prospérité n'était pas éternelle ? E. Wasmer E. et Q. David, rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, août 2012.
(6) Situation sociale et comportements de santé des jeunes en Nouvelle-Calédonie, rapport d'enquête, INSERM, 2008.

- 57 % des non diplômés sont Kanak, alors que seulement 5 % des Kanak sont diplômés du supérieur ;

- 81 % des non Kanak ont un emploi, contre 55 % des Kanak ;

- le taux d'activité des non Kanak est estimé à plus de 70 %, et celui des Kanak est inférieur de 10 points. Cet écart d'environ 10 points est stable depuis les 20 dernières années ;

- en province Nord, les jeunes kanak ont un revenu inférieur de 43 % à celui des non Kanak ;

- 39 % des Kanak sont ouvriers, contre 20 % des non Kanak, et 13 % des non Kanak sont « cadres et professions intellectuelles supérieures », contre moins de 5 % des Kanak ;

- les femmes n'occupent que 43,6 % des emplois salariés et 24,6 % des postes de direction et, surtout, elles représentent 60 % des demandeurs d'emploi en fin de mois.

Pour une part, l'origine du problème se situe au niveau de la formation initiale, et pour le résoudre il sera essentiel de renforcer les articulations et la cohérence entre les politiques menées dans le système éducatif et dans le domaine de l'emploi et de la formation continue.
Améliorer l'adaptation des qualifications aux emplois, et augmenter par là même l'employabilité de la population active, n'est pas seulement un impératif social, il est aussi économique.

d. Des besoins nouveaux en compétences

Le rééquilibrage et les transferts de compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie révèlent aussi une pénurie de main d'œuvre, qualifiée et très qualifiée, capable de prendre en main le pilotage des nouvelles compétences : il convient dès lors de former des cadres calédoniens qui se substitueront progressivement aux cadres de l'État.
Par ailleurs, la politique de protection de l'emploi local, qui permet notamment de lutter contre les inégalités d'accès à l'emploi entre Calédoniens et non Calédoniens, a fait l'objet d'une loi du pays le 27 juillet 2010, dite loi sur l'emploi local[7]. Mise en œuvre en février 2012, cette loi donne priorité à l'emploi aux citoyens calédoniens (personnes nées en Nouvelle-Calédonie ou s'y étant installées avant le référendum de 1998). Selon les difficultés de recrutement existantes pour les différents types d'emploi, la loi prévoit des durées de résidence pour ouvrir l'accès aux non Calédoniens. Ces durées peuvent aller de 0 à 10 ans, la durée la plus longue de résidence étant pour les emplois qui peuvent *a priori* être pourvus par des citoyens calédoniens.

La loi sur l'emploi local consacre donc la régulation du marché du travail au profit des salariés calédoniens. Sa mise en œuvre a pour conséquences de créer une rigidité sur le marché du travail d'un côté, mais de donner plus de chances aux Calédoniens de l'autre. Pour que cette mesure soit un succès, il est important de parvenir à deux résultats cruciaux :

- ne pas obérer le développement local, et celui des entreprises, par un risque de sous-compétence ;

- permettre à tous les Calédoniens de bénéficier des effets de cette régulation.

Conformément aux principes posés par la loi organique, la Nouvelle-Calédonie possède une compétence générale dans le domaine de la formation professionnelle continue, sans préjudice des actions exercées par les provinces.

La croissance économique future de la Nouvelle-Calédonie reposera donc, et avant tout, sur la valorisation de son potentiel humain. Et les défis à relever dans ce domaine sont nombreux. Comment adapter les systèmes de formation, tant initiale que continue, aux enjeux du futur ? Vers quels métiers orienter les jeunes ? Comment assurer une formation qualifiante tout au long de la vie active ? Comment répondre aux aspirations de privilégier l'emploi local ?

(7) Loi du pays n° 2010-9 du 27 juillet 2010 relative à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local. Les emplois du secteur privé, ainsi que les emplois occupés par des agents contractuels de droit privé du secteur public, sont occupés par des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et, à défaut, par des personnes justifiant d'une durée de résidence suffisante. La priorité s'applique à conditions de qualifications et de compétences égales. La durée de résidence requise pour occuper un emploi non pourvu par un citoyen est définie par un tableau des activités professionnelles élaboré par les partenaires sociaux.

6.12.2 Les prérequis

Assurer l'adéquation entre les attentes des individus et les besoins en compétences des entreprises calédoniennes est l'enjeu majeur de la formation professionnelle continue. Cet enjeu s'inscrit dans un contexte social et économique qui impose la prise en compte[8] :

- de la nécessité d'offrir les emplois disponibles en priorité aux Calédoniens ;
- d'un rééquilibrage communautaire, géographique et de genre dans la mise en œuvre des dispositifs de formation ;
- des compétences partagées entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces dans le domaine de la formation professionnelle continue ;
- de la capacité des acteurs de la formation à répondre à la demande de formation, principalement dans le champ de l'ingénierie de formation ;
- des caractéristiques du tissu économique et plus particulièrement de la taille des entreprises locales ;
- des caractéristiques des bénéficiaires à traiter.

Ceci suppose de :

- mieux connaître les besoins des employeurs, et notamment des TPE-PME (88 % des entreprises n'ont pas de salarié et dans les 12 % d'entreprises restantes, 92 % ont moins de 20 salariés) ;
- poursuivre le dialogue social sur le travail ;
- mieux appréhender le lien formation / emploi / développement économique (emploi et formation, salaire et productivité, etc.) ;
- instaurer un dialogue permanent entre la formation initiale et continue et les différents partenaires sociaux ;
- mieux prendre en compte l'interdépendance de l'emploi avec les politiques de transport, de logement, d'équipements collectifs ;
- accroître l'efficacité du service public de l'emploi.

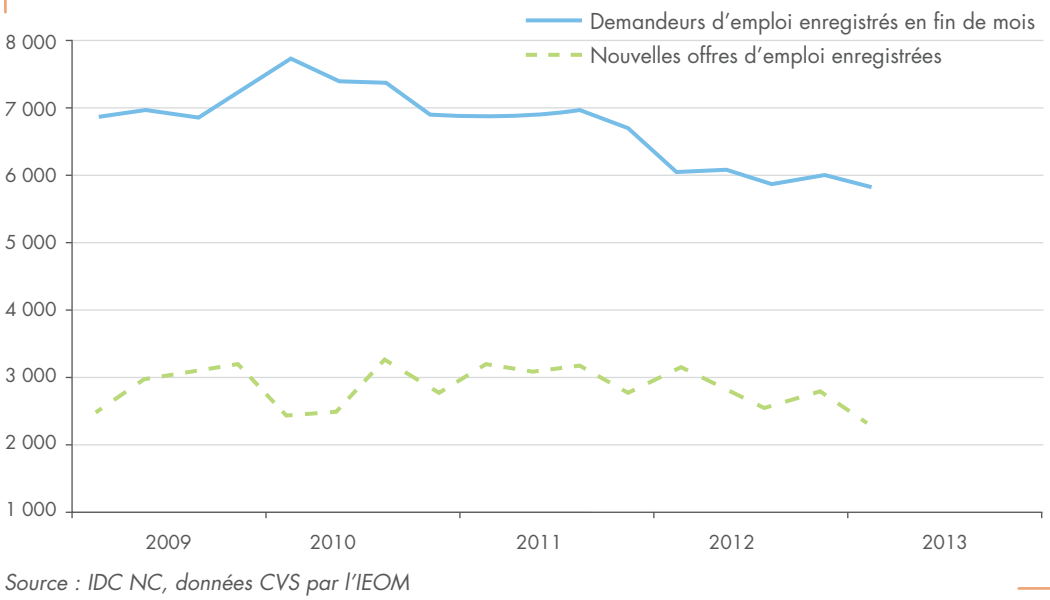
6.12.3 Les indicateurs d'opportunité

- Les demandeurs d'emploi fin de mois (DEFM) ;
- les demandeurs d'emploi sans qualification : 38 % en 2012 (45 % en 2007) ;
- le taux d'investissement des employeurs dans la formation continue (pour les entreprises de plus de 10 salariés) en 2010 : 1,74 % du montant des rémunérations, soit 7 % des entreprises concernées et 65 % des salariés. Pour mémoire, l'obligation légale est de 0,7 %.

6.12.4 Les choix et les priorités possibles

- Faut-il intégrer la formation initiale (scolaire) et la formation professionnelle continue dans un même schéma des

4 L'ÉVOLUTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI FIN DE MOIS



Source : IDC NC, données CVS par l'IEOM

(8) Document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

formation, ou faut-il maintenir une séparation des deux dispositifs de formation ? La formation professionnelle continue a-t-elle pour vocation de « réparer » les insuffisances de la formation initiale, ou doit-elle s'inscrire dans son prolongement ou dans un *continuum* ? Peut-on parler, comme l'indique le code du travail, de formation professionnelle permanente et d'éducation permanente ?

- La formation doit-elle être orientée prioritairement vers les besoins de l'individu ou ceux de la société ? Quelle place réserver à la culture, à la citoyenneté ?

- Faut-il rester sur le partage des compétences actuel en matières d'emploi et de formation professionnelle ?

6.12.5 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Accroître l'employabilité de la main d'œuvre

Une définition complexe

Définir l'employabilité

Cette notion d'employabilité est complexe et peu stabilisée. Pour l'Organisation Internationale du Travail (OIT), elle *« englobe les compétences, connaissances et qualifications qui renforcent l'aptitude des travailleurs à trouver et conserver un emploi, progresser au niveau professionnel et s'adapter au changement, trouver un autre emploi s'ils le souhaitent ou s'ils ont été licenciés et s'intégrer plus facilement au marché du travail à différentes périodes de leur vie. »*[9] L'employabilité est liée à la qualité de la formation initiale et continue de l'individu et aux compétences acquises, notamment celles qui sont transférables, comme l'aptitude à travailler en équipe, à résoudre des problèmes, à utiliser des technologies de l'information et de la communication, etc. Mais elle dépend aussi de l'environnement économique, selon qu'il favorise ou non l'investissement individuel et collectif dans la formation et la mise en valeur des ressources humaines.

C'est pourquoi, si l'analyse a souvent mis en exergue les insuffisances du système de formation initiale et continue en Nouvelle-Calédonie, elle ne saurait suffire à expliquer toute la situation. Les rapports Freyssinet et Amnyos[10] ont souligné la nécessité d'améliorer le niveau d'inclusion des entrants sur le marché du travail constitués souvent d'une population jeune, féminine et très souvent kanak (les inégalités se renforçant par territoire, communauté d'appartenance, âge et sexe). Mais ces diagnostics montrent aussi que les décalages entre qualification et emploi concernent un très grand nombre de salariés (en poste, en reconversion, en risque de licenciement économique, en recherche de mobilité), voire certains chefs d'entreprises. Ces décalages contribuent à réduire le niveau de productivité des salariés et diminuent les chances de succès des programmes visant à l'accroître.

Pour Jacques Freyssinet, la première étape pour bâtir une politique de l'emploi, notamment en direction des jeunes en difficulté, est de repérer les secteurs d'activité qui peuvent offrir des emplois à ces populations. Il constate une extrême hétérogénéité des structures d'emploi en Nouvelle-Calédonie et propose une typologie en 4 catégories :

- les grandes entreprises ;

- le tissu des petites et moyennes entreprises et des travailleurs indépendants ;

- l'économie coutumière ;

- les services publics et les activités non marchandes.

Chacun de ces segments obéit à une logique propre de création d'emploi et offre des statuts et des qualités d'emploi différents. La prise en compte de cette diversité et de cette complexité impacte la politique de l'emploi, comme celle de la formation professionnelle continue. Il faut donc intégrer, dans les préconisations concernant la politique de formation professionnelle continue et la politique de l'emploi, la diversité des situations liées à chacune de ces catégories.

La situation calédonienne se caractérise aussi par la nécessité de mieux prendre en compte

(9) OIT, rapport de la Commission de mise en valeur des ressources humaines, Genève, juin 2000.
(10) L'évaluation de la politique de formation professionnelle, rapport du cabinet AMNYOS, septembre 2010.

les personnes les plus éloignées de l'emploi en instaurant des dispositifs d'insertion par le travail.

Quels besoins en compétences [11] ?

La connaissance des besoins en compétences suppose une capacité des institutions, des entreprises et des organisations à identifier ces besoins, à les anticiper. Il y a, localement, une difficulté à construire ces outils de prévision fiables. L'un des outils serait la mise en place, systématique, dans les institutions publiques et dans les entreprises (à partir d'un seuil d'effectif) d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Les nouvelles compétences du XXIe siècle

Depuis plusieurs années, les experts de l'OCDE observent les systèmes éducatifs les plus innovants dans le monde et qui développent des compétences adaptées au XXIe siècle. Les compétences de créativité, d'innovation, d'esprit d'initiative, d'esprit critique, d'analyse, de collaboration (compétences interpersonnelles), de communication (maîtrise de la langue, multilinguisme, capacité à communiquer avec plusieurs médias, etc.), la capacité à acquérir de nouvelles connaissances, le civisme et l'éthique, la maîtrise des technologies de l'information et de la communication, sont les compétences les plus souvent recherchées par les employeurs pour préparer l'avenir. La question est la suivante : est-ce que la formation initiale y prépare ?

Les compétences du socle commun de connaissances et de compétences

Le code de l'éducation indique que « *la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société.* » Ce socle, enseigné à tous les enfants du premier et du second degré de Nouvelle-Calédonie, se décline en 7 domaines ou piliers :

- la maîtrise de la langue française ;
- la pratique d'une langue vivante étrangère ;
- la maîtrise des principaux éléments de mathématiques et de la culture scientifique et technologique ;
- la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ;
- la culture humaniste ;
- les compétences sociales et civiques ;
- l'autonomie et l'initiative.

Les compétences essentielles pour l'emploi en Nouvelle-Calédonie

En matière de formation professionnelle continue, la Nouvelle-Calédonie a centré son effort financier sur la qualification des demandeurs d'emploi. Ces qualifications doivent correspondre aux besoins identifiés des entreprises du territoire en main-d'œuvre qualifiée. Cette clef d'entrée dans la politique de formation professionnelle tend aujourd'hui à se renforcer, notamment par les ambitions politiques fortes affichées de développer et favoriser l'emploi local.

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

Les compétences essentielles sont des compétences qui permettent d'aider les gens à accomplir les tâches qu'exigent leur emploi et les autres activités de la vie

(11) Les observations suivantes concernent également la définition d'une politique éducative (formation initiale). Elles renvoient à l'élaboration du schéma prévisionnel des formations initiales et continues traité dans le chapitre politique éducative et, plus généralement, à une meilleure articulation entre la formation initiale et continue.

quotidienne, qui leur fournissent une base permettant d'acquérir d'autres compétences, et qui contribuent à améliorer leur aptitude à s'adapter au changement en milieu de travail. À la suite du diagnostic partagé avec l'ensemble des partenaires sociaux, lancé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en 2012, quatre domaines de compétences essentielles ont été identifiés : communiquer, réfléchir et résoudre des problèmes, travailler en respectant des règles, se situer en tant que citoyen.

Dans une vie professionnelle, les compétences des individus se développent mais, comme les connaissances, elles peuvent devenir rapidement obsolètes, elles changent avec l'évolution des métiers, les besoins des organisations. C'est le rôle de la formation continue de permettre cette adaptation permanente. C'est aussi l'objet de la formation tout au long de la vie et de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE).

Les besoins en compétences sectorielles : une montée en qualification

Avec l'évolution économique de la Nouvelle-Calédonie et les transferts de compétences, on assiste à un développement des emplois hautement qualifiés, notamment pour les processus industriels, leur conduite, leur maintenance, la maintenance des engins de chantier (mines, BTP), dans le domaine informatique avec les besoins en administrateurs de réseaux, de systèmes et de bases de données de niveau bac +4 ou +5, mais aussi des emplois d'encadrement supérieur et de direction dans la fonction publique, comme dans les entreprises.

Les différentes filières stratégiques évoquées dans le document *Orientations et moyens : propositions,* sont génératrices de besoins en compétences. C'est notamment le cas de la politique de la mer avec des besoins en marins embarqués, mais également dans l'administration calédonienne et dans les entreprises du secteur, avec une demande de hautes qualifications.

Mieux accueillir, orienter et accompagner[12]

Dans le domaine de la formation professionnelle

Il s'agit ici de promouvoir la formation professionnelle continue, en favorisant la formation tout au long de la vie par l'accès à l'information sur la formation professionnelle et *via* les dispositifs de formation. Parmi les outils mis en place susceptibles d'aller dans ce sens :

- la création d'un portail emploi-formation depuis 2012 permettant d'informer sur les métiers, le marché de l'emploi, l'ensemble des dispositifs de formation et les aides ;

- l'évolution des missions et la réorganisation de l'Institut pour le Développement des Compétences (IDC-NC). Il s'agit d'optimiser la connaissance des thématiques « emploi et formation » et du lien emploi-formation au service du grand public et des acteurs pour, *in fine,* servir les entreprises calédoniennes.

  Le développement de l'individualisation des parcours d'accompagnement des demandeurs d'emploi nécessite également un accueil du public plus professionnel, une meilleure connaissance de ses besoins, une revalorisation du positionnement des parcours d'accompagnement et de mieux répondre aux conditions d'environnement qui permettent la réussite des stagiaires.

Dans le domaine de la politique de l'emploi

Parmi les difficultés rencontrées, il y a celle d'une intermédiation insuffisante et d'un rapprochement difficile entre l'offre et la demande d'emploi.

Le service public de l'emploi de Nouvelle-Calédonie est actuellement constitué par les trois services dits de placement des trois provinces : le SEF en province Sud, Cap Emploi en province Nord et l'EPEFIP aux îles Loyauté. Ces services sont chargés du recueil et de l'enregistrement des offres et des demandes d'emploi, de la mise en relation entre les deux et de la prise en charge des demandeurs d'emploi (gestion et placement).

(12) Document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Il s'agit donc d'accroître l'efficacité du service public de l'emploi, et donc des services de placement qui opèrent de manière non homogène. La situation actuelle des services provinciaux doit évoluer pour se mettre en conformité avec le cadre légal fixé par la loi organique qui établit que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour fixer les règles générales d'organisation du placement, et les règles relatives à la définition de la qualité de demandeur d'emploi, ainsi que pour l'organisation du service du placement.

Identifier et adapter les réponses aux publics visés

Les personnes les plus éloignées de l'emploi et sans qualification

L'ensemble des acteurs institutionnels et socio-professionnels s'accorde pour dire que le nombre de personnes très éloignées de l'emploi est très élevé en Nouvelle-Calédonie. Il se situerait aux alentours de 8 à 10 000 personnes, sans qu'il soit à ce jour possible de confirmer ce chiffre, même si l'ordre de grandeur est communément admis.

L'absence de qualification est un élément clef du processus de marginalisation. La formation est donc primordiale. Des efforts doivent être produits au niveau de la formation initiale pour éviter ces sorties sans qualification du système éducatif. À défaut, la formation professionnelle continue est un des outils pour y remédier.

Il y a dans ce domaine une diversité de situations, de multiples acteurs et une efficacité des dispositifs difficiles à mesurer. L'analyse des mécanismes d'exclusion doit prendre en compte les différents facteurs susceptibles d'intervenir : éléments socioculturels, systèmes de valeurs et organisation sociale, conditions de transport, de logement, présence d'équipements collectifs. Dans tous les cas, et quels que soient les facteurs explicatifs qui généralement se cumulent (multi exclusion), il convient que la politique de l'emploi définisse des objectifs et des dispositifs adaptés à la situation.

C'est dans ce contexte que se situe la priorité donnée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de l'insertion par le travail. La construction de parcours d'insertion par le travail permet qu'une personne soit accompagnée, de manière continue, depuis son état initial jusqu'à un état final d'accès à un emploi décent et durable. Compte tenu de l'inégalité d'origine, les parcours doivent être individualisés, et ils sont susceptibles d'être adaptés ou réaménagés tout au long des étapes parcourues. Par ailleurs, les parcours d'insertion financés par les pouvoirs publics garantissent *a priori* la continuité de l'accompagnement à partir d'un diagnostic initial et de la définition d'un projet professionnel.

D'autre part, l'accès au travail est, dans le cadre des parcours, privilégié comme première étape. En effet, l'envoi en formation de personnes par définition déjà exclues des dispositifs de formation traditionnels, risque de ramener ces personnes à l'expérience de leurs premiers échecs, et d'exiger d'elles une discipline et une attention dont elles ne sont pas capables. La mise au travail est essentielle pour retrouver une dignité, prendre conscience de ses capacités concrètes et engendrer ensuite un besoin de formation issu de l'expérience de travail.

Pour autant, l'hétérogénéité des situations individuelles et la diversité des parcours ne doivent pas engendrer la prolifération des opérateurs et des dispositifs.

Ainsi, l'insertion par le travail apparaît comme une des réponses les plus adaptées à la situation locale.

La formation professionnelle peut contribuer à cette remobilisation de l'individu vers l'emploi. Ainsi, la mise en place, au niveau de la Nouvelle-Calédonie, d'un dispositif spécialisé dans l'accompagnement des publics en voie d'insertion professionnelle en s'appuyant davantage sur une logique de parcours individualisé, en leur garantissant l'acquisition de compétences essentielles, en les prenant en charge globalement, peut permettre à ces personnes sans qualification, ou qui ont décroché de manière précoce du système scolaire, de retrouver une dynamique vers l'emploi.

Des personnes qualifiées, mais qui ne correspondent pas aux besoins spécifiques des entreprises

De multiples raisons expliquent cette situation. Dans la formation initiale professionnelle, les formations à dominante tertiaire se sont considérablement développées avant que l'emploi industriel ne focalise l'attention avec les constructions d'usines. L'offre d'emploi a elle aussi longtemps été orientée vers le secteur tertiaire. Les filières tertiaires canalisent une part importante du public, notamment féminin.

Par ailleurs, l'offre n'a pas seulement évolué en termes de secteurs, mais aussi en termes de niveaux. En quelques années, les niveaux de qualification nécessaires à la tenue des postes sont passés du niveau V (CAP-BEP) au niveau IV (Baccalauréat), en particulier dans le domaine de la maintenance et de l'industrie, avec une demande en hausse pour les niveaux III (BTS) dans les mêmes domaines.

Un important travail de réorganisation de la carte des formations et de progression des qualifications doit être engagé, au niveau de la formation initiale comme de la formation continue, afin d'offrir des perspectives d'insertion intéressantes sur le marché du travail.

Ceci rejoint la problématique suivante d'un public qualifié dans les domaines correspondants aux besoins des entreprises, mais insuffisamment « profilés » pour faire face aux évolutions technologiques et commerciales de certains secteurs.

Les besoins des administrations calédoniennes en personnels d'encadrement et de direction

Les transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie ont mis en exergue le besoin des institutions calédoniennes en personnel d'encadrement et de direction. En collaboration avec l'État, des dispositifs spécifiques sont mis en place, notamment avec Cadres Avenir. Au-delà des réponses spécifiques, la formation professionnelle continue, intégrée dans le cadre d'une gestion des ressources humaines, doit permettre, par une alternance entre formations et emplois, de construire pour des Calédoniens des parcours professionnels permettant un accès aux postes d'encadrement et de direction de la fonction publique.

La politique de rééquilibrage en matières d'emploi et de formation

Conformément aux accords de Matignon et de Nouméa, pour poursuivre le rééquilibrage et l'accession des Kanak aux responsabilités dans tous les secteurs d'activité, c'est dans le domaine de l'emploi et de la formation que les efforts sont les plus visibles :

- le dispositif Juvenat Lycéen d'accueil et de soutien scolaire pour des jeunes originaires de la brousse et des îles : 1 000 élèves pris en charge depuis 2009 (sur 13 000 au total), 90 % de réussite au bac ;
- le dispositif 400 cadres puis Cadres Avenir a formé plus de 520 cadres depuis 2009 ;
- la loi sur l'emploi local du 27 juillet 2010.

En 2009, il y avait 7,7 fois plus de cadres kanak qu'en 1989, mais ils ne représentaient toujours que 9 % des cadres, alors que les Kanak représentent 40 % de la population[13].

Favoriser l'accès à la formation professionnelle continue des salariés

Un trop faible accès à la formation professionnelle continue des salariés du secteur privé

Aujourd'hui, seuls les employeurs de 10 salariés et plus ont une obligation légale de formation dont le montant est fixé depuis 1987 à 0,7 % de la masse salariale. Ces 944 employeurs ne représentent que 7 % des employeurs calédoniens qui sont, pour leur immense majorité, des très petites entreprises employant moins de 10 salariés. Le niveau de dépenses de formation moyen est équivalent à 1,74 %.

(13) Bilan de l'accord de Nouméa, *comité de pilotage du 04/10/11.*

Par comparaison, le taux en métropole est de 2,93 % pour une obligation légale qui se situe en moyenne à 1,6 % de la masse salariale.

Une partie du reliquat, non utilisé, du 0,7 % est versée à la Nouvelle-Calédonie et pourrait être mobilisée pour un fonds d'assurance formation.

Soutenir la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) des salariés et des demandeurs d'emploi

Afin de soutenir son projet de mobilité professionnelle, la reconnaissance de l'expérience acquise par un salarié peut être un outil de stimulation et d'affichage de ses compétences vis-à-vis des employeurs et du marché de l'emploi au sens large.

Le dispositif calédonien de Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), a été institué suite à la loi du pays du 3 février 2010 relative à la validation des acquis de l'expérience et portant modification du code du travail de Nouvelle-Calédonie. Dès 2010, la Nouvelle-Calédonie a décidé d'une une prise en charge financière des phases d'accompagnement et de validation pour les demandeurs d'emplois.

Parallèlement, l'accès au congé de formation et au congé VAE sont aujourd'hui réservés de fait aux salariés sous contrat à durée indéterminée. Il serait nécessaire de réfléchir à l'accès des salariés en CDD et des intérimaires à ces dispositifs.

b. Mieux anticiper : former pour l'emploi ou l'activité

Il s'agit de favoriser l'adéquation des réponses apportées en formation professionnelle continue avec les besoins des entreprises en main-d'œuvre qualifiée.

Mieux connaitre les besoins

Toutes choses égales par ailleurs, la politique de l'emploi ne saurait être efficace si elle ne répond pas à des besoins et des enjeux clairement identifiés, objectivés et partagés. Or, la Nouvelle-Calédonie souffre d'un déficit d'observation et la situation du marché de l'emploi est finalement mal connue :

- le taux de chômage varie du simple au double selon la méthode de calcul (« recensement de la population » / « DEFM inscrits dans les services de placement ») ;
- seulement 10 % des offres d'emploi sont connues ;
- les personnes en recherche d'emploi ne sont pas, loin de là, recensées et encore moins inscrites dans l'un des services de placement provinciaux ;
- l'économie coutumière est mal connue et masque des sources et des inégalités de revenu importantes et de l'emploi informel. En effet, l'économie informelle constituerait 8 à 18 % des ressources des ménages calédoniens et 80 % des besoins alimentaires, notamment pour les agriculteurs et les chômeurs. De plus, la pluriactivité (notamment salariale) y est largement répandue.

L'Observatoire de l'emploi, des qualifications, des salaires et de la formation

Consolider les missions de l'Observatoire[14]

Les missions de l'Observatoire de l'Emploi, des Qualifications et des Salaires et de la Formation (OEQSF) de l'IDC-NC s'organisent autour de quatre grands objectifs : analyser les relations emploi-formation, anticiper les mutations économiques du territoire, outiller les acteurs locaux chargés de l'élaboration des plans d'action, analyser les trajectoires professionnelles.

Cet observatoire doit donc identifier les métiers et compétences stratégiques pour la Nouvelle-Calédonie et ainsi participer à l'orientation des politiques de l'éducation, de l'orientation, de l'emploi et de la formation, mais aussi de l'immigration. Le périmètre de cet observatoire ne doit pas se limiter aux secteurs de la formation continue et de l'emploi mais, au contraire,

(14) Document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

développer avec la formation initiale un véritable partenariat en matière d'orientation des élèves vers des filières porteuses, de carte des formations initiales et d'investissements en éducation.

Intégrer davantage les partenaires sociaux dans les études et consolider leur financement

Parmi ces missions, l'élaboration d'études sectorielles a connu des fortunes diverses, mais a cependant permis la collecte d'importantes informations et de réduire l'incertitude qui caractérisait antérieurement la mise en place d'actions de formation.

Les différents diagnostics ont montré la nécessité de faire évoluer le pilotage de ces études, en y associant davantage les partenaires sociaux, de faire évoluer son financement, mais aussi la méthode en abandonnant, dès 2011, l'approche « sectorielle » au profit de l'approche « métiers ».

Mettre en place d'une gestion prévisionnelle de l'emploi local

L'instauration d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) est un élément indispensable pour répondre aux évolutions de toutes natures qui touchent de nombreux secteurs, notamment la maintenance industrielle, pour gérer et anticiper l'évolution des compétences du personnel et les pyramides des âges (prévisions des départs à la retraite), mais également, dans le cadre calédonien, pour répondre au développement de l'emploi local. Pour l'instant, sur le territoire, la GPEC est mise en œuvre par une poignée de grandes entreprises. La première étape d'une GPEC est bien d'évaluer les ressources humaines disponibles en fonction des évolutions prévisibles, et d'identifier les besoins en compétence à moyen et long termes.

Avec la loi sur l'emploi local, il est donc particulièrement recommandé de mettre en place des politiques actives de l'emploi permettant de développer les compétences calédoniennes au service du développement du territoire, tout en s'efforçant de permettre à tous les Calédoniens d'accéder au marché de l'emploi par des formations adaptées, qu'elles soient initiales ou continues. Le levier important d'une GPEC, comme d'une GPEL (gestion prévisionnelle de l'emploi local), est la formation.

Mais le véritable enjeu d'une GPEL réussie se situe au niveau des employeurs : sans connaissance des besoins des employeurs, les politiques de l'emploi, quelles qu'elles soient, ne seront qu'en partie efficaces. Pour ce faire, il est souhaitable d'accompagner les employeurs (entreprises, administrations, associations, etc.) qui s'engageront dans la GPEL. Par ailleurs, il faut davantage inciter les organismes publics à s'investir dans cette logique. Ainsi, un appui conseil pourrait être mise en place, par les pouvoirs publics, afin d'aider les employeurs et les branches à s'engager concrètement dans le projet.

Mieux articuler formations initiale et continue

L'importance du décalage entre la formation initiale et l'emploi, mais aussi entre la formation initiale et la formation continue, a souvent été mise en exergue. L'objectif est d'améliorer la formation des individus en liaison avec la formation.

Les points d'amélioration sont nombreux :

- impliquer la formation initiale dans l'Observatoire ;
- assurer une meilleure cohérence entre les compétences développées en formation initiale, l'emploi et la formation continue dans une logique de formation tout au long de la vie ;
- co-élaborer la carte des formations initiales avec celle de la formation continue : mise en place d'un schéma prévisionnel cohérent, notamment pour les formations professionnelles et technologiques (point traité dans la politique éducative) ;
- développer des lycées des métiers regroupant, par filière ou métier, à la fois des formations sous statut scolaire, des formations par alternance (notamment apprentissage), des formations professionnelles continues ;
- partager l'outil que constituent les plateaux techniques et les pôles d'excellence sectoriels (ensemble de ressources humaines et matérielles de qualité, dédiées à la formation professionnelle initiale, continue et par alternance) ;

- intégrer davantage les partenaires sociaux dans les lycées professionnels et technologiques.

c. Mieux gérer : viser l'efficacité et la performance

Faire évoluer la gouvernance

Une gouvernance interinstitutionnelle à installer pour la formation professionnelle continue[15]

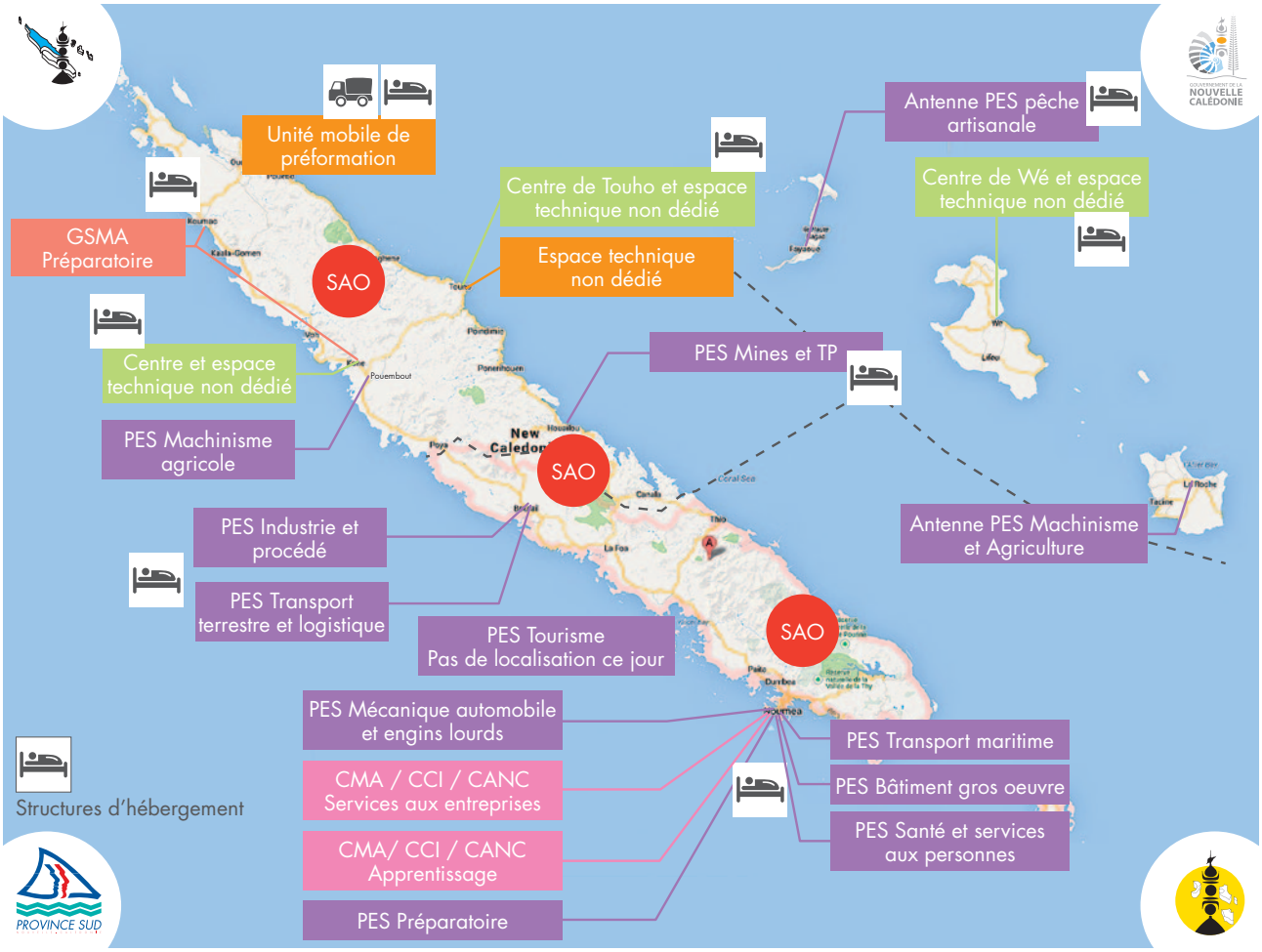
L'organisation actuelle de la gouvernance du secteur n'ouvre pas suffisamment d'espaces d'échange et de discussion sur les orientations stratégiques et les actions à mettre en œuvre, nécessitant de fait la mise en place d'une multitude de commissions et comités. L'objectif est de pouvoir associer l'ensemble des acteurs et financeurs du champ de l'éducation de la formation et de l'emploi. Il s'agit d'installer un mode de gouvernance du secteur qui :

- couvre l'ensemble des fonctions du système de formation professionnelle et d'insertion, afin d'atteindre les objectifs définis pour les bénéficiaires, les entreprises, le pays ;
- mettre en cohérence les politiques des différentes collectivités ;
- organise la mutualisation des moyens ;
- veille au maintien d'un système qui respecte les compétences de chacun.

Rapprocher les structures

La proximité avec le public et avec les acteurs de l'insertion est l'un des facteurs d'amélioration de la synergie inter-collectivités. Le rapprochement des structures permettra un gain de lisibilité et d'efficience des différents dispositifs :

5 RÉPARTITION TERRITORIALE DES PÔLES D'EXCELLENCE SECTORIELS (PES) ET POSITIONNEMENT DU SERVICE SAO*



** SAO service de l'accompagnement et de l'orienattion.*

(15) Document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

- le réseau RIF : la mise en place du Réseau de l'Information et de la Formation date de mai 2011. Il regroupe tous les acteurs de l'insertion répartis sur l'ensemble du pays. L'objectif est de partager l'information, les pratiques, les outils pour un service harmonisé rendu au public ;

- les acteurs de l'orientation et de la prescription SAO/DFPC : la mission IOPPS a été transférée vers la DFPC en 2012. Le Service de l'Accompagnement et de l'Orientation (SAO) est opérationnel à la DFPC depuis le 1er janvier 2013. Ce transfert a été l'occasion de redéfinir les missions de la fonction orientation-positionnement dans le contexte de structuration du RIF et d'une place plus importante des organismes de formation sectoriels ;

- les acheteurs de formation : DFPC, provinces, etc.

- les pôles d'excellence sectorielle.

Établir une cohérence au niveau gouvernemental entre l'Éducation, la Formation et l'Emploi (EFE)

L'objectif est de définir une politique commune et cohérente entre l'éducation, la formation et les politiques d'emploi, ce qui pourrait être réalisé *via* la création d'un pôle de compétences EFE au sein du gouvernement.

Une gouvernance en réseau pour fluidifier le marché de l'emploi

Au-delà du règlement juridique de la situation actuelle des trois services de placement, la question de créer un véritable Service Public de l'Emploi (SPE), en réseau, afin de répondre aux défis actuels et futurs que pose la situation de l'emploi sur le territoire, et notamment la difficulté liée à la faiblesse de l'intermédiation du marché de l'emploi, demeure pertinente.

Elle implique l'acceptation par tous les acteurs concernés d'une règle de partage des responsabilités et de la création d'instances dont ils reconnaissent le pouvoir de coordination. Une gouvernance en réseau du SPE exige un accord politique explicite sur des objectifs et des normes communs, sur la répartition des tâches et l'attribution des ressources, ainsi que sur les pouvoirs des instances de coordination.

Développer les compétences et professionnaliser les organisations et les acteurs de la formation et de l'insertion

Professionnaliser les formateurs

La chambre territoriale des comptes[16] avait constaté une pénurie de formateurs en Nouvelle-Calédonie. L'absence de formation des formateurs en Nouvelle-Calédonie a entraîné, jusqu'à aujourd'hui, des faiblesses dans la qualité de l'offre pédagogique de formation. La professionnalisation des formateurs doit être encouragée afin d'améliorer la qualité des formations dispensées dans le pays.
Il s'agit également de faire évoluer la fonction de formateur, notamment en matières d'accompagnement des stagiaires et de gestion des relations avec les entreprises (entreprise-formatrice).

Développer l'ingénierie de formation

C'est un besoin récurrent en Nouvelle-Calédonie, partagé par l'ensemble des organismes de formation. L'ingénierie de formation consiste à construire une réponse de formation adaptée aux besoins du client, à produire des ressources, à soutenir des équipes pédagogiques.

d. Adapter les outils à la diversité des situations

Les TPE et PME

Compte tenu du tissu économique de la Nouvelle-Calédonie, il est évident que les entreprises calédoniennes, même lorsqu'elles affrontent des difficultés aiguës en matières de recrutement, de stabilisation et de formation de leur personnel,

(16) Rapport de mars 2010 de la chambre territoriale des comptes.

ne peuvent disposer en leur sein des moyens permettant la mise en place d'une politique de formation professionnelle continue et, *a fortiori*, de GPEC[17] ou de GPEL. En 2010, 924 entreprises employant 10 salariés et plus sont légalement assujetties à l'obligation de financer la formation de leurs salariés, soit moins de 14 % des employeurs calédoniens.

L'usage des technologies de l'information et de la communication

Le rapport parlementaire de la mission Fourgous[18], en 2012, situait très bien le niveau de l'enjeu : « *en développant l'e-learning, le marché de la formation s'adapte aux besoins des employés et aux observations : en effet, 80 % des apprentissages professionnels sont des apprentissages informels.* »

L'e-éducation (formation à distance) et l'accompagnement de la formation professionnelle continue constituent des objectifs du développement de l'économie numérique en Nouvelle-Calédonie.

Mutualiser par la mise en place d'un Fonds d'Assurance Formation (FAF)

Depuis 2009, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie incite les partenaires sociaux à créer un fonds mutuel de formation dont ils assureraient la gestion, et qui aurait une double mission :

- développer des offres de formation pour les salariés des entreprises adhérentes, au titre du plan de formation de l'employeur ;
- accompagner les projets individuels des salariés au travers du financement de congés de formation, VAE ou bilans de compétences.

Depuis octobre 2011, les syndicats représentant les employeurs et les salariés se sont engagés dans la négociation d'un accord interprofessionnel visant à créer un FAF alimenté par une cotisation obligatoire de tous les employeurs. Les fonds ainsi recueillis seraient mutualisés et financeraient des programmes de formation à l'initiative des employeurs, selon des orientations et priorités à définir par les partenaires sociaux dans le cadre d'accords triennaux de branche, et des projets individuels à l'initiative des salariés.

Il convient donc que le projet soit finalisé, ce qui permettra alors de développer une vraie politique de développement des compétences des salariés qui pourra faire l'objet de partenariats et de co-financements avec les collectivités publiques (Nouvelle-Calédonie ou provinces).

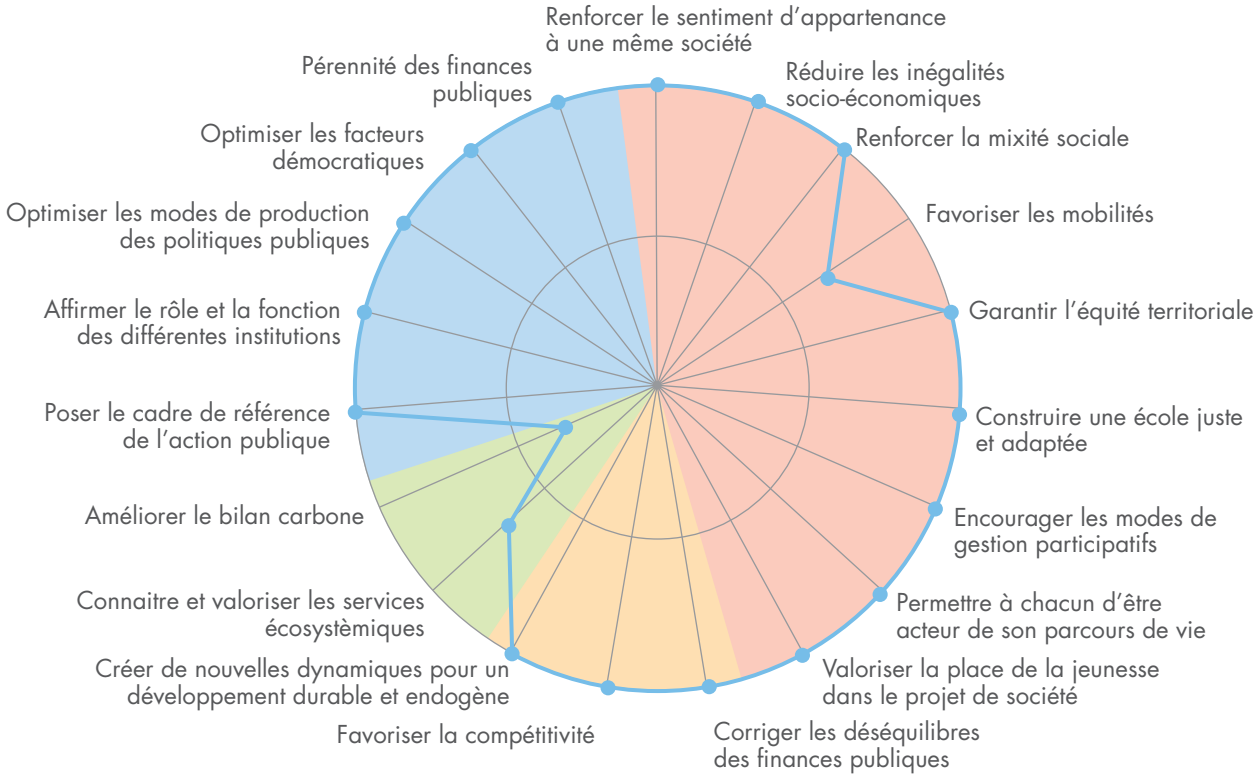
Soutenir les initiatives individuelles dans le cadre des dispositifs existants

Les différents dispositifs d'aide individualisée existants aujourd'hui permettent, aux personnes qui le souhaitent, de suivre un parcours de formation pour viser une promotion professionnelle, pour se reconvertir ou bien pour maintenir et développer leurs compétences professionnelles. Chaque dispositif individuel a pour objectif de répondre aux besoins économiques de la Nouvelle-Calédonie, en complément de l'offre de formation existante (formation initiale, de l'apprentissage et continue). Afin de répondre au mieux à cette finalité, chaque dispositif s'adresse à un public spécifique en termes de statut (demandeur d'emploi, salarié, patenté), de niveau et de formation visée.

(17) Selon un document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.
(18) Apprendre autrement par le numérique, *Jean-Michel Fourgous, député des Yvelines, rapport de la mission parlementaire, février 2012.*

L'apport de cette politique aux orientations.
Le capital humain (promotion de la santé, investissement dans l'éducation, formation des hommes et des femmes) est considéré comme un facteur essentiel de la croissance (productivité, recherche et innovation, compétences adaptées aux besoins des organisations et entreprises, etc.). Cet investissement contribue fortement à l'atteinte de l'ensemble des objectifs sociaux et économiques. C'est aussi un investissement qui coûte à la collectivité (éducation, santé, formation) et pèse, à court terme, sur les finances publiques. La formation professionnelle continue, particulièrement dans le cadre où le manque de qualification d'une partie de la population est important, est un levier essentiel. Les moyens mis en œuvre sont conséquents et il faudra que la gouvernance s'oriente vers davantage de performance et d'efficacité et une plus grande participation des acteurs sociaux.

6 INVESTIR DANS LE CAPITAL HUMAIN : L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

6.13 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LA MINE ET LA MÉTALLURGIE

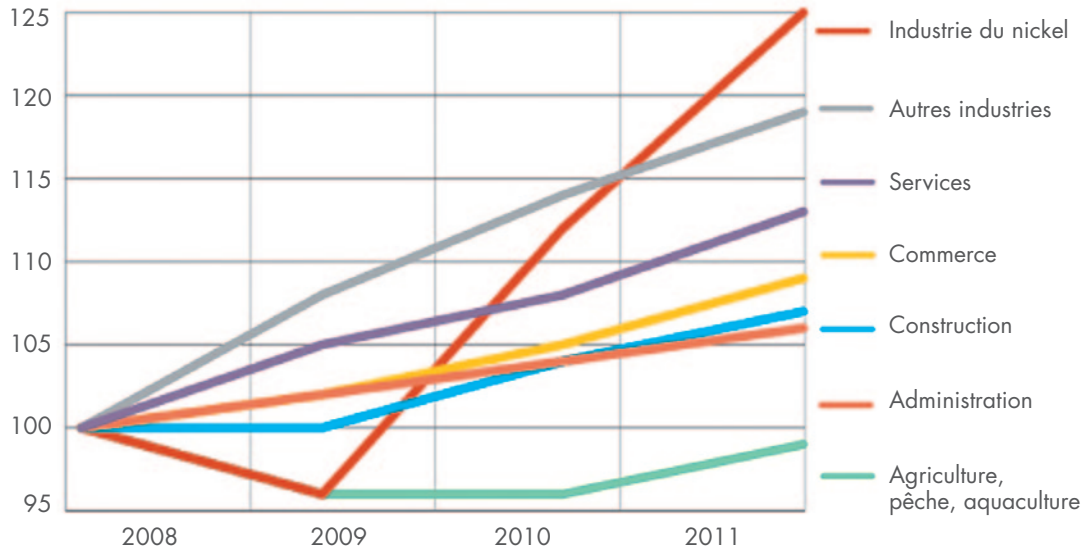
6.13.1. Le contexte

a. Un poids dans l'histoire et dans l'économie appelé à augmenter, au même titre que la vulnérabilité du pays à l'égard de cette industrie

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie est intimement associée à celle de l'industrie du nickel, minerai découvert en 1864 par Jules Garnier qui invente le premier procédé de traitement en 1880. La Nouvelle-Calédonie a en effet longtemps vécu au rythme des fluctuations du marché mondial du nickel. Ce dernier constitue toujours le principal avantage comparé, la seule véritable source de richesse produite localement, générant des flux financiers venant de l'extérieur. Il représente près de 90 % de la valeur totale des exportations. En fonction des cours mondiaux, les activités minières et métallurgiques peuvent représenter un peu moins du quart du PIB[1] total (20 % en 2007) ou oscillaient entre 7 à 8 % du PIB. Ceci peut s'expliquer par l'importance des transferts financiers de l'État et par le dynamisme d'autres secteurs tels que le BTP, le commerce, les transports et les communications, mais également par le fait que, pendant de nombreuses années, la seule production métallurgique du pays n'a pas augmenté depuis le milieu des années 80[2].

Fortement capitalistique, le secteur des mines et de la métallurgie procure un emploi à 5 % des actifs occupés[3]. Ses contributions aux recettes fiscales (IS35) sont du même ordre (5 % en moyenne entre 1995 et 2010). Bien sûr, ces données brutes doivent être majorées de tous les effets d'entraînement du secteur sur le reste de l'économie. Mais, un calcul équilibré doit intégrer aussi tout ce qui ressort de Nouvelle-Calédonie : les importations directes et indirectes, ainsi qu'une partie des dividendes versés aux actionnaires.

1 EVOLUTION DES EFFECTIFS SALARIÉS (BASE 100 EN 2008)



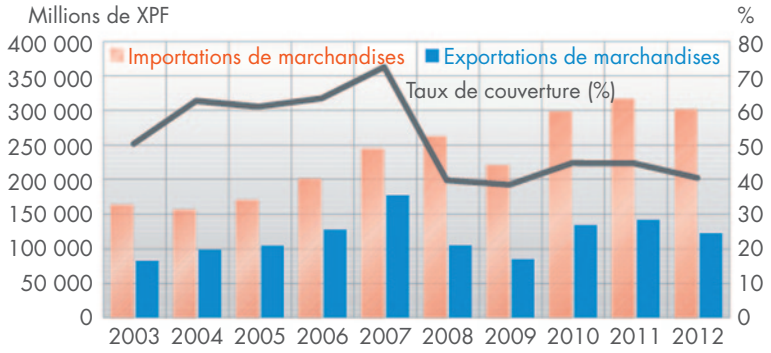
Source : CEROM, 2011.

(1) PIB : Produit Intérieur Brut.
(2) Il est à noter que sur la même période la production mondiale de nickel a doublé, alors que celle de la SLN est restée la même, environ 60 000 tonnes/an.
(3) Donnée 2011.

Cette chance de la Nouvelle-Calédonie de disposer d'un avantage concurrentiel important, conféré par la qualité et la quantité hors normes de ses ressources en nickel, ne produit pas que des effets positifs dans l'économie. Le rapport Wasmer et David développe, pour la Nouvelle-Calédonie, le risque du syndrome de la « malédiction des ressources naturelles », selon lequel les pays bénéficiant d'abondantes ressources naturelles ont souvent eu des taux de croissance inférieurs aux pays qui ne disposaient pas de ressources, et une répartition des richesses intérieures inégales entre groupes sociaux. Elle n'est pas irrémédiable si des politiques adaptées sont mises en œuvre. D'autres effets, comme le « syndrome hollandais », déjà évoqué, où l'importance de l'exploitation de ressources se traduit pas une dégradation du secteur manufacturier dans l'économie (par exemple les travailleurs sont attirés vers le secteur plus productif des ressources naturelles proposant de meilleurs salaires).

Ainsi, les analyses de l'économie calédonienne insistent sur sa vulnérabilité, trop dépendante des chocs qu'impose le marché du nickel. Enfin, ces revenus ne sont pas permanents, d'où la proposition récurrente que les revenus générés par l'extraction de la ressource soient conservés sous forme de capital, plutôt qu'utilisés pour des dépenses courantes.

2 EVOLUTION DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS



Sources : Direction Régionale des Douanes, Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie, Service de la Marine Marchande et des Pêches Maritimes

3 EVOLUTION DE LA VALEUR DES EXPORTATIONS DE MARCHANDISES ET DU COURS DU NICKEL AU LME

Sources : Direction Régionale des Douanes, Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie

b. Une nouvelle dimension, de nouveaux enjeux

Les récents développements de son industrie minière ont fait entrer la Nouvelle-Calédonie dans une ère nouvelle. Avec des ressources importantes et facilement accessibles, des minerais riches, des projets de classe internationale, des opérateurs de renommée mondiale, suivis de sous-traitants internationaux, des technologies de pointe, une capacité de recherche de premier plan avec le CNRT[4] Nickel et une emprise plus forte sur l'avenir de sa propre industrie du nickel, la Nouvelle-Calédonie est maintenant beaucoup plus en mesure que par le passé de jouer un rôle en rapport avec ses capacités et son potentiel au niveau mondial.

Pour jouer un rôle, la Nouvelle-Calédonie doit se doter d'une vision stratégique qui prenne en compte la rentabilité des usines et l'ensemble des éléments du marché mondial du nickel[5]: les besoins de clients, la concurrence, le marketing, les produits de substitution, les potentiels humains et environnementaux, la valeur ajoutée distribuée par les usines localement et outre-mer, la fusion entre les sociétés minières, etc. La Nouvelle-Calédonie se dote progressivement d'outils qui permettent l'élaboration de cette vision : le code minier et le schéma de mise en valeur des ressources minières, l'évaluation des ressources, la mise en place d'un Comité stratégique industriel et maintenant d'une Conférence des présidents. La Nouvelle-Calédonie est dans la mondialisation et ne doit pas la subir. Cependant, des questions restent en suspens[6]:
« A-t-elle accepté les règles de la course mondiale aux ressources naturelles ? Peut-elle accepter une vision stratégique industrielle commune à tous ? Peut-elle réformer sa fiscalité ? Peut-elle construire les règles de gouvernance et de transparence qui privilégieront un fonds souverain ? Les réponses manichéennes sont à réprouver immédiatement car des forces sont en mouvement pour faire évoluer le corpus. »

Les impacts de projets d'envergure internationale, comme ceux du Koniambo et de Goro, ont eu une portée bien supérieure aux retombées mesurées dans l'économie calédonienne. De nombreuses entreprises calédoniennes ont rehaussé leur niveau d'expertise et de compétence pour maximiser leur participation à la construction des projets. Les apports pour le pays en matière de formation ont été très importants, notamment avec l'apparition de nouveaux métiers. Les pratiques opérationnelles mises en place sur les deux gigantesques chantiers du nord et du sud ont permis de développer une nouvelle culture de la sécurité au travail. Des techniques de concertation innovantes ont favorisé une plus grande implication des populations locales au développement des projets et au suivi environnemental. La connaissance importée en matière de gestion des eaux, des sols et de réhabilitation végétale a été considérable et se révèlera précieuse dans la gestion des années post-mines. Mais, plus que tout sans doute, l'avènement de ces projets a permis de réveiller une conscience environnementale indispensable à l'échelle du pays. Autrement dit, l'exploitation non renouvelable du nickel ne doit pas compromette l'exploitation future des ressources renouvelables qui constituent le fantastique, et souvent unique, capital naturel terrestre et marin de la Nouvelle-Calédonie.

c. Une politique de mise en valeur des richesses minières engagée depuis 2009

Le schéma de mise en valeur des richesses minières a été adopté en avril 2009, le même jour que la loi portant réforme du régime minier pour le nickel, le chrome et le cobalt, ainsi que la délibération portant création de l'établissement publique administratif Fonds nickel. Ce schéma est largement engagé. Cela a permis de :

- assurer la lisibilité, la stabilité et la transparence des pratiques administratives en matière minière pour faciliter le développement raisonné de l'industrie minière ; c'est notamment l'adoption d'un code minier adapté au contexte de la Nouvelle-Calédonie, touchant aux substances « stratégiques » exploitées, à savoir le nickel, le chrome et le cobalt ;

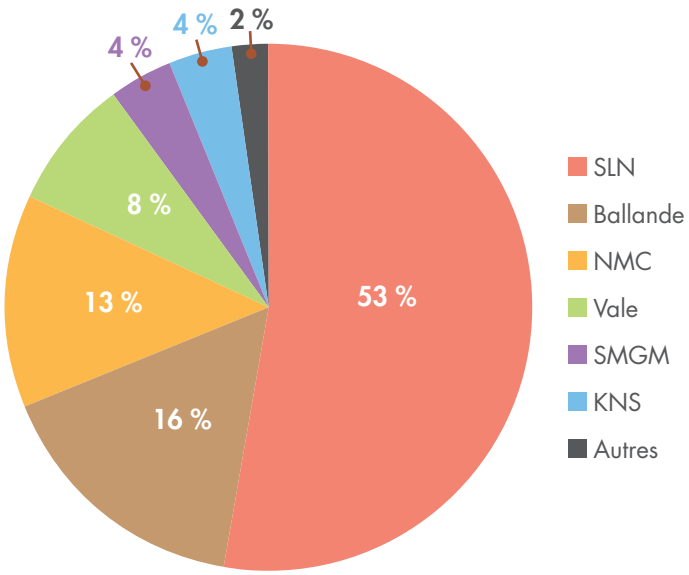
(4) Centre National de Recherche Technologique.
(5) (6) Nickel Pacifique en Nouvelle-Calédonie, Didier Julienne, 04.02.2013.

4 RÉPARTITION DES COMPÉTENCES MINIÈRES

N°	SUBSTANCES	RÉGLEMENTATION	APPLICATION	LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE
1	Radioactives	Etat	Etat	Ensemble de la Nouvelle-Calédonie et de la ZEE
2	Toutes substances	NC	NC	ZEE avec les îles non provinciales
3	Ni, Co, Cr, hydrocarbures	NC	Provinces	Territoires des provinces
4, 5, 6	Autres substances	Provinces	Provinces	Territoires des provinces

inventorier les ressources pour une meilleure connaissance des potentiels de la Nouvelle-Calédonie et des perspectives de mise en exploitation des gisements. Le remembrement du domaine minier était apparu comme une nécessité afin de faciliter l'exploration et la mise en exploitation des gisements, en permettant d'établir des domaines miniers cohérents par société. En complément, le code pose une obligation de reconnaissance avant 2019 de tous les titres détenus, sous peine de déchéance, qui conduira à une reconnaissance extensive du domaine. Il faut ajouter la **réalisation d'un inventaire des ressources en nickel**, dont les résultats ont notamment été intégrés dans le rapport d'analyse et de réflexion d'Anne Duthilleul pour le Comité stratégique industriel ;

5 RÉPARTITION DU DOMAINE MINIER



- préserver durablement l'environnement ; cela concerne à la fois l'adoption des meilleures techniques disponibles tout au long du cycle de vie des projets miniers, la mise en place d'outils manquants dans la préservation de l'environnement sur site minier avec le soutien d'organismes de recherche, la réhabilitation des sites miniers dégradés par le passé.

d. Des orientations en matière de développement industriel, nécessaires à l'exploitation des richesses minières dans une perspective de développement durable

Favoriser la compétitivité des entreprises

En matière de développement industriel, le schéma minier appelait, en premier lieu, à **favoriser la compétitivité des entreprises minières et métallurgiques locales,** par différents biais, tous mis en œuvre aujourd'hui :

- en intensifiant l'effort de recherche et développement de nouvelles pratiques pour l'exploitation du nickel, en particulier par le biais de l'action du CNRT Nickel et son environnement ;
- par la réalisation de plans miniers à moyen et long termes, qui doivent être transmis à l'administration dans le cadre des procédures d'autorisation ;
- par l'instauration d'un principe du stockage différencié des produits stériles ou des minerais sub-économiques pour une éventuelle reprise ultérieure, principe aujourd'hui intégré systématiquement sous forme de prescriptions techniques dans les arrêtés d'autorisation d'exploiter.

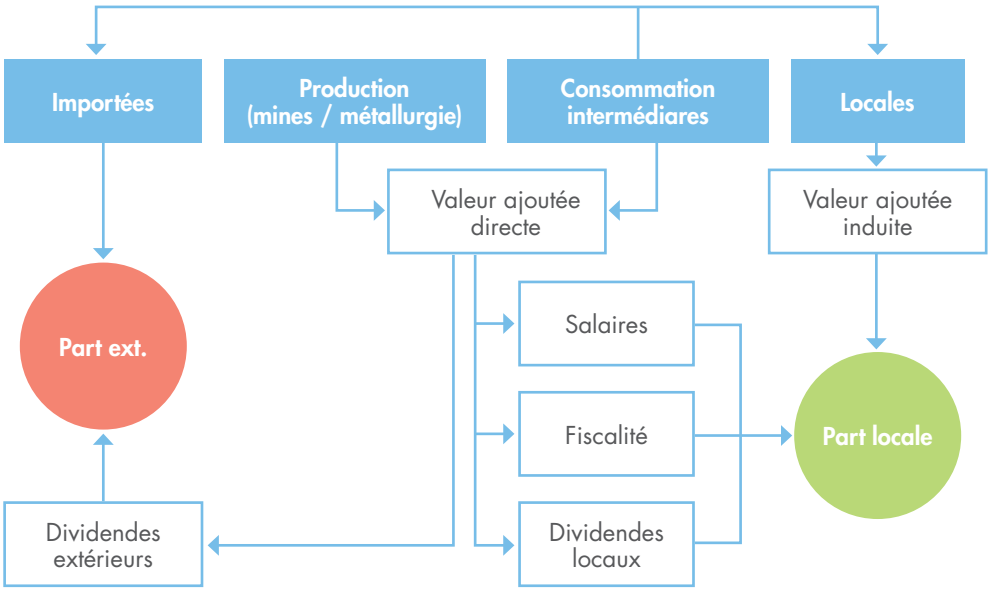
Le développement et l'intensification de la formation initiale et continue sur les domaines de compétence nécessaires à l'industrie étaient également prévus. Ces formations sont dispensées par le biais des structures existantes UNC (DEUST), centre de formation aux techniques des mines et carrières (CFTMC) pour le brevet professionnel « mine », et les formations de conducteurs d'engins. La forte demande à l'heure actuelle en matière de maintenance des machines et des équipements, notamment des équipements métallurgiques, nécessite toutefois que soit encore renforcé cet effort, notamment par le développement d'une plateforme consacrée à la maintenance industrielle ou le développement des capacités de formation du CFTMC, en particulier en maintenance d'engins. Enfin, des partenariats pour des formations de plus haut niveau doivent encore se construire avec des établissements de formation reconnus, tant en France (par exemple en matière de géosciences) qu'à l'étranger.

La compétitivité des industries locales apparaissait d'autant plus nécessaire que le schéma minier affirmait l'intérêt de la Nouvelle-Calédonie à développer **la valorisation locale de la ressource**, principe également confirmé depuis lors par les travaux du Comité stratégique industriel. Différents modes de valorisation de la ressource (la part de la richesse produite qui reste ou revient au territoire) existent selon les variables prises en compte.

La valorisation locale de la ressource

En effet, toute la valeur ajoutée créée par les différents modes d'exploitation n'a pas vocation à rester en Calédonie. La « part locale » est constituée par les salaires distribués, les impôts et taxes versés, les dividendes perçus par les propriétaires calédoniens (et notamment par les sociétés publiques de participation), enfin par la valeur ajoutée induite dans le reste de l'économie par la sous-traitance. La « part extérieure » quant à elle, regroupe les dividendes perçus par les opérateurs internationaux participants au capital des sociétés calédoniennes (Eramet, Nisshin, Xstrata, Valé, Sumic, Sumitomo, Mitsui, etc.) ainsi que par les coûts de la sous-traitance extérieure.

6 RÉPARTITION DE LA VALEUR AJOUTÉE (NICKEL)



Les ordres de grandeur ont été rappelés lors de la réunion du CSI d'octobre 2011 ; il s'agit de montants très significatifs mais qui ne suffisent pas à fonder tout l'avenir économique du territoire à long terme.

7 LES MONTANTS PRÉVISIONNELS DES RECETTES LIÉES AUX USINES

	Valeur à terme (prévisions)	Fourchettes prévisibles
Dépenses directes d'exploitation sur le territoire	600 M$ par an pour les trois usines	
Résultats nets revenant aux intérêts calédoniens pendant la période d'amortissement des nouvelles usines	300 M$ environ par an en moyenne dont 30% dédiés au remboursement des emprunts	Après amortissement ces résultats seraient de l'ordre de 375 milliards $, mais pourraient fluctuer entre 200 milliards $ et 680 milliards $, selon les cours du nickel
Impôts et taxes perçus en Nouvelle-Calédonie, après amortissement	600 M$ par an	Fourchette allant de 300 milliards $ à 1 milliard de $
Produit intérieur brut global de la Nouvelle-Calédonie	8 milliards de $ (847 milliards XPF en 2011)	

Source : CSI, Octobre 2011

Des outils réglementaires visant à favoriser la valorisation locale ont été mis en place, en particulier les trois réserves métallurgiques interdites à l'exportation sans valorisation locale ont été créées sur le Grand Sud, Tiébaghi et le Koniambo. Le dispositif des réserves techniques provinciales a également été mis en place afin de pouvoir réserver des gisements pour des projets miniers futurs. Pour l'heure, compte tenu de leurs tailles, seuls les gisements de Prony et Pernod ont fait l'objet d'une telle procédure de classement par la province Sud.

Au-delà des dispositifs réglementaires, le schéma évoquait les orientations privilégiées susceptibles de faciliter le développement d'une valorisation locale de la ressource.

Sur ce plan, le principe de mutualisation ou de regroupement d'infrastructures, visant à réduire les coûts sociaux, environnementaux et économiques des développements miniers, n'a pas encore été concrétisé entre les acteurs, même si les collectivités incitent régulièrement à ces pratiques. Le seul exemple de rapprochement est celui de Valé et de la SLN qui envisagent des travaux communs dans le Grand Sud, dans une perspective de développement de synergies à terme.

De même, les perspectives d'enrichissement des minerais, au-delà des unités déjà installées, sont pour l'instant limitées compte-tenu de la taille des gisements pouvant justifier de tels investissements. La société Koniambo Nickel n'a toutefois pas écarté cette option.

Une seule initiative sérieuse visant à doter la Nouvelle-Calédonie de capacités supplémentaires de traitement à partir des réserves métallurgique a été présentée sur le sud. La côte est, si elle détient le potentiel, reste moins attrayante pour les opérateurs. D'autres initiatives sont en cours et permettront peut-être d'augmenter les capacités de production de la Nouvelle-Calédonie.

Sur les questions énergétiques, la Nouvelle-Calédonie n'a, pour l'heure, pas légiféré en matière de compensation carbone, et le territoire n'a pas été inclus dans le protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le principe de la compensation est toutefois réaffirmé dans le schéma de l'énergie et du climat, et des réflexions sont en cours sur l'opportunité de pouvoir rejoindre le protocole en cours de négociation qui succédera à Kyoto.

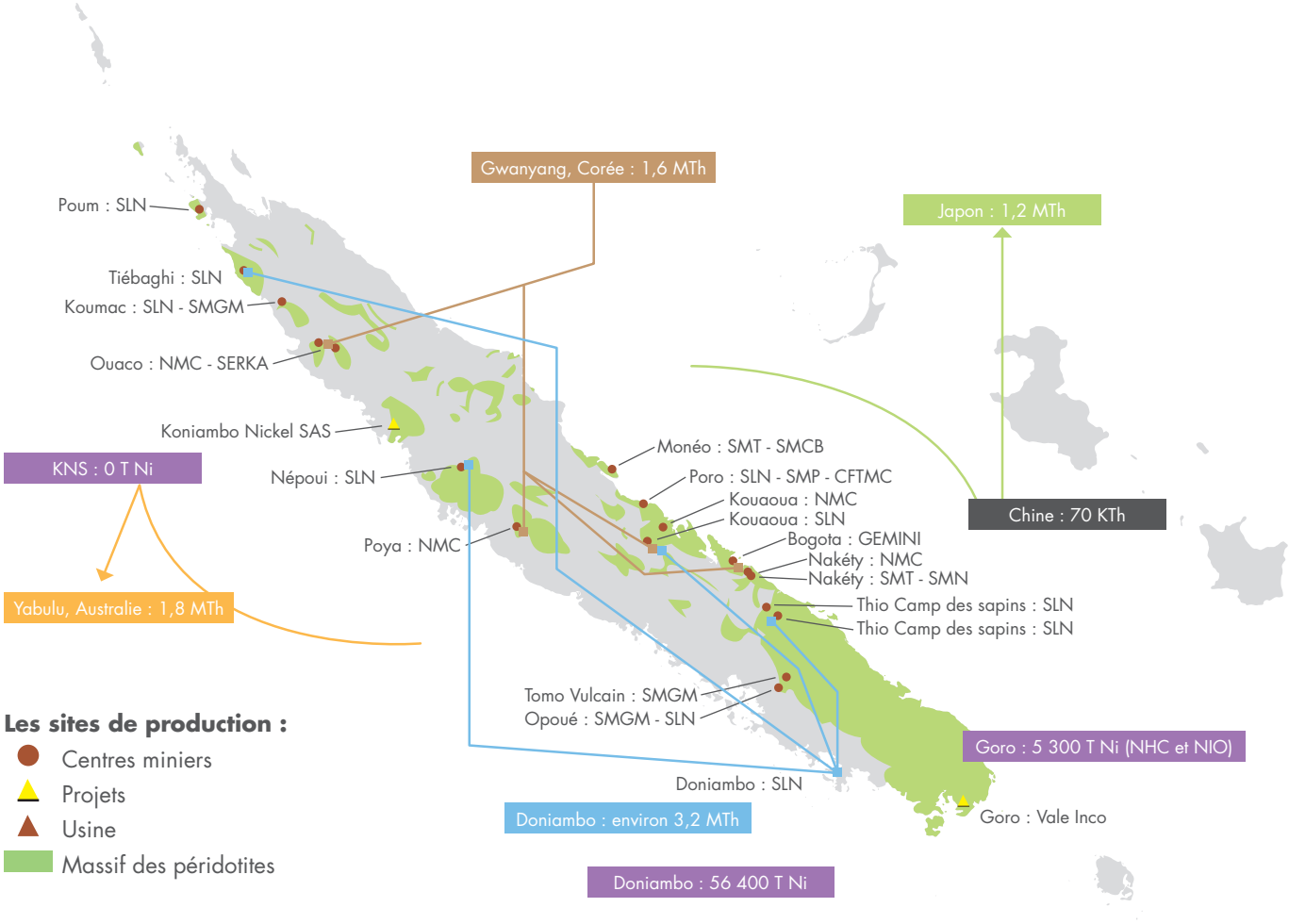
La clarification de la politique d'exportation des produits

Une démarche de **clarification des principes régissant la politique d'exportation des produits miniers** a également été entreprise.

Le cadre réglementaire en matière d'exportation a été mis à jour par l'adoption d'une délibération du Congrès au titre du commerce extérieur et d'un arrêté du gouvernement. Le contenu des demandes d'autorisation d'exportation des minerais et les critères d'évaluation de ces demandes ont été précisés. Ces derniers comprennent les principes économiques de la valorisation des produits miniers, ainsi que les intérêts et avantages pour la Nouvelle-Calédonie de ces opérations de cession. Un comité du commerce extérieur minier, chargé d'évaluer et de rendre un avis sur les demandes d'autorisation d'exportation avant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a également été constitué.

En application de ce cadre réglementaire et des préconisations du schéma, les courants d'exportations traditionnels ont été conservés, car ils offrent aujourd'hui un débouché pour les minerais garniéritiques de petites teneurs (non acceptés par la métallurgie calédonienne ou coréenne), ainsi qu'une nécessaire diversification. L'exemple des latérites, pour lesquels les mineurs du territoire dépendent d'un seul client, montre au contraire qu'il est essentiel de pouvoir disposer de courants variés afin de profiter pleinement de la concurrence entre les acteurs et favoriser ainsi la valorisation complète des profils d'altération. D'autres marchés, comme la Chine, permettent de valoriser des produits de plus faibles teneurs encore.

8 VOIES DE VALORISATION DU MINERAI CALÉDONIEN EN 2012



Source : DIMENC (2012)

Enfin, le renforcement de l'information des décideurs économiques et politiques sur les projets miniers, l'économie du nickel et les fonctionnements du marché, était identifié comme nécessaire afin que la Nouvelle-Calédonie se saisisse pleinement des choix stratégiques s'offrant à elle.

Le vecteur principal en a été l'observatoire du nickel et du cobalt, en place depuis 2008. Cet observatoire s'articule autour de bases de données régulièrement mises à jour sur les fondamentaux du marché, les opérateurs, ainsi que le marché de l'acier inoxydable et du cobalt. Une information régulière est organisée par la DIMENC à l'attention des institutions et des industriels. Le renforcement des relations avec les principaux pays clients/partenaires, autre vecteur potentiel de partage d'information, n'a pas pu être initié pour l'heure.

e. Vers une gestion durable des retombées économiques et sociales des projets miniers et métallurgiques

La gestion des impacts économiques et sociaux des développements miniers est une composante essentielle de toute stratégie de développement durable.

La généralisation **des études des impacts sociaux et économiques potentiels des nouveaux projets miniers et métallurgiques** a été la première des mesures mises en œuvre. Une étude d'impact socio-économique est maintenant requise par le code minier pour toute

autorisation d'exploitation. Cette étude publique est donc à disposition, notamment, des membres du CNRT, des collectivités ou encore de la profession minière. Elle doit comprendre un état initial du contexte socio-économique, l'identification des impacts positifs comme négatifs envisagés, ainsi que les mesures de gestion de ces derniers. Toutes les sociétés minières se sont ainsi prêtées à l'exercice dans le cadre des dossiers de régularisation.

Il devra découler de ces études la mise en place de stratégies de gestion des impacts socio-économiques, comme le prévoit la réglementation. Ces plans de gestion n'auront véritablement de sens que si les opérateurs, les municipalités, les autorités coutumières et les institutions entretiennent un dialogue continu autour de ce plan de gestion, et ce tout au long de la vie du projet. Afin de faciliter ces échanges, le code minier a ouvert la possibilité de création de Comités Locaux d'Information (CLI) pour des projets importants, en complément des commissions minières communales. La procédure d'instruction des travaux d'exploitation, telle que prévue par le code minier, prévoit en outre une enquête publique d'une durée d'un mois afin d'informer et d'associer la population à la prise de décision.

Dans l'ensemble, il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'influence effective de ces différents dispositifs, visant à instaurer un principe de transparence et d'équité, sur les modes de gestion « historiques » des impacts socio-économiques. Le mode dominant de gestion reste à ce jour la distribution de contrats de sous-traitance, en matières d'exploitation et d'environnement.

Sur le sujet spécifique des impacts négatifs liés à la diminution des emplois offerts pendant la phase de construction d'un projet, le schéma prévoyait que des moyens seraient mis à disposition des communes pour aider au reclassement des employés ou à leur reconversion. Aucun dispositif particulier n'a toutefois été mis en place au profit des communes. Afin d'accompagner cette phase de démobilisation, les provinces Sud et Nord ont mis chacune en place un dispositif spécifique (Prego dans le sud et Réaction dans le nord). Ces plans ont été intégralement gérés par les services provinciaux ou des antennes relais spécifiques.

En cas de fermeture d'un centre minier en revanche, le fonds nickel s'est vu effectivement doté d'une mission portant sur la reconversion des salariés, à l'échelle communale.

Enfin, le schéma minier proposait de **fonder un développement industriel pour les générations futures à partir des retombées actuelles du secteur minier et métallurgique.**

C'est notamment l'objet du fonds nickel, qui vise le soutien des entreprises minières et de leurs sous-traitants en cas de crise du secteur, par la prise en charge des cotisations patronales ou l'ouverture de travaux visant à la résorption du passif environnemental.

C'est ensuite également le rôle des entreprises minières, que le schéma appelle à participer au développement économique local, par le biais de fonds de développement ou de fondations d'entreprise. L'exemple le plus abouti est celui engagé depuis quelques années par le groupe Valé pour ce qui concerne son projet du sud.

La mise en place d'un fonds pour les générations futures ne s'est pas concrétisée pour l'heure, car devant s'inscrire dans une perspective globale, comme par exemple les travaux du Comité stratégique industriel, voire la révision des lois et règlements fiscaux. Par ailleurs, plusieurs options ont été distinguées, mais aucune pour l'heure ne semble avoir recueilli l'adhésion d'une majorité des partis politiques. Le principe d'une contribution sur les produits miniers et métallurgiques a néanmoins été élaboré afin d'alimenter ce futur fonds.

Si la question de l'alimentation du fonds fait encore débat (part des recettes fiscales avant répartition, IS 35 et taxes minières, redevance ou contribution minière à l'extraction), celle de l'utilisation de ce fonds pour des besoins futurs n'est pas encore totalement arrêtée.

f. L'évolution du marché du nickel en 2025

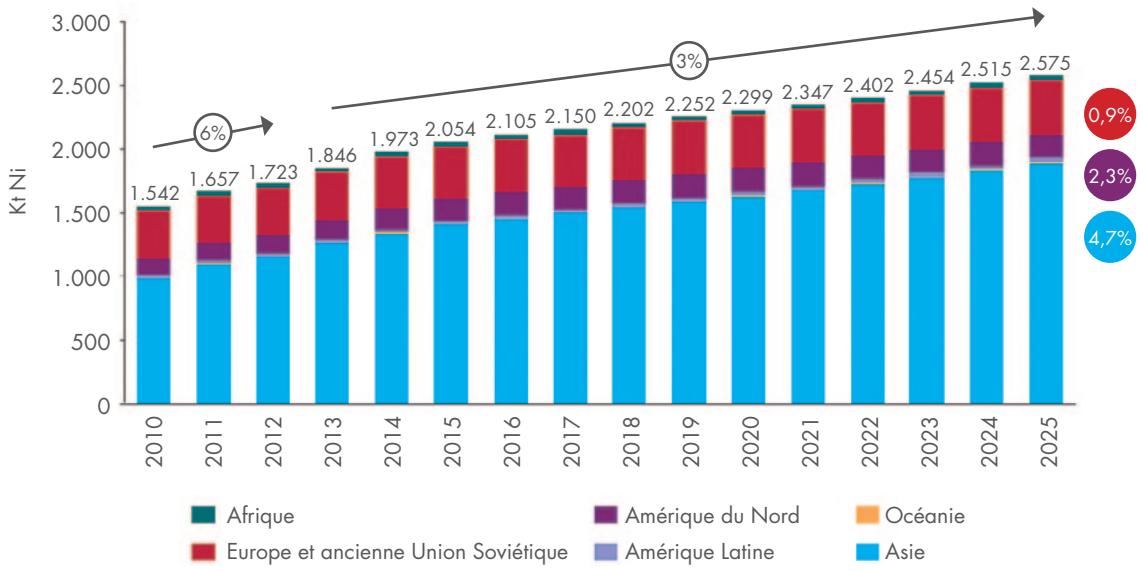
Le bilan de la mise en œuvre du schéma de mise en valeur des richesses minières révèle, si besoin en était, que le secteur minier a considérablement évolué ces dernières années sous les effets conjuguées de la réforme réglementaire, d'une participation plus active de la population et d'une volonté partagée de tous de s'inscrire dans la durée.

Sur le plus long terme, la poursuite de ces transformations dépendra fortement des perspectives économiques du marché du nickel, à l'horizon de réflexion du présent document.

Les éléments de projection économique présentés dans ce document sont issus d'une étude commanditée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et l'observatoire du nickel et du cobalt, réalisée par la société Wood Mac Kenzie (Andrew Mitchell, Jim Lennon) et visant à répondre aux questions suivantes :

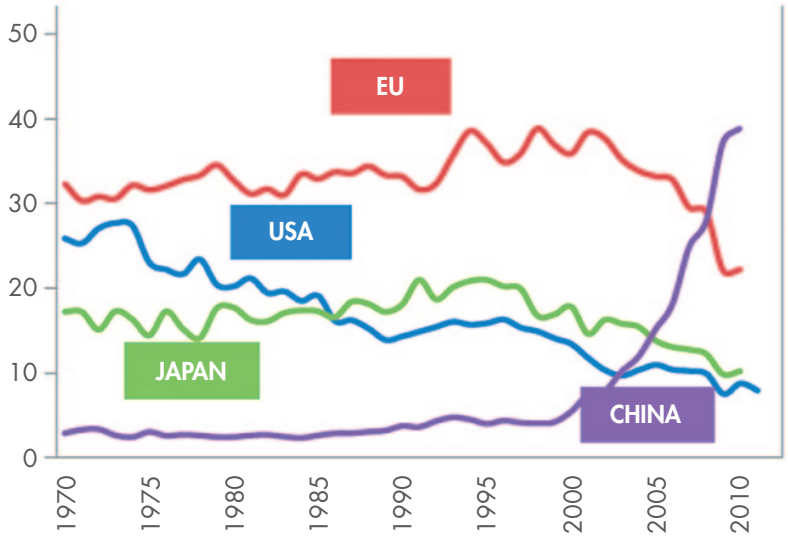
- l'évolution des fondamentaux du marché du nickel, du cobalt et des aciers inoxydables (production, consommation, cotation LME) ;
- l'analyse des coûts des producteurs (pays et opérateurs) ;
- les perspectives en terme de procédés ;
- les développements stratégiques les plus récents des grands producteurs de nickel.

9 PERSPECTIVES 2010-2025 POUR LA CONSOMMATION MONDIALE

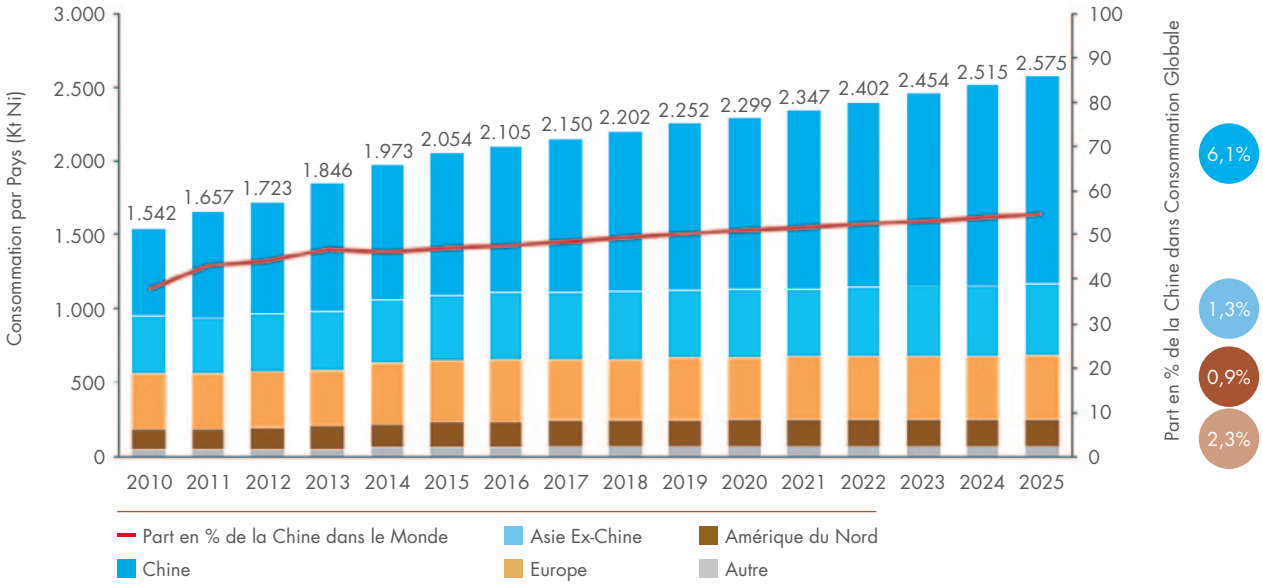


La consommation mondiale de nickel, depuis le début des années 2000, apparaît résolument tirée par les besoins chinois. Alors qu'elle ne représentait qu'une part très faible des consommations mondiales au début de la décennie, la Chine est en effet devenue le premier consommateur mondial de nickel en 2009. Elle devrait également absorber plus de 50 % de la consommation mondiale de nickel en 2022.

10 ÉVOLUTION 1970-2010 DE LA CONSOMMATION MONDIALE PAR GRANDES AIRES GÉOGRAPHIQUES



11 PERSPECTIVES 2010-2025 POUR LA CONSOMMATION MONDIALE PAR GRANDES AIRES GÉOGRAPHIQUE DONT LA CHINE



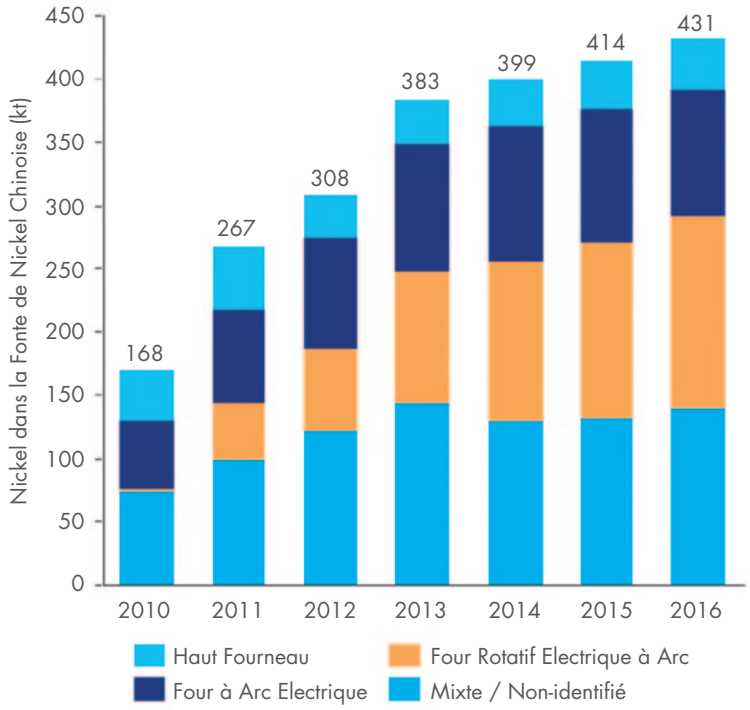
La faible croissance résultante de la consommation en volume dans ces pays industrialisés de l'Asie, d'Europe et des Etats-Unis découlera principalement de la consommation, hors industrie de l'acier inoxydable en particulier, de celle des alliages non ferreux de l'industrie aéronautique.

Une révolution technologique et économique des années 2000 : le *Nickel Pig Iron*

S'agissant de la Chine, les besoins ont été largement comblés par l'apparition d'un produit nouveau, la fonte de nickel (*Nickel Pig Iron*), produit à la fois moins riche en nickel et moins pur que le ferronickel. L'apparition sur le marché de la fonte de nickel, à partir de 2006, produite tout d'abord dans d'anciens haut-fourneaux remis en service pour l'occasion et alimentés par du minerai à faible teneur d'Indonésie et des Philippines, a constitué la révolution technologique dans l'industrie du nickel des années 2000.

En l'absence de disponibilité suffisante de chutes d'acier inoxydable, et dans un contexte de rigidités importantes dans la mise sur le marché de nouvelles capacités de production de nickel en-dehors de la Chine, la production de fonte de nickel s'est avérée être la seule marge de flexibilité pour satisfaire aux besoins chinois. En 2012, 300 000 tonnes de fonte de nickel ont été produites (soit 17 % de la production mondiale), à destination exclusive du marché de l'acier inoxydable chinois. Les modes de production ont évolué, avec l'usage progressif de fours électriques à arc (technologie EAF), puis de fours rotatifs associés à des fours électriques (technologie RKEF). Si elles sont exclusivement dépendantes des exportations indonésiennes (et dans une moindre part philippines), les capacités de production estimées à l'heure actuelle sont significatives, estimées à plus de 500 000 tonnes par an, uniquement pour la technologie RKEF.

12 PRODUCTION DE FONTE DE NI PAR TYPE DE PROCÉDÉ



L'équilibre offre/demande et les perspectives de cours à horizon 2025 : un surplus d'offre à résorber

L'industrie du nickel connaît aujourd'hui une période difficile. Les cours du nickel s'approchent à l'heure actuelle des 6 USD/Lb, seuil de cours où à peu près la moitié de la production actuelle de nickel au niveau mondial se fait à perte.

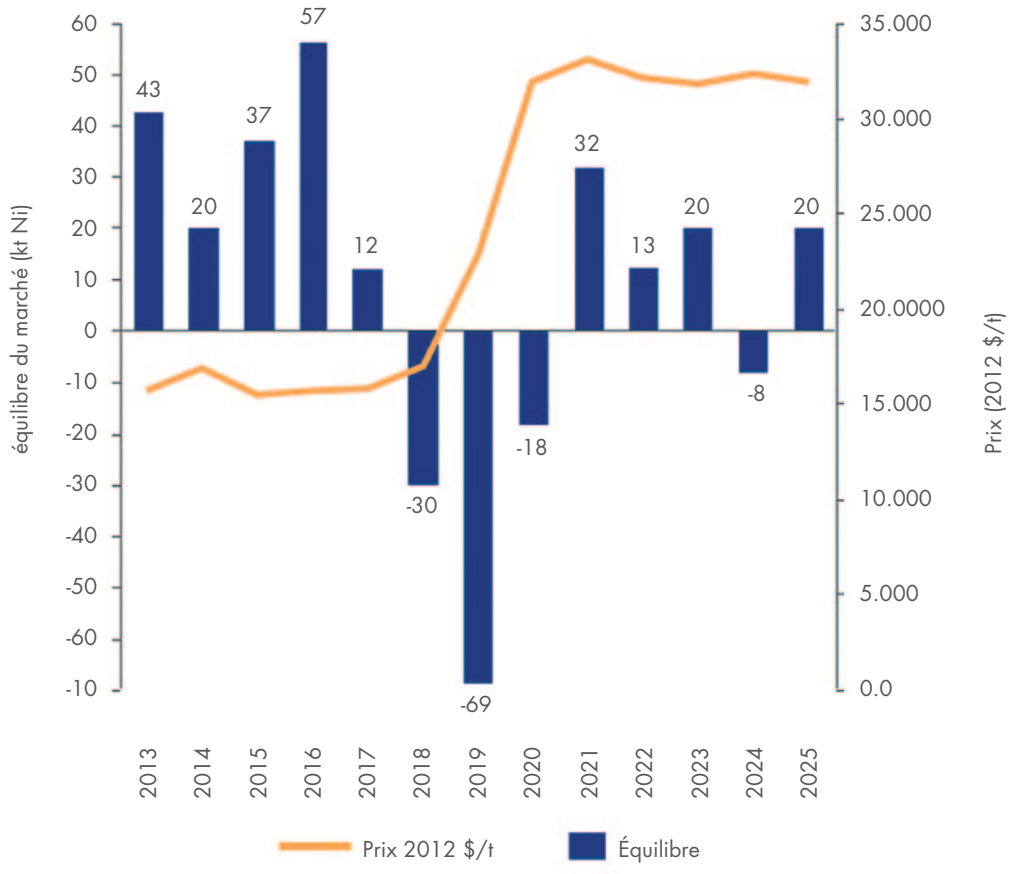
Cette situation reflète les perspectives de surplus d'offre anticipées par le marché, liées à deux facteurs essentiels, outre une reprise économique tardant à venir :

- la rentrée en production commerciale de grands projets, attendue maintenant depuis plusieurs années, en particulier en Nouvelle-Calédonie ;
- le dynamisme chinois sur la production de NPI, alimenté par les stocks physiques de minerai constitués ces dernières années au niveau des ports chinois.

Le troisième facteur dépressif qu'il convient de mentionner est l'attentisme généralisé des producteurs de nickel. Une réaction (baisse de la production ou fermeture de capacités) à ces niveaux de cours n'est pas à attendre avant 2014, compte-tenu de l'incertitude planant actuellement sur la mise en œuvre effective de l'arrêt des exportations minières décidée par le gouvernement indonésien, relativement incertaine mais suffisamment susceptible de bouleverser l'équilibre de marché pour que l'ensemble des acteurs attendent cet horizon avant de réagir.

Sur le long terme, qui est celui d'intérêt pour la présente analyse, les perspectives sont en revanche nettement plus favorables du fait de la solidité de la croissance de la demande, qui résorbera progressivement la situation de surproduction. Le prix d'équilibre de long terme (celui nécessaire à la mise en production de nouvelles capacités pour alimenter la demande) est ainsi estimé à 15 USD/Lb.

13 PERSPECTIVES DE COURS SUR LE LONG TERME

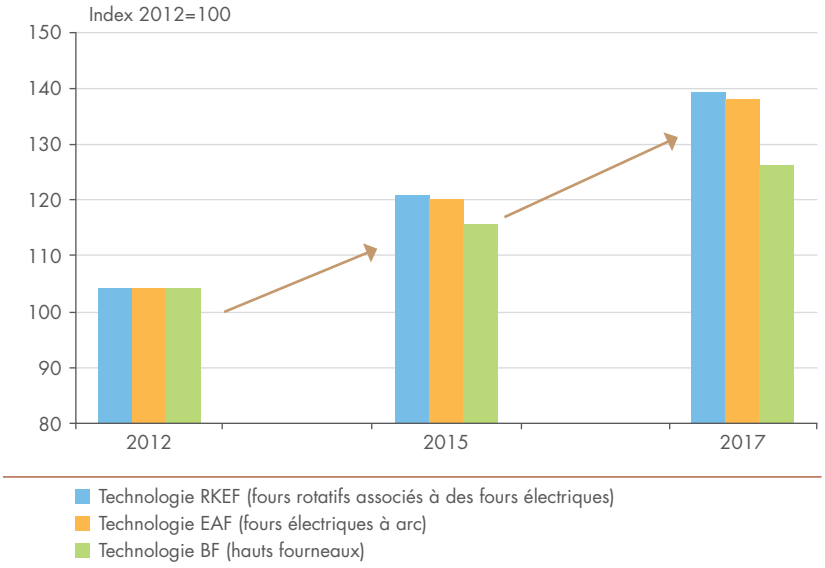


De son côté, le NPI subira également des hausses de coût de production, du fait :

- des coûts d'acquisition du minerai qui, si l'approvisionnement n'est pas interrompu, sera susceptible en tout état de cause d'augmenter (du fait des probables mesures de restriction - quotas ou taxes) ;
- des coûts de l'énergie qui seront appelés à augmenter en Chine du fait d'une politique environnementale plus stricte ;
- de la possible appréciation du yuan chinois, dans une perspective de rééquilibrage des échanges mondiaux.

Ainsi, cette tendance accompagnera également la hausse des cours au niveau mondial, d'autant plus que, depuis leur fort développement en 2006, les producteurs de NPI jouent traditionnellement le rôle de « producteur marginal », dont le coût de production détermine le prix de marché.

14 ÉVOLUTION DES COÛTS DE LA FONTE DE NICKEL PAR TECHNOLOGIE



Cet horizon de remontée des cours est celui qu'il convient de prendre en compte s'agissant des perspectives de développement de l'industrie minière et métallurgique en Nouvelle-Calédonie. En effet, toute ouverture de centre minier, développement de projet métallurgique ou augmentation de capacité de production, si décidé aujourd'hui, ne prendra effet que dans 5 à 10 ans, soit l'horizon dans lequel le marché aura effectivement besoin de nickel supplémentaire.

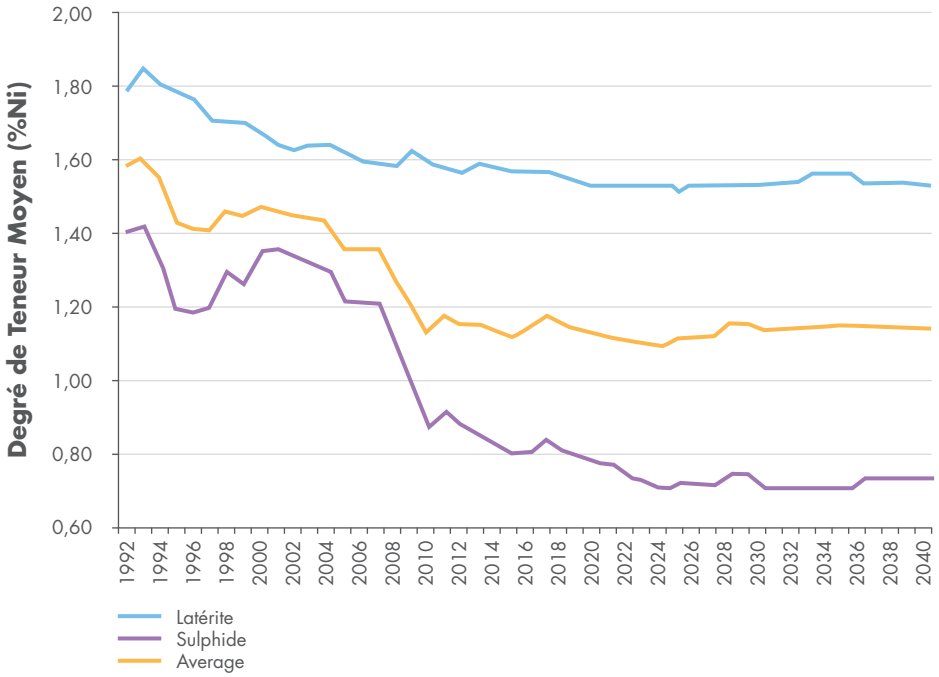
La Nouvelle-Calédonie dispose d'atouts dans la compétition mondiale

Dans ce contexte, la Nouvelle-Calédonie dispose de plusieurs atouts qui la placent dans une position lui permettant de tirer parti des perspectives favorables de long terme sur le marché du nickel.

Le premier d'entre eux concerne la richesse de sa ressource. Pour prendre en compte des chiffres de référence au niveau international (bien que ces derniers ne rendent pas entièrement justice aux potentialités réelles du territoire), l'USGS (United States Geological Survey) attribue à la Nouvelle-Calédonie 17 % des réserves mondiales de nickel. Elle se place en seconde position des pays détenteurs de réserve, juste après l'Australie.

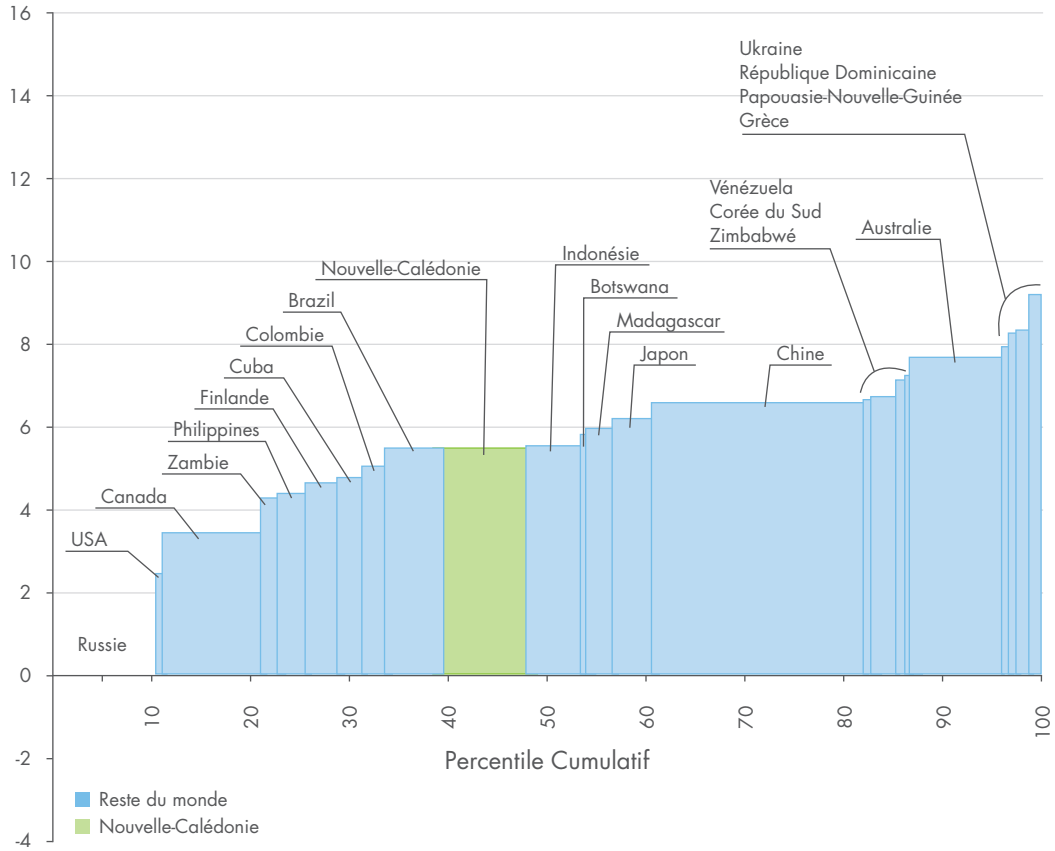
Au-delà du montant des réserves, la Nouvelle-Calédonie bénéficie surtout d'un minerai considéré comme riche parmi les minerais latéritiques, dans un contexte où les sociétés minières doivent faire face à des teneurs en chute progressive.

15 ÉVOLUTION PROSPECTIVE DES TENEURS MOYENNES DE NICKEL EXPLOITÉS, SELON LEUR NATURE (LATÉRITES/SULFURES)



Par ailleurs, à un niveau global, la Nouvelle-Calédonie jouit d'un positionnement correct dans la courbe des coûts (en dessous du 50e centile en *cash-cost*), notamment grâce aux excellentes performances attendues pour KNS. Si cette position cache des disparités entre les sites de production calédoniens, ils démontrent toutefois la capacité à produire de manière compétitive sur le territoire.

16 COURBE DES COÛTS DES PAYS PRODUCTEURS (2018)



En outre, elle dispose maintenant, à la suite des investissements conséquents dans l'usine du sud et du nord (représentant un tiers des 30 milliards USD investis dans le secteur dans la décennie 2000-2010), d'une base industrielle, sur laquelle peuvent s'envisager des extensions de capacité brownfield, moins coûteuses en capital donc plus facilement rentabilisables.

Enfin, le positionnement de la Nouvelle-Calédonie au sein de la zone Asie-Pacifique, à proximité de grands territoires miniers comme l'Australie et l'Indonésie, ou industriels comme le Japon, la Corée ou la Chine, est source d'opportunités, comme le démontrent les partenariats commerciaux ou industriels établis par des acteurs du territoire dans ces pays. Cet avantage difficilement quantifiable mais source d'opportunités, doit également être pleinement utilisé par la Nouvelle-Calédonie.

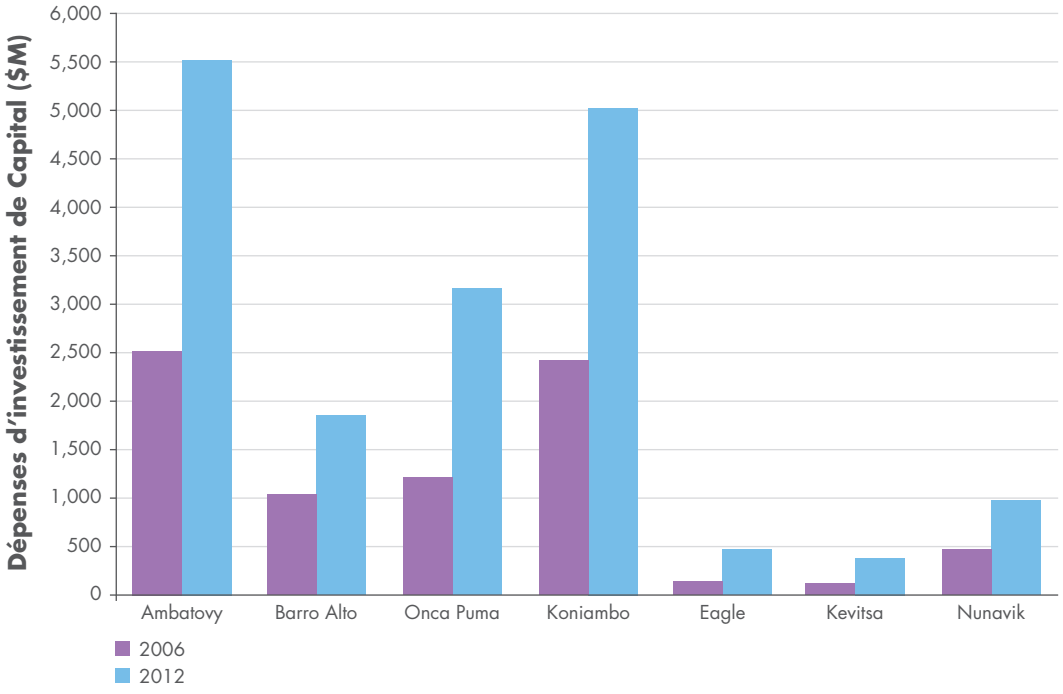
Mais qui ne doivent pas cacher les difficultés intrinsèques que connaît l'industrie du nickel

Le coût de l'investissement

L'analyse rétrospective de la conduite des grands projets de valorisation de nickel depuis les années 2000 démontre cependant que le développement de nouvelles capacités de production dans cette industrie demeure un commerce risqué et difficile.

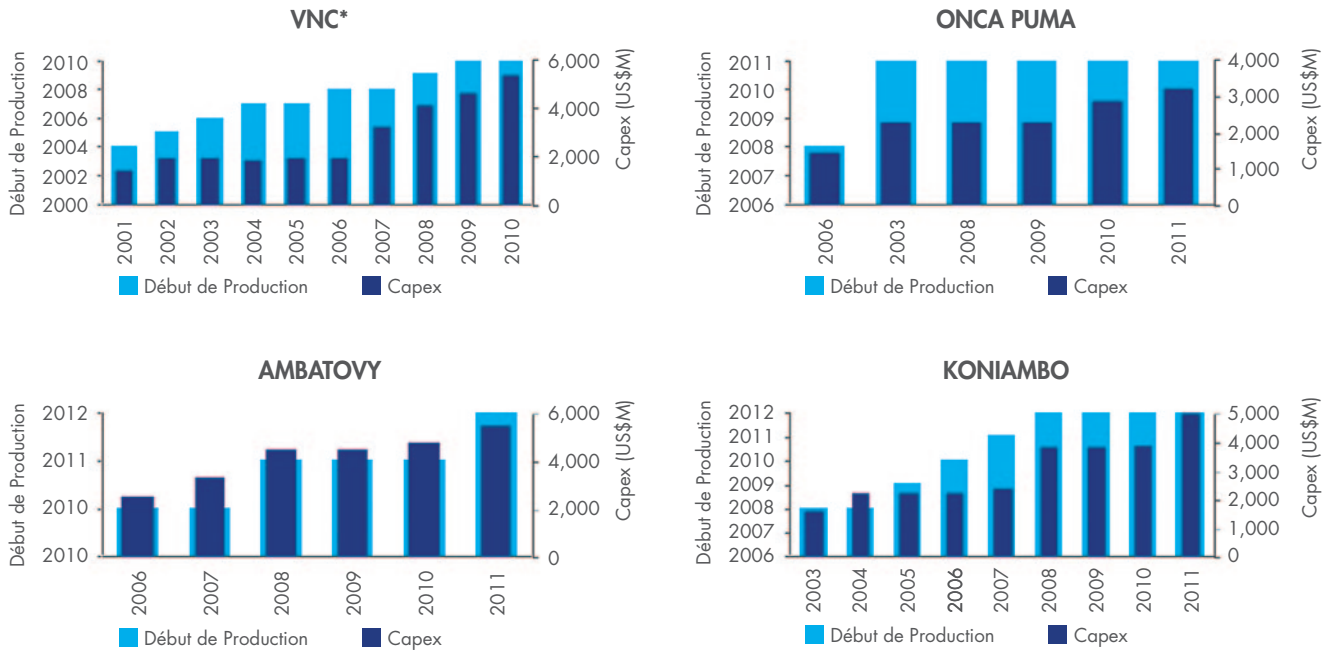
En particulier, force est de constater que les dépenses en capital des grands projets ont drastiquement augmenté depuis les années 2000, avec des augmentations moyennes de 12 % par an.

17 ÉVOLUTION DES CAPEX DE PROJETS ENTRE 2006 ET 2012



Le renforcement de l'intensité capitalistique des grands projets s'est accompagné de retards dans la mise en production (de plusieurs années), et de dépassements significatifs des budgets d'investissement (allant jusqu'au doublement des budgets initiaux).

18 DÉLAIS PRÉVISIONNELS ET MONTANTS D'INVESTISSEMENT DE PROJETS



Dans ce tableau, et alors que les deux dernières usines locales ne produisent pas encore les produits pour lesquels elles ont été construites, on constate que les durées de construction des projets calédoniens sont bien supérieures à celles des projets construits à Madagascar et au Brésil. Quand on sait que le coût horaire du travail dans ces pays est 7 à 10 fois inférieur à celui de la Nouvelle-Calédonie, on imagine les surcoûts locaux que cela a pu entraîner.

Il ne faudrait toutefois pas conclure de ces chiffres à une spécificité du nickel : ces phénomènes d'explosion des coûts et des délais se constatent sur d'autres commodités, voire même de manière plus prononcée. Ils trahissent simplement l'excès de confiance historique des investisseurs et d'optimisme des sociétés minières. Si des exceptions remarquables existent dans des configurations techniques et industrielles particulières (notamment l'usine HPAL de Coral Bay aux Philippines et l'usine pyrométallurgique de Gwanyang en Corée), ces difficultés concernent toutes les technologies (HPAL ou RKEF), et doivent conduire à ne pas oublier le caractère complexe de cette industrie et les risques intrinsèques à tout nouveau projet minier ou métallurgique.

Le projet POSCO, une nouvelle référence pour l'industrie ?

Dans un conte xte géographique et industriel particulier, grâce notamment à la présence d'infrastructures de soutien à proximité[7], de compétences industrielles de pointe et d'un niveau de productivité élevé, le projet réalisé par la SMSP en Corée du Sud, dit « projet POSCO », a bousculé tous les ratios de l'industrie mondiale. Pour une capacité de production de 30 000 tonnes (la moitié de celle des usines locales), la durée de construction, à capacité équivalente, a été trois fois inférieure à celle des usines calédoniennes. L'investissement a coûté près de dix fois moins et au bout de 11 mois, l'usine avait atteint sa pleine capacité de production. Avec de tels ratios et une capacité inégalée dans l'industrie du nickel à générer des flux financiers positifs aussi rapidement, il est plus que probable que le retour sur investissement de ce projet soit infiniment supérieur aux taux de rentabilité espérés des usines calédoniennes. Cette expérience fera référence dans l'industrie et ce type de projet, sans doute reproductible dans des conditions similaires en Asie, en annonce certainement d'autres dans les années à venir, notamment pour répondre à la croissance de la Chine et de l'Inde.

C'est une piste non négligeable que la Nouvelle-Calédonie se doit d'étudier attentivement pour optimiser la valorisation de son nickel, car les autres pays producteurs de nickel concurrents seront eux, à n'en pas douter, particulièrement attentifs à ce genre de performance pour valoriser leur propres ressources minérales.

La rentabilité des usines calédoniennes

Pour un certain nombre de raisons historiques et structurelles[8], le coût de la vie est particulièrement élevé en Nouvelle-Calédonie[9] et se répercute sur les coûts de production des usines. Les coûts énergétiques des usines calédoniennes sont trois fois supérieurs à ceux de leurs homologues coréennes. Le coût de la main d'œuvre est 1,5 fois supérieur à celui de la France métropolitaine et jusqu'à 7 fois supérieur à celui des pays à bas coûts comme la Chine ou le Brésil.[10]

Ces handicaps que l'industrie du nickel locale est en mesure de compenser partiellement aujourd'hui, grâce à l'exploitation de minerais à des teneurs moyennes plus riches que celles de ses concurrents et grâce à des technologies récentes, seront plus critiques à compenser dans les années à venir. Lorsque le marché mondial du nickel aura comblé le cycle déficitaire de sa balance « offre/demande », notamment grâce à l'avènement économique de l'hydrométallurgie et à l'apport de produits de substitution, les prix du nickel trouveront leur équilibre à des niveaux plus bas.

La structure de coûts de la Nouvelle-Calédonie rendra alors la rentabilité de ses usines beaucoup plus délicate. La décision d'Eramet d'investir en Indonésie dans l'hydrométallurgie, si ce projet était mené à son terme, n'est sans doute pas étrangère à cette logique, et de nombreux opérateurs mondiaux envisagent aussi des investissements dans des pays à faibles coûts de production.
Le niveau élevé des coûts de production locaux, l'avènement économique de l'hydrométallurgie et l'apparition de produits de substitution, sont, à n'en pas douter, les plus grands dangers qui pèsent sur l'industrie du nickel calédonien.

6.13.2 Les indicateurs d'opportunité

- La fluidité du domaine/indicateurs :
  - nouveaux permis institués par an : +/-10 ;
  - titres annulés par an : +/-15 ;

(7) Port et capacité de production électrique.
(8) Voir le chapitre sur l'économie.
(9) La Nouvelle-Calédonie se situe entre le deuxième et le troisième pays le plus cher au monde selon « l'indice *Big Mac* », rapport Syndex, avril 2009.
(10) *Stratégie long terme SLN*, juin 2012.

- la valeur ajoutée locale :
  - part du métal transformé en Nouvelle-Calédonie : 53,6 % du métal extrait ;
  - part du métal transformé en Nouvelle-Calédonie + valorisation à l'extérieur avec partage de la rente métallurgiste : 72,1 % du métal extrait ;

- les teneurs de coupure à l'exploitation : variables entre 1,6 % et 2 % ;

- la part des surfaces dégradées par l'activité minière sur les roches ultrabasiques (péridotites) : 3,5 %.

6.13.3 Les choix et alternatives possibles

- Quelle priorité et quels moyens accorder à la consolidation de l'industrie du nickel, tant du point de vue de sa compétitivité que de la durée de vie de la ressource ?
- Quelle contribution pour la Nouvelle-Calédonie à l'équilibre du marché du nickel à l'horizon 2025 ?
- Quels niveaux et modalités de participation des collectivités calédoniennes à la prise de décision industrielle ? Les collectivités calédoniennes doivent-elles jouer le rôle de régulateurs, d'actionnaires, ou encore d'opérateurs ?
- Quel arbitrage entre consommation et épargne pour les générations futures dans l'utilisation des revenus du nickel ?

6.13.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

Le bilan du schéma minier, ainsi que les perspectives économiques du secteur tracées précédemment, et les réflexions complémentaires menées dans le cadre du comité stratégique industriel, font ressortir certains thèmes forts pour le développement du secteur minier de la Nouvelle-Calédonie.

Afin d'esquisser un scénario de développement de long terme pour l'industrie minière calédonienne, cinq « questions d'avenir » ont été identifiées. À chacune de ces questions correspond un objectif stratégique, définissant pour chacun de ces axes une orientation souhaitable pour la Nouvelle-Calédonie.

Le positionnement de la Nouvelle-Calédonie relativement à ces cinq grandes questions permettra de définir un scénario de développement pour ce secteur et, *in fine*, d'assoir une stratégie industrielle collective, conçue comme l'organisation dans le temps des projets industriels et miniers prioritaires pour la Nouvelle-Calédonie et la définition des moyens d'action à mobiliser pour les faire aboutir.

a. Renforcer la compétitivité de l'industrie calédonienne du nickel et sa résilience face aux cycles du marché

La Nouvelle-Calédonie souffre, par rapport à ses concurrents directs, qu'ils soient producteurs de minerai (Indonésie ou Philippines) ou producteurs de métal, d'un problème de compétitivité, ou plus précisément de coûts de production élevés.

Sur l'ensemble de la production de métal calédonienne, certains sites de production compensent le niveau global de coûts élevés, se traduisant par un positionnement correct pour la Nouvelle-Calédonie dans la courbe des coûts, comme on l'a vu précédemment. Il n'en reste pas moins que cette situation expose le reste de l'industrie minière calédonienne aux risques des évolutions de marché. Sur le long terme, cette situation est susceptible de constituer un frein à la réalisation, sur le territoire, d'investissements miniers porteurs d'avenir.

Cette situation, qui dépasse l'industrie minière pour concerner toute l'économie calédonienne, est la résultante de plusieurs facteurs, et plus particulièrement du niveau élevé des salaires et des coûts des services à l'industrie, ainsi que des coûts de l'énergie, dans un contexte insulaire contraint.

S'agissant des ressources humaines, il convient de nuancer le propos en soulignant que le territoire bénéficie, malgré l'absence de certaines compétences spécifiques qui ont pu manquer à la construction des deux complexes industriels, d'une main d'œuvre qualifiée. L'existence de structures de formation de qualité, notamment l'Université de Nouvelle-Calédonie ou le CFTMC s'agissant des opérateurs sur mine, est un facteur positif.

Sur le long terme, la dérive des coûts, si elle n'a pas pour contrepartie une hausse corrélative de la qualité des facteurs de production ou de la productivité globale, tendra à rendre non économique l'exploitation des gisements pauvres du territoire, concentrant ainsi l'exploitation sur les poches les plus riches et accélérant l'épuisement de la ressource.

Outre la politique sociale au niveau de chaque entreprise, de la branche ou du territoire, il convient de mener une réflexion sur les sujets suivants :

- la construction ou le renforcement **d'une politique de structuration de la filière mines/métallurgie**, visant à renforcer les synergies ou les mutualisations en tirant parti des nouvelles plateformes industrielles du Grand Sud et de la zone VKP ; cette politique, qui commence déjà à se matérialiser par des coopérations ponctuelles entre sociétés ou par des réflexions sur la possibilité d'une mutualisation de la sous-traitance, doit gagner en cohérence et en ampleur, sous la coordination de la puissance publique ;

- La mise en place des synergies nécessaires sur les plateformes existantes : optimiser l'exploitation des mines existantes en dédiant les différents types de minerai aux débouchés de l'ensemble des acteurs calédoniens ;

- le renforcement de la **politique de formation, d'enseignement et de recherche** dans les domaines où la profession exprime des besoins, et ce dans l'optique de pouvoir fournir à l'industrie les compétences et qualifications dont elle a besoin à tous les niveaux ;

- enfin, la **politique énergétique**, qui, bien que devant répondre à d'autres objectifs, devra prendre en compte l'enjeu de la compétitivité de l'industrie minière, en définissant les choix de long terme judicieux en termes d'organisation des systèmes énergétiques du territoire et de choix de filières d'approvisionnement.

b. Sécuriser et prolonger la vie de la ressource minière calédonienne

L'inventaire des ressources calédoniennes en nickel, prévu par le schéma de mise en valeur des richesses minières et finalisé pour les besoins du Comité stratégique industriel, a permis de dresser l'état actuel du potentiel nickel connu : il a ainsi été estimé que la Nouvelle-Calédonie disposait de 50 ans de consommation de garniérites et 120 ans pour les latérites.

La Nouvelle-Calédonie est dans une position favorable du point de vue de sa ressource, tant par sa quantité (l'USGS lui attribue les deuxièmes plus grandes réserves mondiales), que par sa qualité, c'est-à-dire les teneurs disponibles. Le territoire reste encore à explorer, puisque seule 65 % de la surface concédée a fait l'objet de travaux d'exploration.

Cette ressource est toutefois exploitée dans des conditions économiques qui peuvent pousser les opérateurs à « écrémer » les gisements pour un gain économique immédiat plus net, au détriment de leur pérennité.

Ainsi, repousser l'horizon de l'après-nickel implique, d'une part, d'inciter les acteurs à poursuivre les efforts d'exploration, et d'autre part, que tous les efforts soient faits pour que les gisements soient gérés « en bon père de famille » avec une recherche permanente de valorisation des plus basses teneurs.

Au-delà de la ressource nickel, c'est la question de la connaissance du potentiel de la Nouvelle-Calédonie pour toutes les autres ressources qu'il convient de poser.

La Nouvelle-Calédonie dispose d'outils importants à cette fin :

- une **gestion active du cadastre minier** ; la réglementation minière pose ainsi une obligation de reconnaissance de l'ensemble du cadastre minier à l'horizon de 2019, sous peine de déchéance. L'atteinte de cet objectif nécessitera une application rigoureuse des textes réglementaires afin de fournir au secteur l'incitation adéquate à réaliser les investissements associés. De manière plus générale, le code minier de 2009 pose de manière plus précise les conditions d'octroi ou de renouvellement des titres. Il appartient aux provinces de se saisir de ces nouvelles exigences afin d'évacuer tout « gel » de domaine minier ;

- l'atout essentiel que représentent les liens commerciaux existants avec des pays disposant d'avantages compétitifs par rapport à la Nouvelle-Calédonie, en particulier le Japon et la Corée ; les fondeurs, clients des minerais calédoniens, ont ainsi déjà fait des efforts considérables pour accepter des minerais de faible teneur, conduisant à une chute significative des teneurs moyennes d'export depuis 2006. La puissance publique a un rôle un jouer dans l'entretien de cette dynamique, notamment par le biais des **outils de la politique commerciale minière** (autorisation de cession et teneur maximale à l'export) ;

- le lancement de **programmes d'exploration et de connaissance** (technique, mais aussi économique et commerciale) **des autres potentialités minérales**, en particulier celles susceptibles de constituer des co-produits des minerais de nickel, dont l'exploitation renforcerait la compétitivité de l'industrie du nickel. Ces potentialités peuvent concerner tant des métaux stratégiques, tels que le scandium, que des métaux plus classiques, comme le fer largement présent dans les minerais latéritiques. Les instituts de recherche doivent ainsi être mobilisés dans cet objectif, en particulier par le biais du CNRT Nickel ;

enfin, il convient de ne pas négliger le **rôle des infrastructures** dans la baisse des teneurs de coupure pour des minerais exploitables sur le territoire.

c. Préciser les orientations dont souhaite se doter la Nouvelle-Calédonie s'agissant du développement de son industrie minière

La question des développements miniers et métallurgiques futurs pour la Nouvelle-Calédonie est au cœur des réflexions du schéma stratégique industriel engagées depuis 2010. Si les collectivités publiques n'ont pas l'initiative en la matière, puisque celle-ci appartient aux industriels et investisseurs, il leur appartient d'instaurer les conditions dans lesquelles des opportunités de développement pourront se présenter, notamment en identifiant et dépassant les freins existants.

Ces derniers sont de diverses natures. La faible population de la Nouvelle-Calédonie limite l'offre de travail disponible pour le secteur minier, tant en volume qu'en gamme de compétences. En outre, suivant en cela beaucoup de pays ayant connu une activité minière, l'activité minière en Nouvelle-Calédonie souffre aujourd'hui de la moindre acceptabilité des populations, au regard des impacts réels ou perçus qu'elle engendre.

La Nouvelle-Calédonie est pourtant dans une situation unique et intéressante pour satisfaire les besoins mondiaux à venir en nickel. Outre sa ressource de grande qualité, elle bénéficie d'un positionnement géographique intéressant, proche des grands centres de consommation actuels et futurs du nickel.

Comme cela a été illustré dans la première partie de ce document, le marché du nickel connaîtra vraisemblablement un déficit d'offre dans 7 à 8 ans. Or, tout projet minier décidé aujourd'hui ne sera en mesure d'approvisionner le marché qu'à cet horizon, pour le mieux. Une période opportune s'ouvre donc pour préciser le paysage à venir en terme d'offre pour la Nouvelle-Calédonie, et faciliter l'émergence de nouveaux projets.

Quels peuvent être les leviers d'une stratégie de valorisation des ressources minérales calédoniennes ?

De fait, des opportunités de valorisation des minerais calédoniens existent, entre le renforcement de l'extension des capacités des usines locales, la création de nouvelles capacités en complémentarité, ou encore le développement de l'export minier, que cela soit pour des produits de très faibles teneurs ou encore selon des modes de partage de valeur ajoutée, à l'instar du modèle SMSP-Posco.

Le nickel comme patrimoine financier ?

La problématique de valorisation des « recettes nickel » ne peut pas s'examiner sous le seul angle de la valeur ajoutée générée par les projets locaux. Comme l'indique justement le CSI, la création de valeur ajoutée de ces projets à travers l'investissement, l'emploi, la sous-traitance et toute l'activité induite, est très importante pour le pays. La question ne fait pas débat. Mais la valeur ajoutée produite par nos usines locales ne pourra être pérennisée que si ces dernières sont rentables. Or, compte tenu de sa structure de coûts, la Nouvelle-Calédonie n'a aucune garantie que cela soit le cas à l'avenir. De nombreux exemples de fermetures d'usines existent dans l'industrie du nickel.

Aussi, les chances pour que la compétitivité des usines calédoniennes soit un facteur de préoccupation majeure dans les années à venir, ne sont pas négligeables. Elles ne peuvent pas être ignorées dans l'élaboration d'une stratégie d'optimisation de la valeur de notre ressource minière, qui ne peut pas se contenter de la seule production locale.

La théorie financière apporte un élément de réflexion supplémentaire. L'actualisation est fondée sur deux notions fondamentales. La notion du coût du temps, qui implique qu'un dollar aujourd'hui vaut plus qu'un dollar demain[11]. Et la notion du coût du risque, qui reflète le fait qu'un dollar certain vaut plus qu'un dollar espéré, mais incertain. Autrement dit, le nickel en terre est une spéculation au revenu incertain, qui n'enrichit pas immédiatement la Nouvelle-Calédonie et lui fait courir deux risques importants : celui de voir sa valeur se déprécier dans le temps et celui de ne pas être en mesure de la valoriser un jour.

(11) En raison de l'érosion monétaire induite par l'inflation. Autrement dit, un dollar demain ne permettra pas d'acheter la même quantité de biens qu'aujourd'hui.

À l'inverse, le nickel produit et vendu, constitue déjà un revenu dont la valeur peut être gérée dans un fonds d'investissement, en s'assurant d'éviter des spéculations éloignées de la sage démarche patrimoniale d'une collectivité.

Une telle approche pose avec force la question du rythme d'exploitation de la ressource.

Au regard des risques potentiels qui pèsent sur l'industrie mondiale dans les années à venir, de la complexité à développer des usines compétitives localement, des opportunités qui s'offrent à elle sur un marché très concurrentiel, la Nouvelle-Calédonie ne doit-elle pas saisir toutes les opportunités d'accélérer sa production aux fins de placer les fruits de son patrimoine minier ?

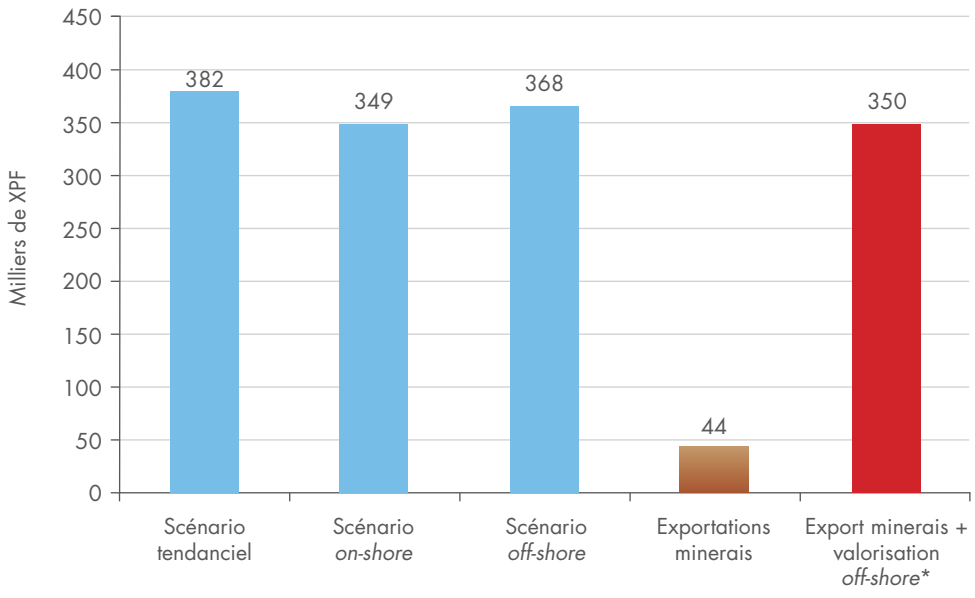
Quelles stratégies pour quelles performances ?

Les scénarios[12] qui suivent permettent d'identifier la part de richesse qui revient au territoire (la valeur ajoutée locale) selon les variables prises en compte. Cet élément ne peut cependant suffire à fonder une décision comme cela sera indiqué ultérieurement.

Les perspectives de développement à long terme du secteur du nickel peuvent être appréhendées au travers de trois scénarios à l'horizon 2035 qui, en fait, se combineront dans un scénario mixte :

- un scénario **tendanciel** conduit à une forte croissance de la production. Aux exportations minières brutes s'ajoutent en effet les exportations des trois usines (SLN, Goro et KNS) ainsi que celles de la SMSP dans le cadre du partenariat POSCO 1 et 2 ;
- le scénario ***on-shore***, très volontariste, reprend le scénario tendanciel et suppose par ailleurs un renforcement des capacités locales de production avec une extension de l'usine du sud (à partir de 2019), une quatrième usine (à partir de 2023) et, enfin, une « petite » usine sur la côte est (à partir de 2017) ;
- le scénario ***off-shore*** s'appuie lui-aussi sur le scénario tendanciel mais suppose, à l'inverse, une augmentation des capacités de production à partir d'un schéma de type POSCO (associant des mines calédoniennes à une usine, calédonienne aussi, mais située à l'extérieur du pays). Ce scénario intègre ainsi : une nouvelle usine en Chine ainsi qu'une usine au Japon.

19 VALEUR AJOUTÉE LOCALE PAR TONNE DE NICKEL PRODUITE



*Posco 1+2 + Chine + Japon

(12) Contribution de l'industrie du nickel au développement calédonien, O. Sudrie, L. Châtenay, séminaire NC 2025, 2012

L'évaluation de la valeur ajoutée (VA) locale créée par chaque scénario suppose, en premier lieu, d'intégrer le temps dans le calcul économique. En effet, un dollar de valeur ajoutée disponible dans deux ans n'a pas la même valeur qu'un même dollar disponible dans vingt ans. Cette évaluation suppose d'autre part de ramener la valeur ajoutée locale à la tonne de nickel produite (car le volume total de production diffère d'un scénario à l'autre). Comme le montre le graphique ci-contre, les usines calédoniennes *off-shore* (de type SMSP) génèrent autant de VA locale que le scénario *on-shore* (avec des usines implantées en Calédonie). Ce résultat, *a priori* contre-intuitif s'explique : (i) par l'importance des dividendes locaux dans le schéma capitalistique de type SMSP ; (ii) par la rapidité de ce schéma à dégager des dividendes pour les actionnaires calédoniens, avec des teneurs en nickel plus faibles.

Cependant, comme le notait le CSI en février 2012, l'utilisation des dividendes distribués mérite d'être questionnée :

- Constituent-ils des revenus financiers, à moyen ou long terme, et pour qui ?
- S'agit-il de recettes récurrentes pour les finances publiques, au niveau du territoire ou des provinces calédoniennes ?
- Faut-il les utiliser pour développer des activités et des emplois supplémentaires, dans le nickel ou hors nickel ?
- Et cela avec des acteurs privés ou publics ?

Elles renvoient à l'objet de la création d'un fonds pour les générations futures.

Sous réserve des interrogations ci-dessus et par rapport à l'alimentation d'un fonds souverain, le scénario *off-shore* pourrait présenter l'avantage (par rapport au scénario *on-shore*) de dégager plus rapidement une plus grande masse de dividendes susceptibles d'être affectés au fonds. En effet, les premiers bénéfices tirés des nouvelles usines *on-shore* ne pourraient être dégagés, au mieux, qu'à partir de 2028, alors que les dividendes perçus sur les usines calédoniennes implantées en Asie seraient disponibles avant, sous réserve que les dividendes perçus ne soient pas affectés à d'autres usages, comme le remboursement des investissements pratiqués dans les projets calédoniens par les firmes multinationales.

Ces opportunités ne s'excluent pas mutuellement, mais appellent à une réflexion sur les enjeux suivants :

- la question du **rythme de ce développement**, en particulier en tenant compte des contraintes humaines, des tensions sur le marché du travail et de l'impact du renforcement de l'activité minière sur les autres secteurs et sur les territoires concernés ;
- le renforcement de **l'acceptabilité sociale et environnementale de l'activité minière**, et la manière dont peuvent contribuer à cet objectif les normes et réglementations, les initiatives propres des entreprises dans le domaine de la responsabilité sociale et environnementale, ou encore la définition collective de modèles appropriés et proportionnés de compensation des impacts sociaux et environnementaux de cette activité ;
- enfin, **les conséquences des décisions de développement prises localement sur les équilibres de marché globaux**, tout en ayant conscience que le potentiel de développement de la Nouvelle-Calédonie restera d'un ordre de grandeur modeste par rapport à la demande mondiale et son évolution ;
- les travaux menés dans le cadre du CSI ont montré que l'extraction procure moins de valeur ajoutée que l'activité industrielle sur place. Le profit relatif à la valorisation du nickel ne dépasse pas au total 25 % du cours *London Metal Exchange* (LME) alors qu'il est de 100 % dans le cas des usines. C'est cet aspect qui a motivé la décision de l'Indonésie de suspendre ses exportations à partir de janvier 2014. Il s'agit bien là de protéger la ressource. La Nouvelle-Calédonie doit-elle suivre cette voie afin de préserver sa ressource ?

Sommes-nous proches du seuil d'intolérance sociale et environnementale à l'égard de l'industrie nickel ?

S'il faut être très lucide sur la capacité de la Nouvelle-Calédonie à assurer la compétitivité des projets existants, ou à attirer de nouveaux projets sur son sol, la question de la tolérance environnementale du pays à l'égard des grands projets industriels se pose aussi avec force. Certes, la connaissance scientifique a progressé, la technologie est plus performante, la réglementation est plus contraignante, mais les impacts de tels projets industriels en termes d'émissions atmosphériques, solides et liquides, ne sont pas neutres. À l'échelle d'une île comme la Nouvelle-Calédonie, ils sont perçus avec de plus en plus d'acuité par la population qui a élevé son niveau d'exigence depuis quelques années.

Les impacts sociaux de ces projets sur les populations locales sont également très importants, particulièrement dans le contexte culturel de la Nouvelle-Calédonie où leurs conséquences sur les évolutions de la société traditionnelle kanak sont de plus en plus perceptibles. À cet égard, les travaux du CNRT Nickel sur le sujet fourniront des éléments de compréhension indispensables sur les évolutions sociétales induites par le développement de ces projets. Les impacts sociaux et environnementaux de l'industrie nickel devront être considérés avec une attention particulière par les décideurs dans les projets d'extension ou de construction de nouvelles capacités de production en Nouvelle-Calédonie.

d. Renforcer la gouvernance des participations minières

La question des participations publiques dans les projets miniers se pose dans tous les pays miniers, au-delà de la Nouvelle-Calédonie. Levier de rentrées financières, ces participations constituent également un vecteur d'information et de participation aux décisions stratégiques. Ce deuxième enjeu est plus particulièrement au centre du débat calédonien sur les participations publiques dans l'industrie minière.

Les pratiques calédoniennes sont diverses, tant en termes de niveau de participation que d'implication effective à la gouvernance des projets. La question de la gouvernance de ces participations minières, c'est-à-dire la coordination des actions des collectivités au sein des vecteurs de participations, et la gestion de ces participations dans une perspective stratégique commune à définir, est un sujet de réflexion essentiel pour l'avenir. Le renforcement de cette gouvernance est susceptible de passer par plusieurs leviers :

- le renforcement de **la connaissance des décideurs publics des mécanismes fondamentaux du marché**, qui pourrait notamment s'appuyer sur une production locale d'information et d'analyse économique sectorielle renforcée ; correctement diffusée auprès des décideurs publics, cette décision serait susceptible de faciliter la construction d'une vision stratégique autonome ;
- une **coordination systématique et plus efficace entre collectivités provinciales** sur les actions à mener au sein de leurs vecteurs de participation ; à terme, la question des rapprochements des vecteurs de participation, voire la constitution d'une « entité pays » porteuse de l'ensemble des participations serait à étudier afin de parvenir à un poids renforcé des collectivités dans la prise de décision des industriels.

- une **stratégie commune dans la gestion des participations**, actuelles ou futures. Aujourd'hui la Société Territoriale Calédonienne de Participation et d'Investissement (STCPI), où sont présentent les trois provinces, détient 34 % du capital social de la SLN. Cette société est chargée de gérer les intérêts publics calédoniens dans le capital d'Eramet et de la SLN. La participation de la Société de Participation Minière du Sud Calédonien (SPMSC) dans le capital Valé Inco Goro[13] est actuellement limitée à 5 %. La SMSP (Société Minière du Sud Pacifique), filiale de la SEM SOFINOR (province Nord), détient 51 % des parts de la société Koniambo Nickel SAS, le reste appartenant au groupe Xstrata, de même avec le groupe sud-coréen POSCO. Les trois provinces, à travers les sociétés de participation, sont présentes dans les usines de nickel, mais les situations sont très différentes ainsi que les capacités de financement. Les différences locales de perceptions politiques et économiques sur le contrôle du capital social des filiales communes avec des groupes internationaux rendent également difficile la définition de cette stratégie commune. Son absence limite la capacité de la Nouvelle-Calédonie à jouer un rôle actif et accroit les risques.

(13) Actuellement des discussions sont en cours entre Valé et la SPMSC pour augmenter la part des intérêts calédoniens dans le capital de Vale NC à 10 % (option possible à 20 % après la mise en service commercial de l'usine).

e. Comment préparer la Nouvelle-Calédonie pour l'ère de l'après-nickel ?

Quel que soit l'horizon de l'appauvrissement de la ressource minière calédonienne, il serait imprudent de ne pas réfléchir, dès maintenant, aux conditions susceptibles de permettre la prospérité des générations futures. Cela implique de créer les conditions dans lesquelles la « valeur ajoutée » minière, non seulement profite aux agents du territoire, mais est également et surtout épargnée par ces derniers dans une perspective de long terme, sous la forme d'infrastructures, d'investissements productifs, ou tout simplement sous une forme financière.

Ce rôle d'épargne de long terme a ainsi été organisé autour des sociétés d'économie mixte de développement économique des provinces, qui ont acquis progressivement des participations dans les sociétés minières, avec la perspective ultime que les dividendes issus de la mine puissent financer le démarrage de secteurs économiques alternatifs au nickel.

La nécessité d'aller plus loin, par le biais d'une forme d'épargne public de long terme a été abondamment documentée (notamment dans le schéma de mise en valeur des richesses minières, le rapport Wasmer sur l'économie calédonienne, et le rapport d'analyse et de réflexion d'Anne Duthilleul[14]).

La constitution d'un fonds pour les générations futures[15] s'est néanmoins heurtée à l'absence de ressource publique susceptible d'être fléchée à cette fin, du moins dans la période couverte par les pactes de stabilité fiscale des deux nouveaux opérateurs. Le principe de la création d'un prélèvement *ad-valorem*, selon des modalités tenant compte à la fois de la nature des produits taxés et de la situation du marché, a toutefois recueilli un accueil favorable de la profession minière qui s'est mobilisée pour être force de proposition en la matière.

Si un débat approfondi sur le sujet du fonds pour les générations futures n'appartient pas à ce chapitre, il appartient en revanche de souligner l'importance de mener à bien une réflexion opérationnelle autour des sujets clefs entourant un tel fonds, en particulier :

- son mode d'intervention, entre un principe de placement des fonds selon un unique objectif de rendement dans la perspective de préserver, voire de faire fructifier le capital pour une utilisation que lors de l'après-nickel, et un principe d'utilisation des fonds avant ce terme pour la réalisation d'investissements « d'avenir », dans des infrastructures sur le territoire ou le développement de filières économiques alternatives ; ce débat renvoie aux volets du schéma NC 2025 consacrés à ces sujets ;
- ses principes de gouvernance et de gestion, destinés à préserver les sommes épargnées de toute utilisation non conforme aux objectifs fondamentaux du fonds.

f. La fiscalité pour le fonds : l'IS 35 et la redevance minière

Pour attirer des investisseurs étrangers de renom sur son sol et sécuriser la réalisation des projets du Koniambo et de Goro, la Nouvelle-Calédonie a mis en place un régime fiscal d'exception. Ce « pacte de stabilité fiscale » exonère à 100 % les projets de la quasi-totalité des taxes (sauf IRVM[16]) pendant une période de 15 ans, puis à 50 % pendant les 5 années suivantes[17].

Une clause de retour au régime fiscal de droit commun avant la fin de la période prévue fut instaurée, au cas où les projets atteindraient un certain niveau de rentabilité. La hausse sensible des coûts d'investissement des deux usines rend peu crédible l'application de cette clause. Ils ne paieront pas d'impôt avant longtemps, sauf si la Nouvelle-Calédonie utilise une nouvelle approche pour renégocier sa fiscalité nickel. Certaines discussions, qui ont lieu dans le cadre du CSI, peuvent être complémentaires à cette renégociation.

(14) Voir également dans la partie politique publique « Installer de nouvelles dynamiques structurelles pour l'économie calédonienne », le point sur la capitalisation à travers un fonds souverain .
(15) Il existe deux types de fonds souverains : les fonds de stabilisation des pays exportateurs de matières premières (les recettes générées par l'exportation sont affectées à un fonds qui les fait fructifier et sont utilisées de manière contra-cyclique pour alimenter les finances publiques en période de besoins) et les fonds d'épargne qui convertissent les ressources non renouvelables en actifs financiers pour les générations futures. Les revenus que procure l'extraction de matières premières sont épargnés. Capitalisés, ils pourront aussi profiter aux générations futures, une fois les ressources épuisées.
(16) Impôt dur les revenus des valeurs mobilières (dividendes).
(17) Les avantages sont accordés pour une période maximale de 15 ans à compter de la date d'ouverture du premier exercice de mise en production commerciale (et dès lors que la production atteint 80 % du nominal), majorée d'une période de 5 ans pendant laquelle les avantages fiscaux sont réduits de moitié.

L'IS 35

La fiscalité minière repose quasi-exclusivement sur l'impôt sur les bénéfices au taux de 35 % (IS 35) alors qu'il est de 30 % pour les autres entreprises. Cela suppose que les entreprises minières fassent des bénéfices, ce qui est plus difficile quand les cours sont bas. Quand les cours sont plus élevés, on voit apparaître alors une plus-value (appelée rente économique) qui dépend aussi de l'efficacité économique de l'entreprise. Le rendement de l'impôt sur les sociétés minières et activités métallurgiques a été multiplié par 47 entre 2002 et 2007, passant de 0,5 à 23,5 milliards XPF.

Les dividendes et l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières (IRVM)

Pour l'IEOM, les revenus fiscaux ou financiers constituent les seules ressources dont puisse disposer la Nouvelle-Calédonie pour abonder un fonds souverain. En dehors des dividendes liées aux participations de la Nouvelle-Calédonie et des provinces dans les trois usines, une part importante des flux de trésorerie quitte et continuera de quitter le territoire.

La redevance minière

Dans le cadre d'une étude publiée en 2012 par Pietro Guj, professeur au *Centre for Exploration Targeting*, Université d'Australie occidentale, dans le cadre de l'*International Mining for Development Center* (IMDC)[18], sur le thème des redevances minières et autres impôts spécifiques à l'industrie minière, le professeur rappelle que « *les redevances minières étaient traditionnellement considérées comme une forme de compensation destinée aux communautés suite à l'appauvrissement des ressources non renouvelables. Les impôts miniers spéciaux incluent les devances facturées en sus des impôts sur les revenus généraux et autres formes d'impôts prélevés sur tous les secteurs d'une économie. Ils constituent par conséquent différents moyens pour les gouvernements de prélever une part supplémentaire des recettes provenant des exploitations minières associées à d'autres activités minières.* »

Trois grands types de régimes de redevances minières :

- ceux qui taxent les profits faits par les mines ;
- ceux qui taxent la valeur brute du minerai extrait (qu'il y ait profit ou non) ;
- le régime hybride, qui taxe un peu des deux.

Les redevances sur la valeur brute tournent généralement autour de 2 à 3 %, les secondes tournent autour de 12 ou 15 %.

La fiscalité minière peut revêtir différentes formes. En Russie par exemple, la taxe sur les exportations de métaux, nickel et cuivre notamment, de la société Norilsk Nickel, rapporta à l'État 644 millions USD en 2007, 427 millions USD en 2008, 51 millions USD en 2009, 283 millions USD en 2010, 779 millions USD en 2011 et 280 millions USD au 30 juin 2012. Cette grande amplitude est naturellement liée aux fortes variations de l'assiette, notamment du prix, mais pas uniquement. Pendant la crise de 2008, la taxe de 5 % sur les exportations de nickel fut annulée par l'État pour soutenir la société. Après cette crise, de façon à ne plus envisager de supporter le coût administratif d'annulation d'une taxe fixe en cas de nouvelle difficulté, le Président Poutine demanda à Norilsk Nickel et au gouvernement une fiscalité plus efficace. L'idée était de trouver une formule flexible qui taxe les exportations de métal en fonction d'une moyenne mensuelle des prix du nickel. En 2011, un compromis fut trouvé sur une taxe progressive, qui serait nulle quand la moyenne des prix serait inférieure à 12 000 USD/t, de 5 % de la moyenne des prix entre 12 000 USD/t et 15 000 USD/t, de 15 % de la différence entre la moyenne des prix du nickel et 15 000 USD pour la tranche des cours située entre 15 000 USD/t et 20 000 USD/t, mais augmentée d'un forfait de 750 USD/t, de 30 % de la différence entre la moyenne des prix du nickel et 20 000 USD pour la tranche des cours située au-dessus de 20 000 USD, mais augmentée d'un forfait de 1 500 USD/t.

La plupart de ces régions ont effectué des changements dans leur régime de redevances au cours des dernières années. Notamment, l'Australie a introduit une taxe sur la rente des ressources (MRRT) qui est entrée en vigueur au 1er juillet 2012.

(18) Partenariat entre le gouvernement australien, l'Université de l'Australie occidentale et l'Université du Queensland dont le but est de prôner une utilisation plus durable des ressources minérales et énergétiques.

En Nouvelle-Calédonie

Le projet d'instauration d'une contribution sur les produits métallurgiques et miniers.

Le principe a été retenu par les autorités calédoniennes et proposé dans le cadre du CSI. Un projet de loi de pays est en préparation. La contribution reposerait sur les produits miniers (valeur FAB) et les produits métallurgiques (valeur FAB avec calcul de leur valeur minière). Différents taux seraient proposés entre les types de minerais (saprolites riches ou pauvres) et les produits ayant fait l'objet d'un traitement sur le territoire. Il est proposé de consacrer cette contribution à des objectifs contracycliques et d'épargne intergénérationnelle. Une structure (EPIC, par exemple) serait mise en place pour tenir le rôle de fonds pour les générations futures. Compte tenu de l'augmentation prévisible de la production minière locale (ratio de transformation sur place en augmentation de 50 % à 60 %), on pourrait atteindre un niveau de 300 KT de nickel contenus en 2016-1017 contre 125 KT en 2011.

L'application de cette contribution aux sociétés qui bénéficient du pacte de stabilité fiscale est contestée, le projet de loi de pays fait l'objet actuellement d'une consultation du Conseil d'État.

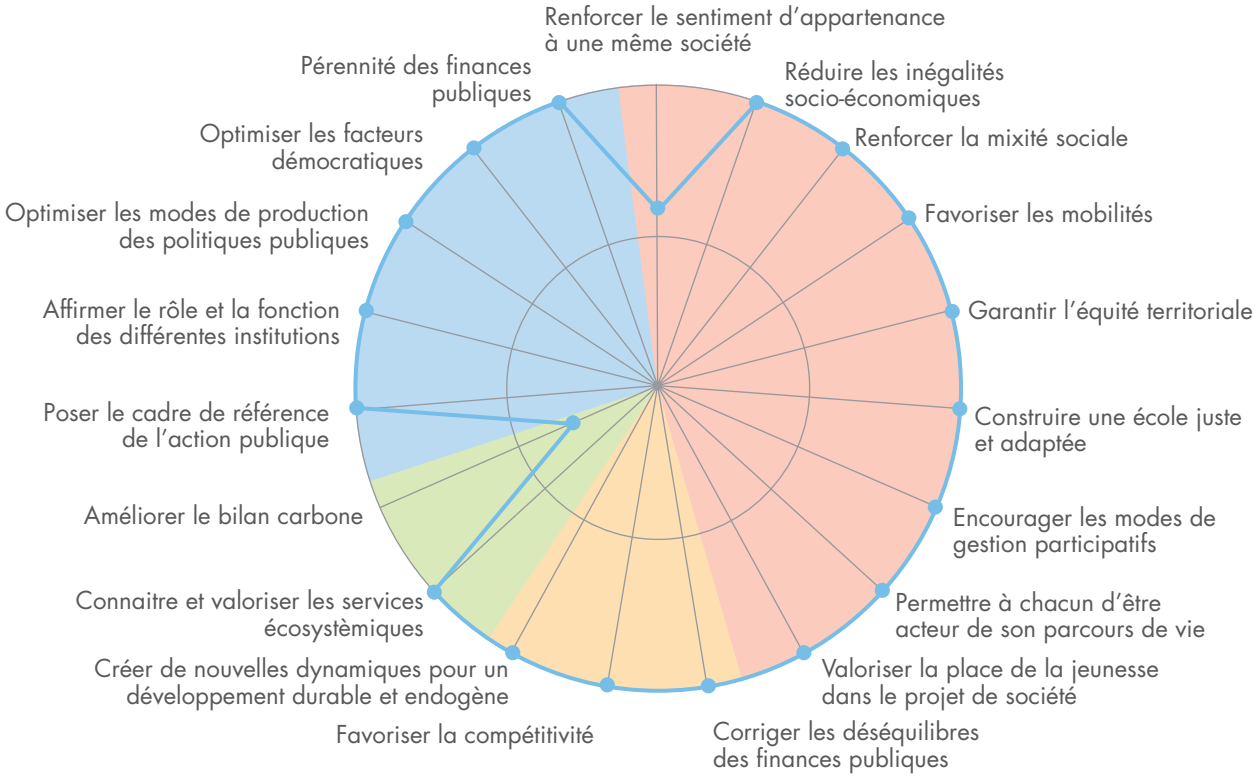
Une étude menée au sein de l'IEOM, en 2010, sur la création d'un fonds souverain concluait ainsi :

« En l'état actuel de la législation fiscale en Nouvelle-Calédonie, les ressources dont dispose le territoire sont limitées, qu'il s'agisse des excédents budgétaires ou des recettes fiscales acquittées par l'industrie du nickel. Elles sont bien en deçà de celles observées en proportion du PIB dans des pays miniers ou pétroliers. Pour constituer un fonds d'épargne qui puisse à terme représenter une richesse conséquente pour les générations futures, un effort budgétaire important devrait être réalisé sur une très longue période. À défaut d'un tel engagement nécessairement contraignant, les ressources devraient permettre d'abonder un fonds de stabilisation, les versements et gains financiers devant au minimum couvrir les retraits au long d'un cycle économique. »[19]

(19) Étude sur la création d'un fonds souverain en Nouvelle-Calédonie, John Baude, document de travail IEOM, mai 2012 .

L'apport de cette politique aux orientations.
Filière stratégique par excellence en Nouvelle-Calédonie, elle représente le principal levier des évolutions futures de l'économie calédonienne (fonds souverain). Elle pèse sur l'environnement et sur le bilan carbone, mais elle représente une potentialité d'amélioration dans ce domaine. Elle impacte fortement l'emploi direct et indirect, autant de manière qualitative que quantitative en propulsant la Nouvelle–Calédonie dans la compétition mondiale et les normes d'employabilité internationales. Elle impacte fortement la gouvernance et le mode de coopération entre les institutions et les firmes multinationales. Elle met au défi la Nouvelle-Calédonie de définir, après la mine, un politique industrielle pays.

20 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LA MINE ET LA MÉTALLURGIE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

6.14 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LE TOURISME

6.14.1 Le contexte

a. Préambule

Nombre de travaux d'études et de réflexions ont été réalisés sur le tourisme en Nouvelle-Calédonie depuis quelques années. Citons le rapport Clary en 1993, le rapport Ezzano en 2000, plus récemment le Plan de Développement Touristique de la Nouvelle-Calédonie (PDTNC) en 2005, le rapport d'observations établi par la Chambre Territoriale des Comptes de Nouvelle-Calédonie (CTCNC) en 2008, suite à l'examen de la gestion de la politique de développement touristique de la province Sud, ou enfin le rapport réalisé par Atout France en 2010.

Ces travaux ont produit des diagnostics détaillés, formulé des constats ou critiques, et élaboré des recommandations sur les mesures et les plans d'actions à mettre en place pour augmenter la fréquentation touristique et améliorer les retombées économiques du tourisme pour la Nouvelle-Calédonie. Les différents leviers pour atteindre ces objectifs ont clairement été identifiés et différentes actions pour développer la desserte aérienne, les infrastructures hôtelières, la promotion ou la commercialisation de la destination, la qualité de l'accueil et du service, les activités de loisirs entre autres choses, ont été préconisées.

Toutefois, comme le constate la CTCNC[1], si rien n'a véritablement évolué ni dans le diagnostic, ni dans les objectifs depuis 1993, une bonne partie des recommandations opérationnelles des différents rapports n'a pas abouti. Ce qui, malgré les moyens investis dans le tourisme, a conduit à la stagnation du nombre de touristes, masquant en fait le déclin du secteur.[2]

Aussi, l'objet du présent volet n'est pas de procéder à un nouveau diagnostic détaillé pour aboutir aux mêmes constats, ni de revoir les différentes recommandations qui ont déjà été faites par les travaux menés à ce jour. Son intention est de porter un regard lucide sur le potentiel touristique de la Nouvelle-Calédonie et sur sa capacité à en optimiser les retombées, dans un contexte international de crise, qui voit naître une nouvelle doctrine touristique mondiale. Il s'agit ici de tenter de développer une approche différente sur ce secteur, en cohérence avec la philosophie de création de niches[3] nécessaires à l'éclosion de filières économiques rentables, dans le contexte de la petite taille du marché calédonien et de son potentiel.

b. État des lieux

Le développement de l'exploitation des ressources nickélifères en Nouvelle-Calédonie nécessite, dès aujourd'hui, des relais économiques afin d'éviter une spécialisation mono-industrielle très risquée pour l'économie. La destination calédonienne comporte de nombreux atouts, tant au niveau naturel avec son lagon, sa biodiversité, ses paysages, que culturel avec son mélange de traditions mélanésienne, océanienne et occidentale. De plus, le tourisme est aujourd'hui une industrie mondialement florissante qui génère des flux financiers considérables. Enfin, cette activité est fortement utilisatrice de main d'œuvre, diversement qualifiée, et pourrait se développer dans des zones qui risquent de ne pas bénéficier des retombées des nouveaux projets nickel.

Toutefois, malgré tous les efforts consentis par les différentes collectivités de la Nouvelle-Calédonie depuis des décennies, la courbe de fréquentation touristique reste immuablement plate[4], avec un nombre annuel de touristes qui oscille aux alentours des 100 000.

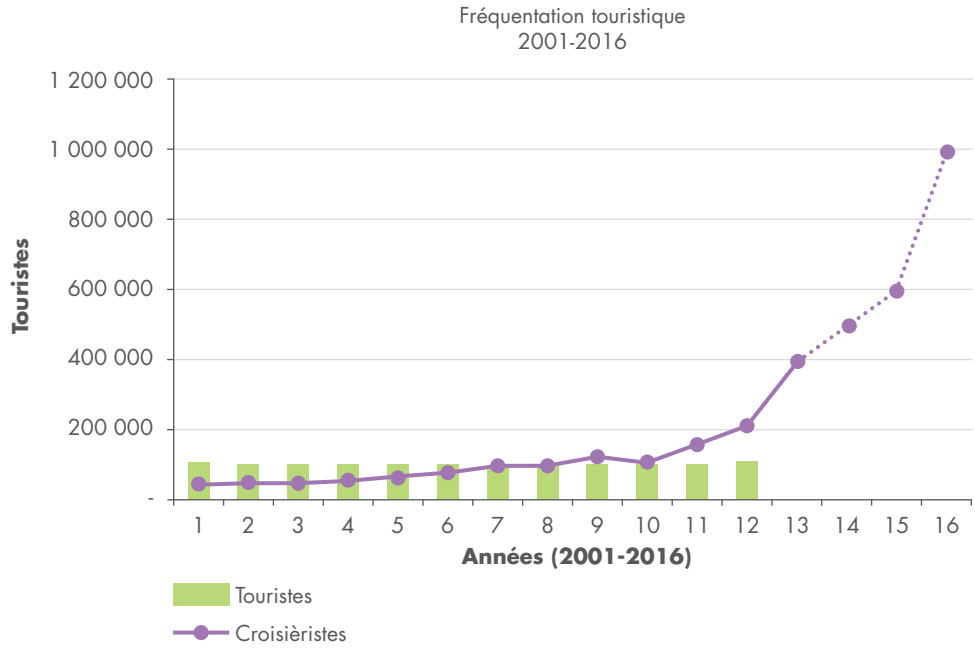
Des investissements importants ont été consacrés à la promotion de la destination, à sa commercialisation, à la construction d'infrastructures hôtelières, en particulier à Nouméa, à la desserte aérienne, à différents programmes de formation, à l'organisation d'événementiels et autres initiatives, tout cela pour des résultats peu probants et un bilan plus que mitigé.

(1) Rapport d'observations définitives 08/15/NC du 13 novembre 2008.
(2) CTCNC novembre 2008.
(3) Dans un marché de quelques 250 000 consommateurs, il est improbable que la Nouvelle-Calédonie soit capable de bâtir des avantages comparés sur la base d'économies d'échelles. La taille de son marché l'obligera donc à rechercher des niches de compétitivité pour générer de nouvelles sources de richesses susceptibles de lui procurer des devises.
(4) Voir le graphe de la fréquentation ci-après.

Le volume de dépenses des touristes en 2010, s'élevait au total à près de 17 milliards XPF, une somme inférieure aux dépenses réalisées en 1999 par ces mêmes touristes si l'on tient compte de l'inflation de près de 20 % sur cette période, et ce pour une fréquentation équivalente. Ce qui veut dire que les efforts réalisés n'ont pas fait venir plus de touristes, mais n'ont pas non plus incité ces derniers à dépenser plus lors de leur séjour en Nouvelle-Calédonie.

Aussi est-il légitime, sans faire le procès des politiques passées, mais à la lueur de l'échec chronique de toutes les tentatives visant à dynamiser le secteur depuis des décennies, de se demander pourquoi avec un tel potentiel et de tels efforts, la fréquentation touristique calédonienne n'a pas « décollé » [5] ?

1 L'ÉVOLUTION DE LA FRÉQUENTATION TOURISTIQUE ET DES CROISIÈRISTES



Le graphe ci-dessus montre clairement la stagnation de la fréquentation touristique calédonienne depuis le début des années 2000 (histogrammes verts) et la progression des croisiéristes qui passera à 1 000 000 de touristes en 2016.

(5) La chambre territoriale des comptes, dans son rapport de novembre 2008, indique que le tourisme, qui occupe le 7e rang des secteurs de l'économie calédonienne, reste un secteur secondaire.

c. Un problème de motivation

Le tourisme fait partie de ces activités où les difficultés liées à la répartition des compétences et l'absence de cohérence des politiques publiques ont probablement pesé sur l'échec de cette filière. La CTCNC constate dans son rapport de 2008 que les diagnostics ont été établis depuis longtemps, les préconisations faites, sans qu'elles ne se soient jamais traduites en politiques publiques pour la plupart d'entre elles.

Le secteur privé ne s'est pas suffisamment organisé pour tenter d'optimiser le potentiel de retombées de l'activité touristique. Les investissements touristiques sont peu ou pas rentables, les activités sont peu rémunératrices pour leurs promoteurs, et les salaires distribués dans cette industrie sont peu compétitifs par rapport à d'autres secteurs. Tous ces éléments, et le manque d'efficience de l'action touristique calédonienne depuis toutes ces années, conduisent même à se demander si les Calédoniens ne sont pas en réalité partagés entre la volonté de préserver leur pays de flux touristiques « envahissants », et l'aspiration à structurer une filière économique potentiellement porteuse et créatrice d'emplois.

La question se pose donc : veut-on réellement des touristes en Nouvelle-Calédonie ? La réponse n'est manifestement pas si évidente malgré les efforts de la collectivité en général

Cela dit, ce constat doit aider à positionner la filière touristique localement et permettre d'en tirer les conséquences en termes d'ambition et d'organisation. Ce qui s'impose, c'est que les Calédoniens, dans leur ensemble, ne semblent pas vouloir d'un tourisme de masse. Ce serait d'ailleurs une ambition utopique au regard de l'offre touristique calédonienne actuelle, à la fois limitée par la qualité de ses prestations et par leur coût global, mais aussi étouffée par le goulot d'étranglement d'une desserte aérienne insuffisante et manquant de compétitivité.

Il s'agit donc non seulement de s'accorder sur ce souhaite la Nouvelle-Calédonie, mais aussi sur ce qu'elle peut faire et ne pas faire.

d. La physionomie du tourisme calédonien

Un tourisme à caractère régional plus qu'international et bien trop concentré sur Nouméa

Le tourisme calédonien s'apparente plus à un tourisme régional qu'à un tourisme international. Une analyse affinée des statistiques touristiques permet de constater que les volumes annoncés ne représentent pas une véritable fréquentation touristique. La clientèle métropolitaine (35 000 par an) est largement affinitaire et ne contribue que très peu au secteur de l'hébergement. Ce phénomène est également constaté pour les touristes océaniens, en particulier en provenance de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française (entre 10 et 15 000 par an). Il faut ajouter à cela l'émergence d'un tourisme d'affaire qui a été particulièrement actif (20 000 en 2011) avec la construction des usines métallurgiques, mais qui ne connaîtra désormais pas le même dynamisme une fois les usines construites. Ainsi, le tourisme de séjour ne représente au total que 55 % de l'ensemble de la fréquentation touristique.

D'importants efforts ont été consentis ces dernières années pour augmenter la capacité d'accueil de la destination Nouvelle-Calédonie, notamment grâce à l'apport de la défiscalisation des investissements réalisés dans l'hôtellerie. En l'espace de dix ans, 1 000 chambres supplémentaires ont été ajoutées au parc hôtelier, pour un total de 3 100 chambres. Plus de 60 % de la capacité d'hébergement touristique globale a été construite sur Nouméa, et plus de 78 % en province Sud, ce qui limite la contribution de cette filière au rééquilibrage économique du pays.

Le taux de remplissage des hôtels calédoniens est proche des 65 %, assuré seulement pour moitié par des touristes étrangers. La plupart de ces hôtels fonctionnent grâce à la clientèle locale, et en particulier aux projets miniers qui, au cours des dix dernières années, leur ont permis de se maintenir à flot. Leur rentabilité est des plus précaires et il est à envisager qu'une fois terminé le mécanisme de défiscalisation qui a permis leur réalisation, un certain nombre d'entre eux se transformeront en opérations de promotions immobilières, faute de pouvoir être rentabilisés par l'activité touristique. Ces investissements ont certes permis de créer des emplois, un par chambre en moyenne, mais la contribution de l'activité touristique à l'emploi reste globalement modeste avec moins de 5 000 emplois au total.

Le choix stratégique de privilégier la réalisation de tels investissements sur Nouméa peut aussi poser question. L'attractivité touristique de Nouméa offre peu à une clientèle touristique étrangère, et les symboles et manifestations de la culture kanak y sont rares. Le tourisme urbain nouméen ne présente pas d'avantage comparé aux grandes villes australiennes ou néo-zélandaises, et les prestations diverses demeurent comparativement très chères. De plus le coût de l'hébergement et son rapport qualité prix sont peu compétitifs et pèsent dans le coût global d'un séjour touristique en Nouvelle-Calédonie.

Une offre d'hébergement sans positionnement stratégique…

Le constat est récurent : le parc hôtelier calédonien, dans sa configuration actuelle, ne fait pas venir de touristes supplémentaires, malgré l'augmentation de sa taille. Son taux de fréquentation, ou d'occupation, n'est pas une limitation à la venue des touristes, car la capacité hôtelière n'est pas saturée. C'est donc plus dans sa capacité à se distinguer en terme d'attractivité, ou plutôt, de manque d'attractivité, qu'il faut chercher l'explication de ses limites actuelles. Certes un produit touristique n'est pas le fait de sa seule capacité hôtelière. Mais ce qui est sûr, c'est que le parc hôtelier calédonien, à l'exception du Méridien de l'île des Pins sans doute[6], ne présente pas d'avantage concurrentiel susceptible d'attirer des touristes supplémentaires.

… Qui nuit à la commercialisation

C'est en grande partie la raison de la difficile commercialisation du produit calédonien qui, pour être efficace et faire partie des programmations des tour-opérateurs, doit proposer un produit cohérent et de qualité, souvent renouvelé[7]. Or, les standards proposés en termes d'hébergement, d'activités ou de services associés, ne sont pas d'un *standing* ni d'une qualité justifiant l'inscription de la Nouvelle-Calédonie dans les programmations des prescripteurs de la destination. Pire, les Assises du tourisme tenues en 2005 constatent même *« la quasi-ignorance de la destination Nouvelle-Calédonie, tant par la clientèle de voyageurs, que par celle des prescripteurs. »*

Force est de constater qu'un budget promotionnel de 1,5 milliard XPF par an n'a pas attiré plus de touristes qu'un budget annuel de 600 millions. La promotion d'une destination, pour être efficace et constituer une composante indispensable et nécessaire à son développement, doit découler d'une stratégie intégrée et coordonnée de mise en valeur d'un produit touristique pays.

De même, l'attractivité d'une destination touristique est conditionnée par sa desserte aérienne. Or, le coût de la destination Nouvelle-Calédonie est un des plus élevés du monde, entre autres raisons à cause de son marché intérieur réduit. Cette situation impacte négativement l'arrivée de touristes sur le territoire, concurrencé par les tarifs très attractifs d'autres destinations de la zone desservies par au moins cinq opérateurs *low cost.*

6.14.2 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. L'amélioration de la desserte aérienne

Le positionnement perfectible de la desserte aérienne au détriment de sa compétitivité prix et hors prix

La Nouvelle-Calédonie ne se situe pas sur la trajectoire de grands flux aériens, elle représente donc un très faible potentiel rémunérateur pour les grandes compagnies aériennes internationales et son potentiel d'attractivité est donc limité. Le caractère cyclique de l'activité appelle une grande souplesse des compagnies aériennes qui, pour survivre dans un marché excessivement concurrentiel, n'hésitent pas à mettre un terme, parfois brutal, aux destinations peu rentables ou peu stratégiques. De nombreuses compagnies aériennes ont touché le sol calédonien par le passé, mais n'ont pu rentabiliser leurs activités face aux faibles coefficients de remplissage de leurs avions[8]. Elles se sont toutes redéployées sur d'autres destinations, comme Air Austral en 2012.

(6) Et demain du Sheraton de Gouaro Deva en 2014 (180 clés) et la construction d'un golf, mais l'image du produit reste à construire.
(7) Voir rapport Atout France.
(8) Le coefficient de remplissage moyen des compagnies IATA se situe aux alentours de 76-77 %. Celui d'Aircalin est de 62 % du fait de la crise économique mondiale, mais la compagnie ne peut espérer guère plus de 68-69 % en moyenne de long terme.

Si l'abandon de la maîtrise de la desserte ne semble pas envisageable de par son aspect stratégique, la minimisation des coûts de cette desserte se heurte, quant à elle, au faible volume de passagers et à la structure même de la compagnie Air Calédonie International (Aircalin). La rationalisation des coûts internes, ainsi que la baisse des coûts du toucher à l'aéroport de Tontouta, pourraient s'accompagner de renégociations avec la compagnie Air France. Mais les efforts doivent essentiellement porter sur une réorganisation de la compagnie Aircalin.

La double orientation, moyen et long courrier, doit être questionnée pour une compagnie de cette taille, soutenue par un marché de 250 000 habitants, avec un flux touristique annuel de 100 000 touristes. Compte tenu des faibles coefficients de remplissage et de leurs coûts d'exploitation trop élevés, les rotations vers l'Asie ne sont pas rentabilisables en l'état et génèrent des déficits quasi structurels. L'attractivité touristique de l'île, dans le contexte de l'offre internationale, est aujourd'hui insuffisante pour la clientèle asiatique, pour laquelle la francité de la Nouvelle-Calédonie est quasiment négligeable au regard de la France, dont elle se trouve quasiment à égale distance, mais à des coûts inférieurs et pour une offre globale largement plus attractive. Dans le même sens, l'attrait îlien de la Nouvelle-Calédonie reste modeste, comparé à des destinations telles que Fidji (ou Hawaï) qui reçoit 7 millions de touristes par an, en majorité japonais. L'ouverture d'une ligne vers Séoul n'a d'ailleurs pas contribué à attirer les touristes coréens, illustrant le manque d'attractivité de la Nouvelle-Calédonie pour la clientèle asiatique. L'ensemble de ces éléments invite à considérer la desserte de l'Asie comme coûteuse et difficile à rentabiliser.

En contrepartie, les tarifs de la compagnie Aircalin sont très élevés au départ de Nouméa, permettant ainsi de compenser pour partie le manque de compétitivité de la compagnie aérienne, mais privant par là-même une partie de la population locale de l'accès au voyage international. Toutefois, même s'ils sont moins chers pour les étrangers, les tarifs pratiqués par Aircalin font de la destination Nouvelle-Calédonie une destination peu compétitive. Au départ de Sydney, la destination Nouméa coûte à peu près 25 % de plus que Fidji, 35 % de plus que le Vanuatu et près de 45 % de plus qu'Auckland, qui sont des destinations comparables ou à même distance pour la clientèle australienne.

La restructuration des compagnies aériennes calédoniennes : une voie vers la compétitivité

Air Calédonie International (Aircalin)

Face au constat de manque de compétitivité de la desserte aérienne, ouvrir la destination à des compagnies *low cost* ne serait pas une solution viable pour la compagnie calédonienne. Cela mettrait l'existence de la compagnie en danger, sans nécessairement apporter à la Nouvelle-Calédonie de garantie tant il est difficile de rentabiliser la destination à long terme.

Néanmoins, un recentrage stratégique d'Aircalin, dans le but d'optimiser sa rentabilité, de réduire les coûts d'exploitation et d'économiser sur les prestations en vol, sur un modèle de compagnie low cost (bas coûts avec prestations payantes) doit être étudié. Il bénéficierait à l'industrie touristique et aux voyageurs calédoniens, en se concentrant sur une desserte régionale vers les voisins directs de la Nouvelle-Calédonie que sont la Nouvelle-Zélande et l'Australie, et qui constituent des marchés cibles privilégiés.

Ceci impliquerait la négociation d'accords commerciaux avec les compagnies régionales desservant la Nouvelle-Calédonie en contrepartie de l'acheminement des touristes métropolitains et asiatiques par ces mêmes compagnies. Ces deux destinations seraient utilisées comme plateformes aériennes internationales vers les autres destinations du monde. L'objectif serait d'augmenter les fréquences sur ces deux destinations et de transformer les avions (moyens courriers) en véritables « bus » aériens, à bord desquels les prestations seraient éventuellement facturées (repas, vidéo, musique, etc.). Il pourait être ainsi possible de faire chuter les prix du billet Sydney/Nouméa, ou Auckland/Nouméa,

afin de rendre la destination accessible et compétitive par rapport aux destinations concurrentes. Cela permettrait également d'avoir, à travers les plateformes de Sydney ou Melbourne et d'Auckland, une plus grande offre de destinations internationales. Pour ce faire, la compagnie devra se repositionner sur des segments moyens courriers plus rentables et plus conformes à sa taille et à la taille de son marché d'origine. Des économies d'échelles importantes pourraient ainsi être dégagées au niveau de l'entretien des appareils, sur la base d'une flotte homogénéisée d'avions moyen courriers.

Air Calédonie (Aircal)

La desserte aérienne domestique connaît aujourd'hui des difficultés tout en transportant un nombre de passagers record, et plus important que le nombre de passagers transportés par la desserte internationale. À terme, la fermeture de l'aérodrome de Magenta et le redéploiement de son activité vers Tontouta pourrait être l'occasion d'une réorganisation de la compagnie aérienne domestique, afin d'en optimiser l'opérabilité et le rendement. Compte tenu de la taille du marché et des coûts inhérents à l'industrie du transport aérien, des mutualisations, le rapprochement, voire la fusion, entre Aircal et Aircalin pourrait être considérée.

Du point de vue commercial, les circuits touristiques seraient ainsi plus visibles, vendus sur une même plateforme et proposés sous forme de *packages*, facilitant l'intégration des îles Loyauté et de l'île des Pins dans le développement touristique du pays.

Au-delà des économies qui pourraient être réalisées sur les coûts opératoires des deux plateformes aériennes calédoniennes de Magenta et Tontouta, estimées à peu près à 1 milliard XPF par an, le rapprochement des deux compagnies pourrait engendrer des économies d'échelle importantes à terme. Avec ou sans rapprochement, il serait intéressant d'optimiser la desserte régionale avec les ATR 72.

b. Le développement d'un tourisme de niche

L'attractivité touristique de l'île et son positionnement « niche éco-touristique » potentiellement favorable

Bien que désireux de vouloir développer la filière touristique, les Calédoniens souhaitent avant tout préserver leur île et leur patrimoine naturel. La stratégie de niche, privilégiant des segments de marchés et permettant de circonscrire l'activité touristique à des lieux ou zones géographiques, semble particulièrement appropriée pour répondre à ces deux objectifs.

La première de ces niches est offerte par l'émergence, depuis quelques années, d'une conscience environnementale planétaire, qui a contribué à faire apparaître à travers le monde la notion de tourisme durable. Elle décrit généralement toutes les formes de tourisme alternatif qui respectent, préservent et mettent durablement en valeur les ressources patrimoniales (naturelles, culturelles et sociales) d'un territoire à l'attention des touristes accueillis, de manière à minimiser les impacts négatifs qu'ils pourraient générer.

L'écotourisme en est une des formes, centrée sur la découverte des écosystèmes, agrosystèmes ou aspects ethnoculturels de la biodiversité, incluant un tourisme de proximité qui cherche à réduire son empreinte écologique. Cette nouvelle doctrine touristique mondiale doit être considérée comme une chance et une véritable opportunité pour la Nouvelle-Calédonie, dont les contours du produit touristique ne sont pas encore figés.

Riche d'une diversité culturelle importante, faite de tradition et de modernité, avec une biodiversité terrestre et marine exceptionnelle, des paysages variés offrant l'avantage des archipels à grande terre, la Nouvelle-Calédonie a beaucoup d'atouts à offrir pour satisfaire cette vague de « tourisme vert », qui devrait être durable dans un contexte de réchauffement climatique planétaire.

Néanmoins, le positionnement et la taille de ses infrastructures doivent être étudiés avec la plus grande attention. Le type de structures hôtelières recherché par les adeptes de ce tourisme serait plus conforme aux aspirations des Calédoniens, désireux de vouloir contenir leur développement touristique à taille humaine. Des hôtels du type *eco-lodge*, avec une capacité de 50 à 80 clefs, se mariant dans les paysages des lieux dans lesquels ils sont implantés, offrant des activités proches de la nature et favorisant des relations de proximité avec les population locales, seraient particulièrement adaptés à la Nouvelle-Calédonie. Il est important de préciser que le positionnement « écotouristique ou durable » ne signifie pas tourisme bas de gamme. Au contraire, ces structures peuvent aller du trois au cinq étoiles, en fonction des prestations, et attirer une clientèle à fort pouvoir d'achat.

Le fantastique potentiel du tourisme de croisière reste à valoriser

La forte augmentation du tourisme de croisière dans le monde a grandement bénéficié à la Nouvelle-Calédonie ces dernières années. Cette niche constitue un potentiel important, si l'on en juge par la fréquentation des croisiéristes qui a doublé depuis l'année dernière, pour un total de 200 000 personnes, et dont les prévisions seront multipliées par cinq à échéance 2017, pour aboutir à un total d'un million de visiteurs par an. Cette clientèle, qui est australienne à plus de 80 %, possède un fort pouvoir d'achat du fait de la bonne santé du dollar australien, et affiche un taux de retour en Nouvelle-Calédonie de 51,8 %. Elle constitue donc un potentiel intéressant.

Pour évaluer pleinement l'impact potentiel de ce type de tourisme sur l'économie calédonienne, il est possible de rapporter le niveau de dépenses moyen d'un croisiériste à la durée moyenne de son séjour, qui est d'à peine 12 heures, et l'apprécier à la lueur des efforts consentis par la collectivité pour promouvoir ce type de tourisme. Un croisiériste dépense en moyenne un petit peu moins de 5 000 XPF par jour, alors qu'un touriste au sens classique du terme dépense en moyenne 5 800 XPF par jour entier, hors frais d'hébergement. Autrement dit, un croisiériste dépense près de deux fois plus au temps passé sur le sol calédonien, qu'un touriste classique. Un bilan comparatif coûts/avantages pour la collectivité ferait probablement apparaître un retour sur investissement considérablement plus élevé pour le croisiériste, la dépense de la collectivité en sa faveur étant quasiment nulle.

Le résultat des enquêtes de satisfaction révèle que l'escale de Nouméa a une image détériorée de par le faible nombre d'activités proposées, en particulier en soirée. Aussi apparaît-il indispensable de mettre en place une véritable politique d'accueil visant à augmenter la durée des séjours et le niveau des dépenses des croisiéristes, d'autant plus que les compagnies australiennes ont fait de la Nouvelle-Calédonie leur première destination.

La modernisation du port de Nouméa est un investissement lourd mais nécessaire pour accueillir un nombre de paquebots croissant, dans des conditions améliorées, dignes des standards internationaux. Afin de développer une image originale de société océanienne contemporaine, où se mélangent tradition et modernité, la création d'un village mélanésien sur les quais, véritable signature identitaire et patrimoniale à l'arrivée des paquebots, serait sans doute un grand atout pour optimiser le développement de ce tourisme. Ce village pourrait être constitué de petits bars-restaurants, de magasins de souvenirs, d'espaces réservés à l'artisanat et à la musique qui seraient ouverts tard, dans un style privilégiant le bois et avec une forte imprégnation culturelle mélanésienne. Des efforts particuliers devraient également être faits pour améliorer l'atractivité du centre-ville, pour rendre la destination plus accueillante et sécurisante, et pour améliorer les transports sous la forme d'une borne de taxis et de navettes pour faciliter les transferts sur les baies.

Le concept des *resorts* captifs, une piste réelle complémentaire ou concurrentielle de la stratégie de « niche éco-touristique » ?

Le développement de grands complexes *resorts* hors du Grand Nouméa permettrait de rendre visible le territoire en incluant cette destination dans les catalogues des grands tours-opérateurs. Le plan de développement touristique a identifié les lieux et le volume nécessaire pour atteindre cet objectif. Toutefois, là aussi la notion de niche peut s'avérer judicieuse.

La stratégie consisterait à essayer de séduire des investisseurs étrangers en leur proposant de développer des *resorts*[9] captifs. Ce concept implique que les espaces touristiques aménagés soient exclusivement réservés à la clientèle captive des promoteurs, qui pourraient jouir d'infrastructures hôtelières, commerciales et de restauration et d'activités de loisirs *in situ*, tels que golfs, activités nautiques, casino, etc. L'intérêt est d'avoir des promoteurs qui soient capables d'investir avec la collectivité ou de garantir des flux touristiques annuels, y compris depuis de nouveaux pays d'Asie non desservis actuellement. La garantie de ces flux touristiques permettrait d'assurer des revenus, sécurisant ainsi financièrement l'opération pour les promoteurs et la collectivité qui ont investi dans les infrastructures.

Une demande pour ce type de produit touristique existe dans la zone Asie-Pacifique, et la Nouvelle-Calédonie possède un certain nombre d'atouts pour y répondre. Dans ce contexte, la clientèle touristique chinoise, dont le potentiel est estimé à 50 millions de touristes à échéance 2025, représente une piste très intéressante.

Il faut bien mesurer l'impact d'un tel choix en lien avec une stratégie « éco-touristique ». La coexistence des deux est-elle réaliste ?

La niche du camping-car

Autre niche qui semble intéressante à explorer, très populaire chez nos voisins australiens et néo-zélandais, celle du camping-car. Cette activité ne nécessite pas d'investissements lourds en matière d'infrastructures. Il suffit pour cela d'aménager des espaces avec des bornes d'accueil, dans les communes et les tribus. Ce tourisme, qui serait une variante du « tourisme vert », permettrait le développement d'activités sous forme d'excursions, de prestations de loisirs, chasse, pêche, en favorisant les échanges avec les populations locales. Il permettrait également aux communes, tribus, ou aux privés, de créer des espaces aménagés et de contenir ainsi l'activité touristique à des zones qui souhaitent recevoir des touristes. Ce tourisme d'exploration bénéficie par ailleurs de réseaux d'usagers très importants, qui représentent des atouts considérables en matière de commercialisation. Cette pratique pourrait représenter une modalité de la stratégie « éco-touristique ».

c. Les défis à relever

Si le tourisme calédonien offre de nombreuses opportunités, il n'est pas exempt de défis.

Le défi gouvernance

Le premier d'entre eux se situe au niveau de la gouvernance, où la conception d'un produit pays et d'une offre de produit touristique homogène est soumise à la répartition des compétences[10], qui favorise l'absence de coordination des actions touristiques. La résultante en est la déperdition des énergies et l'éparpillement des ressources. Mais cette situation cause aussi, et surtout, un déficit d'homogénéité du produit touristique calédonien que l'on a beaucoup de mal à élaborer, et qui se traduit par une confusion et un déficit d'image. Dans un contexte régional concurrentiel, notamment avec Fidji et le Vanuatu dont l'offre de produit peut s'apparenter à celle de la Nouvelle-Calédonie, la différentiation du marketing touristique calédonien est peu lisible et bien difficile à valoriser commercialement.

Le défi e-postionnement

L'absence de stratégie web pose particulièrement le problème de la commercialisation du produit touristique calédonien encore majoritairement distribué par les tours-opérateurs. Le rapport Atout France constate que les sites web touristiques des provinces ne sont pas organisés efficacement pour permettre de choisir un séjour, d'identifier des prestataires et des tarifs. En complément, ni Air Calédonie, ni les transporteurs maritimes ne proposent de réservation en ligne pour les touristes hors de Nouvelle-Calédonie. Il en va de même chez les prestataires de services, encore très peu performants dans le domaine.

Aussi est-il est impératif que des efforts soient faits au niveau de la gouvernance pour apporter plus de cohérence et de coordination à une action touristique pays.

(9) Complexes touristiques intégrés offrant capacité d'hébergement et activité de loisirs.
(10) Le tourisme est de compétence provinciale.

Le défi valorisation de la richesse naturelle et du monde coutumier

Ce défi réside dans la capacité de la Nouvelle-Calédonie à préserver et à mettre en valeur sa richesse naturelle et son patrimoine culturel, ses principaux avantages comparés en matière touristique, dans le contexte d'une industrie minière et métallurgique, à la fois très présente et chargée d'un passé environnemental lourd, et dans celui de la recherche d'affirmation identitaire de ses populations. La mise en valeur du patrimoine naturel et culturel calédonien doit être une composante forte de l'image du pays à l'étranger.

Le balisage juridique des contrats sur terres coutumières s'avère aussi une priorité afin de sécuriser les investissements, d'autant plus que nombre de sites à forte valeur ajoutée se situent sur ces terres. Des contrats type, sur le mode du Vanuatu ou de Fidji qui connaissent également cette cohabitation entre tradition et modernité, pourraient être de bons supports.

Enfin, les atouts naturels du pays seront insuffisants s'ils ne s'appuient pas sur une culture de l'accueil forte, elle-même reposant sur une formation efficace des personnels du secteur touristique.

En conclusion : redéfinir le positionnement marché, dynamiser la desserte aérienne et réformer la gouvernance sont indispensables à la valorisation des positionnements naturels et culturels de la Nouvelle-Calédonie.
Au regard du manque de réussite de la politique touristique depuis plusieurs années, une nouvelle approche est nécessaire. Elle pourrait s'articuler selon les axes suivants :

Cibler des niches touristiques :

- développer un tourisme vert avec des petites structures hôtelières, style *eco-lodges* et promouvoir des activités nature ;
- poursuivre l'optimisation du tourisme de croisière ;
- créer des resorts captifs en partenariat avec des compagnies aériennes et des tours-opérateurs ;
- développer un réseau de camping-cars pour cibler une nouvelle clientèle essentiellement anglo-saxonne.

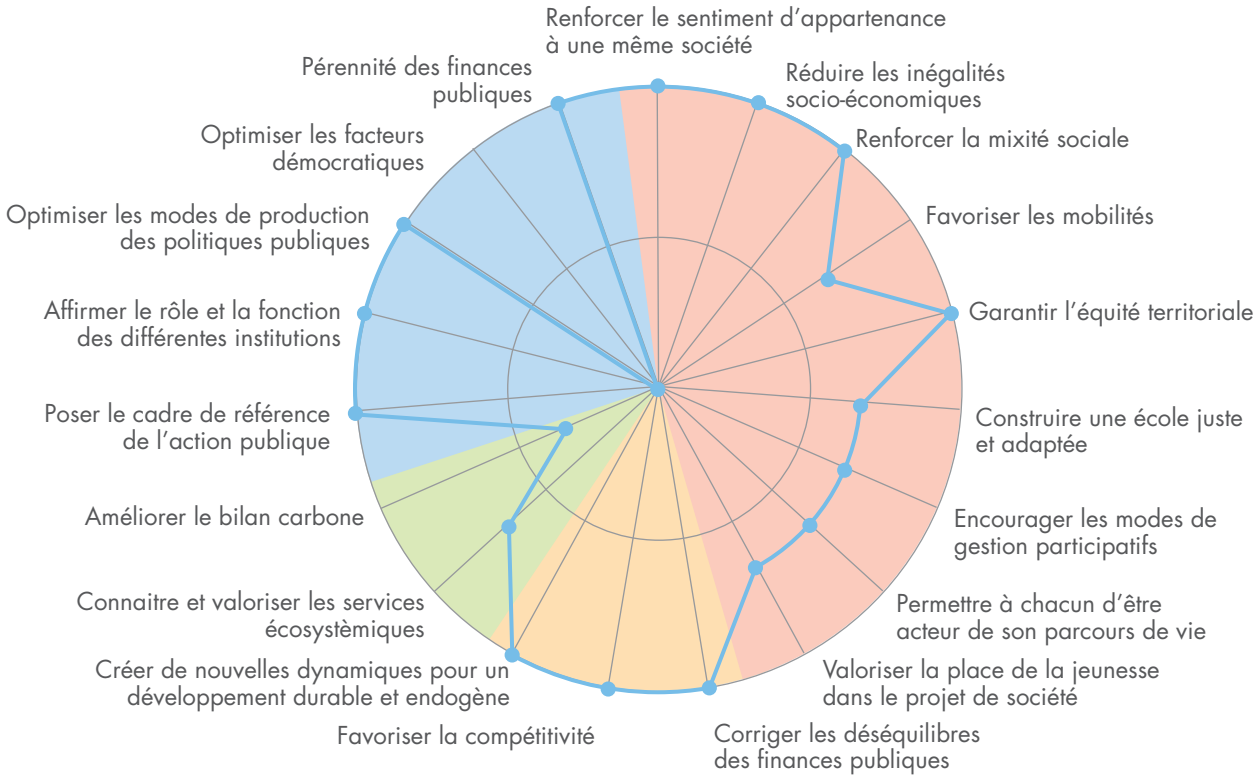
Réorganiser la desserte aérienne :

- anticiper l'éventuel transfert de l'activité aérienne de Magenta sur Tontouta ;
- étudier les pistes de mutualisation, rapprochement ou fusion entre Aircalin et Aircal ;
- recentrer Aircalin sur les activités moyen courrier et transformer les avions en « bus aérien » en mode *low cost* ;
- concentrer l'activité sur les plateformes de Sydney et Auckland. Négocier l'exclusivité de ces destinations en échange de l'acheminement de clientèles métropolitaine et asiatiques ;
- augmenter la fréquence des rotations ;
- étendre l'activité d'AIRCAL aux destinations régionales ;
- étudier la faisabilité d'une desserte rapide entre Nouméa et Tontouta.

Les défis à relever :

- optimiser la gouvernance pour une politique touristique homogène et une définition cohérente du produit touristique calédonien ;
- faire de la préservation et de la mise en valeur du capital naturel et culturel calédonien une priorité politique ;
- trouver des solutions juridiques pour favoriser le développement touristique sur terres coutumières ;
- continuer à faire des efforts de formation sur les métiers du secteur du tourisme et améliorer la qualité de service.

2 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LE TOURISME



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

L'apport de la politique aux orientations

Directement liée au capital naturel et humain dont dispose la Nouvelle-Calédonie, cette industrie, qui tarde à décoller en Nouvelle-Calédonie, constitue une réelle possibilité de diversification de l'économie calédonienne. Elle impacte l'ensemble des domaines économiques, sociaux, culturels, s'intègre dans le développement durable et peut générer des flux financiers importants. Optimiser cette filière demande d'agir sur de nombreux facteurs (tarifs aériens, faiblesse de l'accueil hôtelier hors de Nouméa, vie chère, produits insuffisants, etc.) et de mettre en place une politique homogène entre les différentes institutions.

6.15 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Depuis 2009, le numérique constitue un axe fort du volontarisme politique calédonien. En effet, il a été établi à cette date que la Nouvelle-Calédonie devait devenir une véritable « cyber-référence » du Pacifique. Dans cet esprit, un **Plan Stratégique de l'Économie Numérique** (PSEN) a été élaboré par la cellule Économie numérique du gouvernement. La présente politique publique ce fait le relais de ce plan stratégique, **véritable « volet numérique » de Nouvelle-Calédonie 2025** (quand bien même son horizon est plus court, en particulier dans un souci d'adaptabilité à des technologies très mouvantes). Ce plan se veut un cadre global de développement qui dépasse la seule vision de développement d'une filière numérique et touche tant le développement des usages que l'aménagement du territoire ou le cadre réglementaire calédonien.

6.15.1 Contexte et indicateurs d'opportunité

a. Contexte général

En Nouvelle-Calédonie, comme ailleurs, le grand public s'est approprié les technologies numériques avec une rapidité sans équivalent dans l'histoire. Il a fallu plus de quatre-vingt ans pour que 50 % de la population calédonienne ait une automobile ; soixante-dix ans pour le téléphone ; cinquante ans pour l'électricité. Il n'aura pas fallu vingt ans pour internet.

Le numérique est, en une dizaine d'années, devenu incontournable dans la vie de nombreux Calédoniens. 65 % des actifs accèdent à internet et 92 % à la téléphonie mobile, plus de 106 000 Calédoniens disposent d'un compte Facebook, soit presque 43 % de la population (à comparer avec la France, 38 % de la population ; la Belgique, 58 % ; l'Allemagne, 31 % : ou le Canada et les USA, 54 %).

La Nouvelle-Calédonie est entrée de plain-pied dans la culture numérique alors même qu'à l'inverse de pays comme la Corée du Sud, elle n'a pas fait du numérique un cœur de son développement, en dépit d'efforts d'infrastructures conséquents avec la connexion au câble Gondwana. Pourtant, aujourd'hui encore, l'accès au numérique demeure élitiste (par son coût et sa distribution) et moyennement performant (il ne permet pas, pour l'usager calédonien, d'explorer toutes les possibilités du web).

Ainsi, fin 2011, seuls 64 % des lignes téléphoniques sont éligibles à 8Mbits, qui constitue le plus haut débit fourni localement, et 60 % du territoire sont couverts par la 3G. Les efforts de l'OPT conduisent à une évolution rapide de ces données, puisque l'opérateur monopolistique des télécommunications prévoit que 97 % de la population soit couverte par le 3G d'ici fin 2013 ainsi que le raccordement de toutes les tribus du territoire à l'ADSL.

En terme de coûts, il convient de comparer le coût d'un abonnement ADSL dans divers territoires insulaires pour saisir les enjeux en matière de fractures sociales (cf. figure 1).

L'adhésion de la population au numérique se traduit par la mise en œuvre d'un véritable secteur économique. Le secteur « TIC », fort de 246 entreprises identifiées par les services fiscaux, a produit 44 milliards XPF de chiffre

1 COMPARATIF DES TARIFS DES CONNEXIONS INTERNET HAUT DÉBIT

Abonnement mensuel en XPF	Australie	Réunion	Nouvelle-Calédonie
ADSL seul - Débit théorique 8MB	2 850	3 000	7 000
ADSL seul - Débit théorique 20MB	4 750	6 000	Non disponible

d'affaires (données DSF, 2009), et toute chose égale par ailleurs, participerait à hauteur de 6 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie. Avec ses 1 200 emplois directs et vraisemblablement tout autant en indirects, c'est une filière à consolider et à développer. L'économie calédonienne est dynamique et le numérique peut servir ce dynamisme pour créer les emplois et les richesses de demain. Elle peut également accompagner le développement de la Nouvelle-Calédonie comme support aux secteurs économiques traditionnels. Ces chiffres n'ont rien d'étonnant à la lumière de ceux de l'économie mondiale où le numérique est le secteur le plus dynamique, par exemple en France où il représente 25 % de la croissance et a généré 700 000 emplois en quinze ans, le numérique étant ainsi le plus gros créateur d'emploi en France.

b. Les secteurs calédoniens au prisme du numérique

Pour soutenir cette filière calédonienne, dans laquelle l'OPT pèse lourdement, et prendre le train du numérique, des initiatives éparses voient le jour dans les différents secteurs. En voici une synthèse rapide extraite du diagnostic du Plan Stratégique de l'Économie Numérique.

Éducation numérique

Les provinces font face au passage du stade des équipements à celui de la « pédagogie ». Des travaux ont été initiés sous forme d'expérimentations (collège de Plum, tableaux blancs interactifs), mais il se pose maintenant la question de la généralisation cohérente à l'échelle du pays. Il n'y a ainsi pour l'heure pas de stratégie numérique homogène à l'échelle du pays en matière d'éducation numérique dans le système éducatif.

Formation professionnelle

Dans ce secteur, dans lequel la Nouvelle-Calédonie a des besoins considérables, le numérique pourrait offrir d'ores et déjà des solutions pertinentes, comme les cours en ligne ou les classes virtuelles, bien adaptés au contexte géographique du pays (isolement, faibles densités, temps de transport). Malheureusement, ces pistes ne sont pour l'heure par exploitées du fait de la faible sensibilité des employeurs, des coûts d'investissements contenus/contenants pour une nouvelle ingénierie de la formation, et des modèles économiques incertains pour une faible clientèle.

Santé

Les projets d'infrastructure en cours dans le domaine de la santé (Médipôle de Koutio et hôpital de Koné) apparaissent comme des opportunités formidables pour mutualiser par exemple des outils de télémédecine par la téléprésence et bâtir des projets cohérents dans le domaine de l'administration de la santé et de la e-santé. Le secteur de la santé jouit ainsi d'une vitalité avec la dématérialisation des échanges de la CAFAT avec les professionnels, mais aussi de nombreux projets publics, comme le dossier électronique des patients, encore associatifs, comme le robot de télé-présence présent à Poindimié. Cependant, le chemin vers la e-santé est encore long et nécessite de garantir la sécurité des infrastructures de données et de réformer les dispositifs organisationnels, réglementaires et juridiques, en particulier concernant l'identification des patients et des professionnels.

Tourisme

En matière de tourisme, les initiatives sont peu nombreuses et récentes (tour-opérateurs vendant des packages en ligne, billets électroniques pour les lignes intérieures) et l'accès internet sur les lieux d'hébergement locaux n'est pas intégré comme un enjeu important. Les TIC constituent pourtant un support privilégié pour la promotion de la Nouvelle-Calédonie et l'enrichissement de son offre touristique, tant dans la préparation du voyage que dans l'accès à des informations en temps réel.

Culture et patrimoine

La stratégie numérique pour la culture, et plus largement la production et la diffusion numérique, ne semblent pas formalisées à ce jour, ni dans la valorisation du patrimoine, ni dans la création culturelle, ni dans la diffusion culturelle. Ainsi, il y a peu de création de contenu créatifs numériques institutionnalisés (par exemple une web TV). Ce sont les artistes qui se sont aujourd'hui emparés du numérique, au travers du web 2.0 et des réseaux sociaux. Pourtant les détenteurs de patrimoine partagent une même problématique de numérisation et de conservation du patrimoine culturel du pays. Seule l'Académie des Langues Kanak, avec un partenariat avec Google pour la numérisation des langues locales, semblent s'investir pleinement dans ce champ.

Il est à noter aussi la faiblesse de l'administration électronique en Nouvelle-Calédonie (absence de formulaire téléchargeable, de paierie pour les PV), à l'exception notable de la géomatique, dans laquelle la Nouvelle-Calédonie possède un véritable savoir-faire, avec des sites institutionnels de type vitrine, et la faible capacité des institutions à utiliser le numérique pour communiquer et construire avec les citoyens.

Enfin, il convient de souligner le manque de ressources formées en informatique en Nouvelle-Calédonie et la nécessité de créer ou de favoriser des formations spécifiques dans ce domaine, que ce soit dans les métiers du multimédia (par exemple, avec le projet de l'école du multimédia et du numérique) ou dans l'ingénierie des systèmes d'information, de programmation ou de concepteur-architecte informatique.

Ce rapide tour d'horizon permet de constater le chemin qu'il reste à parcourir à la Nouvelle-Calédonie pour devenir une cyber-référence du Pacifique.

Ainsi, pour résumer, voyons la matrice forces/faiblesses/opportunités/menaces pour le défi du numérique en Nouvelle-Calédonie (extrait du diagnostic du PSEN) :

2 FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR LE NUMÉRIQUE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Forces	Opportunités
Une bonne couverture des services numériques : 92 % des foyers éligibles à l'internet et 93 % de la population éligible à la mobilité au 3e trimestre 2011. La présence d'un câble optique sous-marin reliant la Calédonie au reste du monde. L'OPT dispose de capacité d'investissement pour combler la fracture numérique à moyen terme. Un secteur des TIC représentant 6 % du PIB. Une croissance économique qui renforce les investissements dans les projets TIC innovants. Une administration dynamique qui porte des projets numériques de plateformes de services pour optimiser les relations avec les usagers. Un équipement dans les établissements scolaires relativement répandu. Une volonté forte du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui se traduit par la mobilisation de budgets importants en faveur de l'économie numérique : école numérique, lutte contre la fracture, développement de téléservices, dématérialisation des actes administratifs, etc. La création d'un Observatoire Numérique, outil de mobilisation partenariale. La mise en place au niveau du secrétariat général du gouvernement de la cellule économie numérique, outil d'accompagnement au pilotage stratégique et à la mise en œuvre du PSEN.	Présence de 5 opérateurs de services internet qui créent les conditions d'un marché concurrentiel. La présence de plusieurs Datacenters qui devrait permettre de structurer les offres de services vers le marché national et international. Les potentiels de marché de la numérisation, de l'archivage électronique et des services associés est une opportunité de développement de savoir-faire. Les conditions de mutualisation et d'intéropérabilité doivent être créées pour optimiser les relations aux usagers et maîtriser les coûts de l'administration. Des projets innovants testés avec succès dans la santé dont les conditions de reproductabilité ne demandent qu'à être validées au plan juridique. Le développement des TIC doit permettre de réduire la fracture entre les territoires et les populations, avec des actions orientées vers l'éducation, la santé, l'administration électronique, etc. Le tourisme est un secteur qui peut profiter pleinement du développement des TIC. Les grands projets structurants, en particulier dans le domaine de la santé, doivent intégrer la dimension numérique. Une gouvernance à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie en cours de structuration dans le champ du numérique.
Risques	**Faiblesses**
Une taxe téléphonique prélevée sur l'OPT qui peut être un frein dans l'évolution de l'offre. Un fonctionnement des acteurs économiques à rendre plus cohérent pour favoriser les actions mutualisées et les économies d'échelle. Un dispositif de confiance numérique à renforcer - signature électronique, cryptologie, tiers de confiance - et réglementation associée. Le e-commerce est perçu d'abord comme une concurrence déloyale qui va fragiliser les TPE et créer du chômage, alors même qu'il peut être un formidable moteur de développement de la filière TIC. Sur la préservation du patrimoine et de la culture Kanak, le numérique pouvant être perçu comme un risque de ne plus maîtriser la diffusion.	Une qualité de service numérique à renforcer pour développer une offre à valeur ajoutée de classe mondiale. Des entreprises du secteur numérique trop petites nécessitant un accompagnement dans leur structuration filière « TIC ». Des actions de formation initiale et continue en matière de TIC à multiplier. Des actions de sensibilisation aux TIC vers les familles et la population dans son ensemble pas assez nombreuses d'où un manque de connaissance et de maîtrise de l'outil. A l'école, une utilisation pédagogique de l'outil numérique à ses débuts.

6.15.2 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Les objectifs stratégiques et les axes principaux

Le PSEN vise cinq objectifs :

- favoriser un accès équitable aux services pour tous les citoyens ;
- développer de nouvelles compétences et des activités innovantes créatrices de valeur ajoutée ;
- moderniser les usages et les pratiques des services publics et développer les contenus numériques ;
- mettre en place les principes d'une bonne gouvernance du numérique ;
- engager la Nouvelle-Calédonie vers l'innovation numérique pour en faire une « cyber référence » dans le Pacifique insulaire.

Le diagnostic a permis d'identifier les grands enjeux qui sous-tendent la dématérialisation de l'économie et la pénétration des technologies de l'information et de la communication dans la communauté calédonienne. Le PSEN, s'articule ainsi selon trois axes principaux.

Développer, soutenir, valoriser les usages numériques pour tous les citoyens et sans contrainte géographique

Quatre domaines peuvent ici être privilégiés : l'éducation, la formation professionnelle, la santé (au sens administration de la santé) et l'administration électronique.
Ainsi, le PSEN sera complété par le Schéma Directeur pour l'Administration Électronique (SDAE), en cours d'élaboration, dont l'objectif est de poser un cadre de cohérence et de confiance partagé entre les acteurs du service public pour accélérer le développement des télé-services et mieux répondre aux besoins des usagers.

Moderniser le secteur de l'économie traditionnelle tout en accentuant le développement économique grâce au numérique

Il s'agit de :

- développer une filière numérique et d'enseignement numérique (développement des compétences internes à la Nouvelle-Calédonie) ;
- faciliter et accompagner le développement de nouvelles sociétés créatrices d'emploi et de valeur ajoutée (formation, logistique, etc.) ;
- développer le télétravail (réduction des distances et gains financiers) ;
- développer le e-commerce.

Sécuriser les dispositifs juridiques et réglementaires qui permettront d'assoir les 2 premiers points (usages et services) ; assurer un aménagement numérique en adéquation avec le PSEN

- Mise à jour juridique des textes qui permettront le développement des projets numériques sur l'ensemble du territoire : réglementation, occupation domaniale, Wi-Fi public, télé-services, etc.
- étude sur la régulation de marché et l'optimisation de la commande publique.
- création d'une instance du numérique à l'échelle du territoire (le « Conseil du numérique »).

b. Les actions mises en place

Concrètement, le PSEN, proposé par l'ensemble des partenaires du gouvernement, se décline en 33 actions.

3 LES ACTIONS DU PSEN (PLAN STRATÉGIQUE DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE)

	CONFIANCE NUMÉRIQUE
1	Audit légal et réglementaire
2	Initiatives et actions collectives
3	Normes de construction et d'urbanisme
4	Occupation du domaine public
5	Bornes publics Wi-Fi
6	Réglementation en matière de formation professionnelle
7	Optimisation de la commande publique
8	Étude relative à la régulation et à l'organisation du marché
9	Création d'une administration de mission – gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
10	Clarification des relations avec les autorités administratives indépendantes
	AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
11	Mise en place d'un fonds de développement numérique
12	Programme de création de cases numériques
13	Raccordement des établissements scolaires à l'internet
14	Déploiement d'un réseau de visioconférence dans les établissements de santé
15	Déploiement d'un réseau de visioconférence dans les établissements de formation professionnelle
16	Déploiement et maintenance des équipements terminaux dans les établissements scolaires
17	Développement de la maintenance des équipements informatiques en tribus
	DÉVELOPPEMENT DES USAGES
18	Mettre en place un environnement numérique de travail (ENT) au niveau des établissements scolaires
19	Développer et faire l'acquisition de contenu pédagogique
20	Archiver et diffuser les contenus pédagogiques via un portail pédagogique
21	Mettre en place un comité école numérique
22	Mettre en place un portail de type mon-service-public.nc
23	Accompagnement au changement des entreprises et administration à la FOAD
24	Appel à projet pour la création de cursus de formation dans des domaines spécifiques
	DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
25	Développement de la filière numérique : étude d'identification et de positionnement
26	Étude de faisabilité pour la création d'une pépinière sur Nouville
27	Création d'un incubateur dédié aux entreprises innovantes
28	Incitation à l'essaimage dans la filière numérique
29	Développement d'une filière d'enseignement numérique
30	Sensibilisation des TPE et PME calédoniennes à l'usage des TIC
31	Étude de faisabilité : le télétravail comme élément de dynamique territoriale
32	Ouverture des données publiques : *Open Data*
33	Étude d'opportunité de mise en place d'un réseau régional de télécoms

Le détail de ces actions, et de leur calendrier de mise en œuvre, est consultable dans le PSEN.

c. Gouvernance du PSEN

La mise en œuvre du PSEN s'appuiera sur deux niveaux de gouvernance : un niveau stratégique et un niveau opérationnel.

Pour réaliser le pilotage stratégique du plan, il est proposé de créer un Conseil du numérique dont les membres seraient un ou plusieurs représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des représentants du Congrès, du Sénat coutumier, de chacune des provinces, de chaque association de maires, ainsi qu'un représentant du Haut-Commissariat de la République. L'OPT y serait représenté, ainsi que les chambres consulaires.

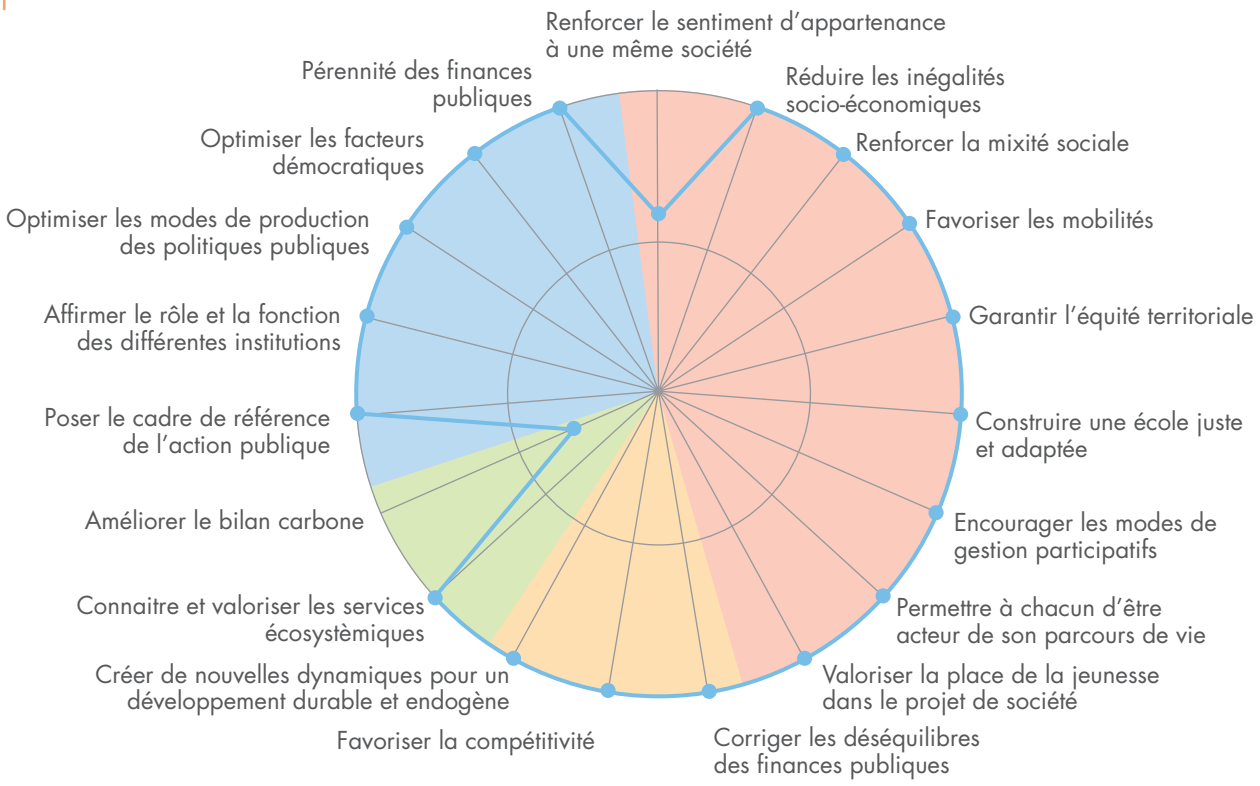
La mise en œuvre effective des actions du PSEN (niveau opérationnel) sera confiée à des comités thématiques dédiés à chaque actions ou groupe d'actions. La cellule Économie numérique du gouvernement devra évoluer afin d'assurer le suivi et la cohérence des actions.

Il est proposé la création, à partir de l'actuelle cellule, d'une structure renforcée en compétences et effectifs, qui serait également administration de support pour le Conseil du numérique. Cette nouvelle entité aura également vocation à gérer le Fonds de Développement du Numérique (FODEN), qui constitue l'une des actions du PSEN.

6.15.3 Transversalités du développement de l'économie numérique

Au regard de ces axes de développement et de l'ampleur des domaines touchés par le numérique, il apparaît que le développement de l'économie numérique doit être intégré dans toutes les autres politiques publiques, devenant ainsi un véritable projet de société pour la Nouvelle-Calédonie, ce qui se traduit par le diagramme ci-dessous qui illustre l'influence de la politique publique numérique dans l'ensemble des orientations fondamentales.

4 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LE NUMÉRIQUE



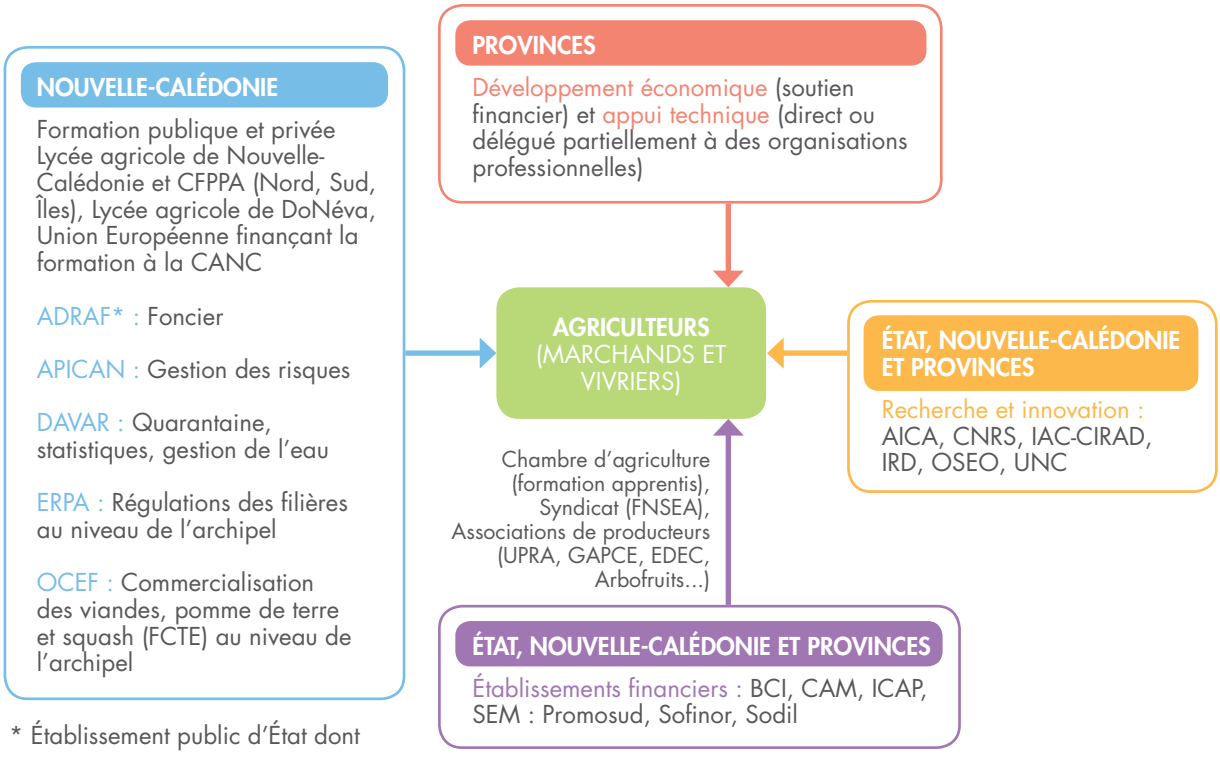
Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

6.16 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : L'AGRICULTURE

« Ce n'est pas seulement du blé qui sort de la terre labourée, c'est une civilisation toute entière. » Lamartine.

1 LES ORGANISMES INTERVENANT DANS LE SECTEUR AGRICOLE : TOUTES LES STRUCTURES DE LA FILIÈRE AGRICOLE SONT EN PLACE EN NOUVELLE-CALÉDONIE



* Établissement public d'État dont le transfert à la Nouvelle-Calédonie est prévu par la loi organique.

6.16.1 Les visages de l'agriculture calédonienne

a. La dimension culturelle et historique de l'agriculture calédonienne

L'agriculture n'est pas une activité humaine anodine. Elle façonne et définit le paysage. Les rizières nous évoquent l'Asie du sud-est, le bocage normand, l'Europe. Ainsi, les stations d'élevage de l'ouest calédonien ou le billon d'ignames et ses tuteurs évoquent davantage qu'une pratique agricole, un art de vivre, voire l'essence même du pays. L'agriculture ainsi fondatrice de l'identité d'un peuple est aussi celle d'un pays. Cette dimension sociale et culturelle de l'agriculture est incontournable et universelle.

En Nouvelle-Calédonie, l'agriculture prend une dimension particulière voire même mythique. *« La relation à la terre a été et reste le commun dénominateur et le motif central qui permette de décrypter le fonctionnement de la société kanak contemporaine*[1]*. »* Le paysage d'aujourd'hui porte les marques de l'histoire agraire du pays : traces de tarodières irriguées, stations d'élevage de l'ouest issues de la colonisation de peuplement agricole. La colonisation explique également un lien au foncier, porteur de richesse agricole, particulier. La spoliation foncière a été réalisée sur les terres à plus fort potentiel agraire au profit des colons. Le processus de décolonisation, au travers de la réforme foncière, a permis la redistribution de 120 000 ha représentant environ 30 % de la SAU de foncier coutumier. L'agriculture calédonienne focalise des perceptions parfois contraires : activité rurale par essence, l'agriculture est perçue comme un outil de rééquilibrage, notion centrale des accords de Matignon et Nouméa. Perçue comme une activité « noble » car ancestrale, elle est ressentie comme très coûteuse pour la collectivité (quota, subventions, soutien aux prix, etc. sont régulièrement remis en cause) et désignée comme un facteur de vie chère (dernier rapport sur la situation fiscale de la Nouvelle-Calédonie).

L'agriculture tribale, « invisible » souvent depuis les circuits marchands classiques est souvent perçue comme déclinante (« c'était mieux avant »), mais les dernières statistiques montrent qu'elle est toujours très vivace avec un rôle social et culturel très important. Les terres agricoles redistribuées au titre de la réforme foncière et qui étaient insérées dans les circuits marchands ne le sont plus systématiquement aujourd'hui, les attributaires coutumiers souhaitant reconstruire un autre lien à leur foncier. La sortie de ces espaces de l'économie agricole strictement marchande est parfois considérée comme une des causes de la baisse de la part du PIB de l'agriculture dans l'économie calédonienne. En effet, les logiques de la production agricole traditionnelles ne répondent pas toujours aux logiques productivistes.

b. L'agriculture marchande

La baisse du nombre d'agriculteurs se confirmera-t-elle en 2013 ?

Le dernier RGA[2] (2002) montrait une baisse importante du nombre d'exploitations agricoles. Il faudra attendre les résultats du nouveau RGA, mené en 2013, pour pouvoir actualiser ces données. Cette agriculture occupe une dizaine de milliers d'actifs (exploitants, saisonniers et aides divers), soit environ 4 % de la population totale. 2 500 exploitations sont inscrites au registre de la Chambre d'Agriculture en 2012. Les « exploitations agricoles » sont définies, au sens statistique dans le RGA, comme une unité économique répondant simultanément à des conditions précises (350 points au registre de l'agriculture). En 2011, 6 435 « entreprises agricoles » étaient répertoriées. Elles désignent les entreprises inscrites au RIDET avec une activité principale dans le domaine agricole. La base là, est la déclaration du créateur lors de son inscription au RIDET quant à son activité principale. Il n'y a pas de contrôle, ni sur la réalité de l'activité ni sur sa dimension.

Les agriculteurs ont très souvent une autre activité professionnelle : 40 % des chefs d'exploitation se déclaraient doubles actifs lors du RGA de 2002. De la même façon, 29 % des habitants[3] des tribus combinent une activité agricole et une autre activité de travail[4]

2 PANORAMA DES PERSONNES VIVANT DE L'AGRICULTURE

La population agricole familiale	21 212 personnes, dont 5 087 disent en avoir retiré un bénéfice monétaire
Chefs d'exploitation	5 574, dont 40 % sont des doubles actifs auxquels s'ajoutent 1 544 co-exploitants
Salariés permanents	1 113 personnes auxquelles s'ajoutent 5 706 saisonniers et 484 stagiaires (RGA 2002)
UTA (unité de travail annuel) : temps de travail consacré à ces	6 441 personnes
Nombre d'exploitations (2002)	5 574
Nombre d'exploitations inscrites au registre de l'agriculture (atteignant 500 points)	2 600
Nombre d'entreprises agricoles (agriculture, sylviculture et pêche)	6 435

(1) Chroniques du pays kanak, tome 4, André Gopoea.
(2) Recensement général agricole.
(3) De plus de 16 ans.
(4) L'agriculture en tribu, poids et fonctions des activités agricoles et de prélèvements, IAC, 2012.

Le poids de l'agriculture marchande

Concentration de la production agricole

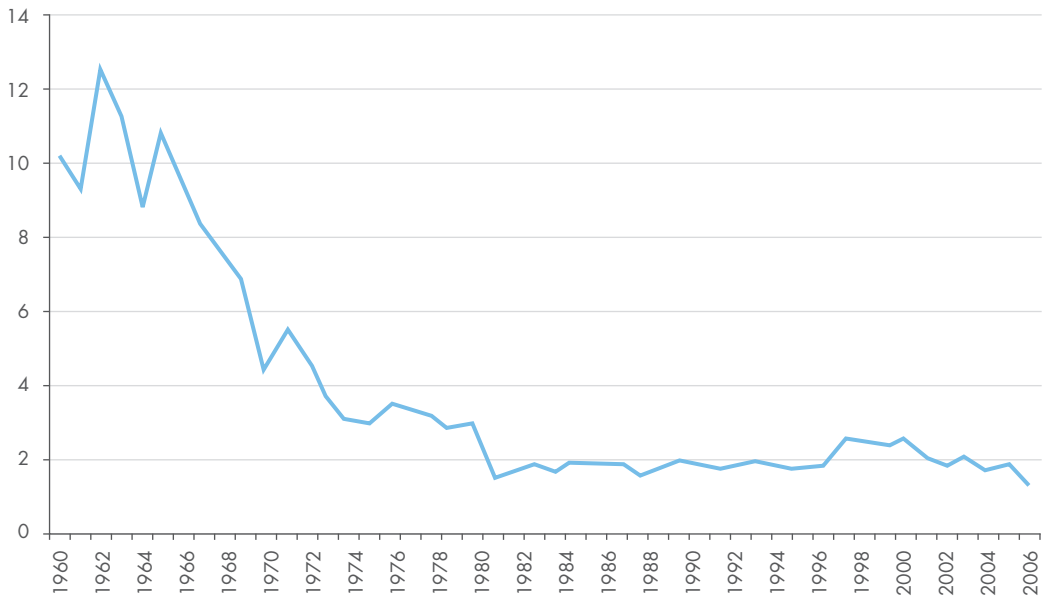
La diminution du nombre d'exploitations constatée entre 1991 et 2002 a surtout concerné de petites exploitations. On a donc assisté à une concentration de l'activité. Au cours de ces dix années, près de 45 % des exploitations agricoles ont ainsi disparu, notamment dans le nord (-48 %), dans les îles (-28 %) ou encore en province Sud (-10 %). En 2011, la province Sud fournissait ainsi 77 % de la production commercialisée : la concentration spatiale de l'agriculture calédonienne est ainsi une réalité forte.

Le poids de l'agriculture marchande dans l'économie calédonienne

La valeur ajoutée du secteur marchand s'élevait, en 2008, à moins de 10,2 milliards XPF[5], soit 1,3 % du produit intérieur brut calédonien. Ce secteur accuse un déclin relatif prononcé depuis le début des années 1960, période au cours laquelle sa contribution à la richesse calédonienne était cinq à six fois plus importante qu'aujourd'hui.

La productivité apparente du travail de l'agriculture marchande calédonienne est très faible : la valeur ajoutée par actif employé est de l'ordre de 1 million XPF par an, soit dix fois moins que celle prévalant dans les secteurs secondaires (industries) et tertiaires marchands (services).

3 POIDS DE L'AGRICULTURE* DANS LE PIB EN %



Source : ISEE

(*) Agriculture, sylviculture, pêche et chasse.

(5) Y compris la chasse, sylviculture, pêche et élevage

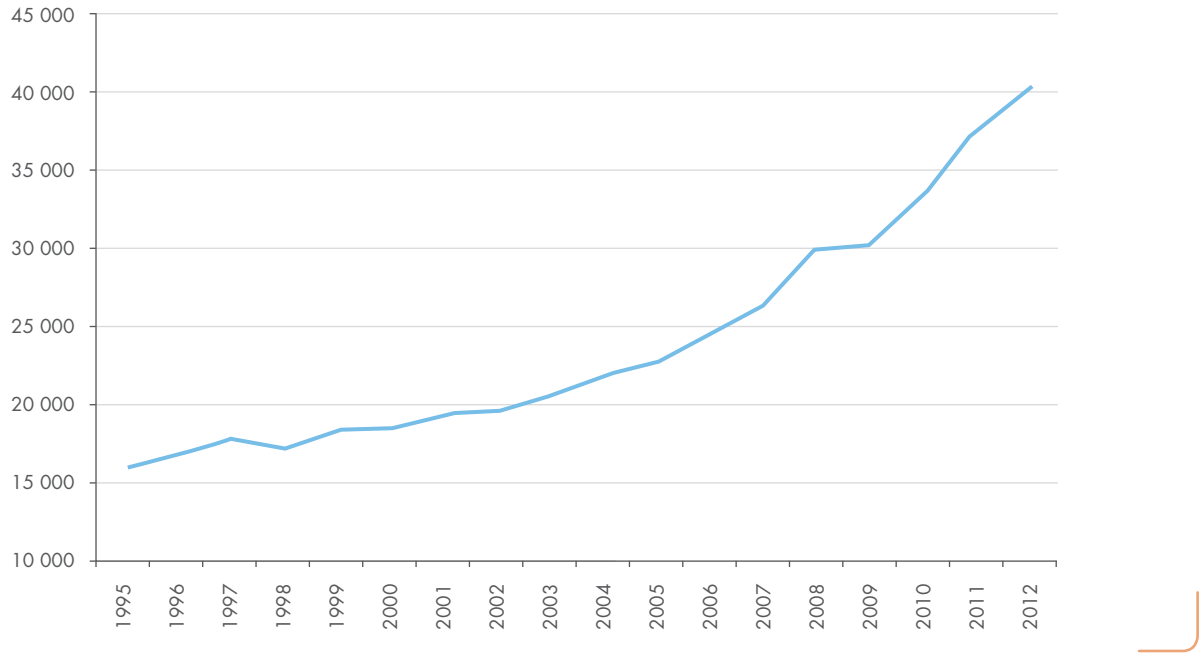
Entre 1991 et 2002, le nombre total d'UTA a diminué de 41,6 %. Ce pourcentage, rapproché de la diminution du nombre d'exploitations, de la diminution de la superficie agricole entretenue et de la progression de la production agricole finale depuis 11 ans[6], est une traduction supplémentaire de la performance croissante de l'agriculture calédonienne.
Cependant si l'on observe plus finement les 20 dernières années, on peut distinguer deux périodes :

- entre 1992 et 2002, la production végétale calédonienne double, et la production animale augmente de 25 %. L'autosuffisance alimentaire progresse de 14,5 % à 19,2 %, avec une population qui croît d'un tiers ;

- entre 2002 et 2011, les productions végétales et animales régressent, l'autosuffisance alimentaire retombe à 14,5 %. La situation dans le domaine de la production de fruits va même empirer avec une diminution à 1 500 tonnes en 20252, car certains vergers n'ont pas été replantés[8].

Le taux de couverture des produits agricoles n'est que de 14 % du volume total[9] (productions animales et végétales confondues), alors qu'il était de 19,2 % en 2002. Ces besoins sont majoritairement satisfaits par des importations qui ont été multipliées par 2,6 entre 1995 et 2012, alors qu'à peu près sur la même période, la valeur ajoutée du secteur diminuait de 22 % en francs courants. Le niveau de dépendance alimentaire est ainsi très élevé. L'industrie agroalimentaire repose essentiellement sur la transformation de produits importés. Moins de 5 % de la production agricole brute sont transformés[10] (atelier de découpe dans les moyennes surfaces, charcuterie, etc.).

4 IMPORTATIONS ALIMENTAIRES (XPF MILLIONS)



Cette situation est inquiétante dans un contexte mondial de diminution persistante des matières premières agricoles. Cependant, il ne s'agit que des productions commercialisées officiellement : cette analyse peut être relativisée par les données disponibles quant à « l'agriculture invisible. »

(6) La production agricole calédonienne commercialisée est en augmentation en volume et en valeur : elle représentait 25 489 tonnes et 9,2 milliards XPF en 2011 (hors bois et aquaculture), contre 16 074 tonnes et 3,6 milliards XPF en 1992.
(7) Projections établies par le SA, voir annexe 1.
(8) Rapport DAVAR 2010.
(9) Il est de 41 % en valeur (59 % pour les exportations). Cette différence entre le taux de couverture en valeur et en volume s'explique, entre autres, par le coût des productions locales supérieur aux productions importées.
(10) En France métropolitaine, c'est l'inverse : 95 % de la production agricole est transformée.

c. Le poids de « l'agriculture invisible »

Des ressources alimentaires non monétaires importantes…

Aux côtés de cette production marchande, il convient de ne pas négliger les ressources alimentaires non monétaires disponibles qui représentaient l'équivalent de 14,6 milliards XPF en 2008, dont près de 5 milliards XPF en zone urbaine[11], et qui échappent ainsi aux échanges économiques formels. Ainsi, la part du non monétaire dans l'approvisionnement des foyers calédoniens est de 28 % en volume pour les fruits et légumes, et 42 % concernant les produits d'origine animale[12]. 80 % de l'approvisionnement en produit animal proviennent de la chasse et de la pêche. Les tubercules tropicaux représentent 30 % du marché non monétaire en fruits et légumes.

… Qui jouent un rôle d'amortisseur social…

Ces données montrent le rôle d'amortisseur social joué par la chasse et la pêche, mais également par une agriculture vivrière dont les productions circulent jusque dans la zone urbaine. Les solidarités familiales permettent ainsi l'accès à des produits frais. Concernant le nord et les îles, le poids de cette agriculture n'est pas négligeable dans le budget des ménages : si les ménages n'avaient pas d'autoproduction ou d'échanges, il leur faudrait doubler leurs achats monétaires de biens alimentaires. Un tiers de ces ressources alimentaires est consommé par des ménages gagnant moins de 150 000 XPF par mois. L'équivalent de 10,2 milliards XPF est consommé par an par des ménages gagnant moins de 300 000 XPF par mois[13].

… Grâce, entre autres, à une agriculture tribale qui reste très vivace

L'IAC a mené en 2011 une étude sur le poids de l'agriculture en milieu tribal. L'enquête, qui a duré 5 mois et concernait 1 750 ménages vivant tous en tribu, a comme enjeu de « *rendre visible une agriculture invisible* » (peu d'inscrits à la Chambre d'Agriculture, pas de comptabilité, etc.).

Les enquêteurs ont notamment adapté les outils de mesure (évaluation des surfaces, des volumes, des systèmes de culture) et évalué les finalités des productions. Les premiers résultats de cette enquête montrent la vivacité de cette pratique et le complément fréquent entre salariat et pratique agricole. Ainsi, la vie de toute une partie de la population de brousse s'organise autour d'allers et retours successifs entre le monde du travail salarié et la tribu, au gré des besoins et des opportunités. Ils ont constaté également la multiplicité des rôles de l'agriculture tribale : rôle alimentaire, social, vecteur de transmission de valeurs, apport en numéraire, entretien des paysages ; et les contraintes auxquelles doivent faire face ces agriculteurs : concurrence des productions, espèces invasives, enclavement.

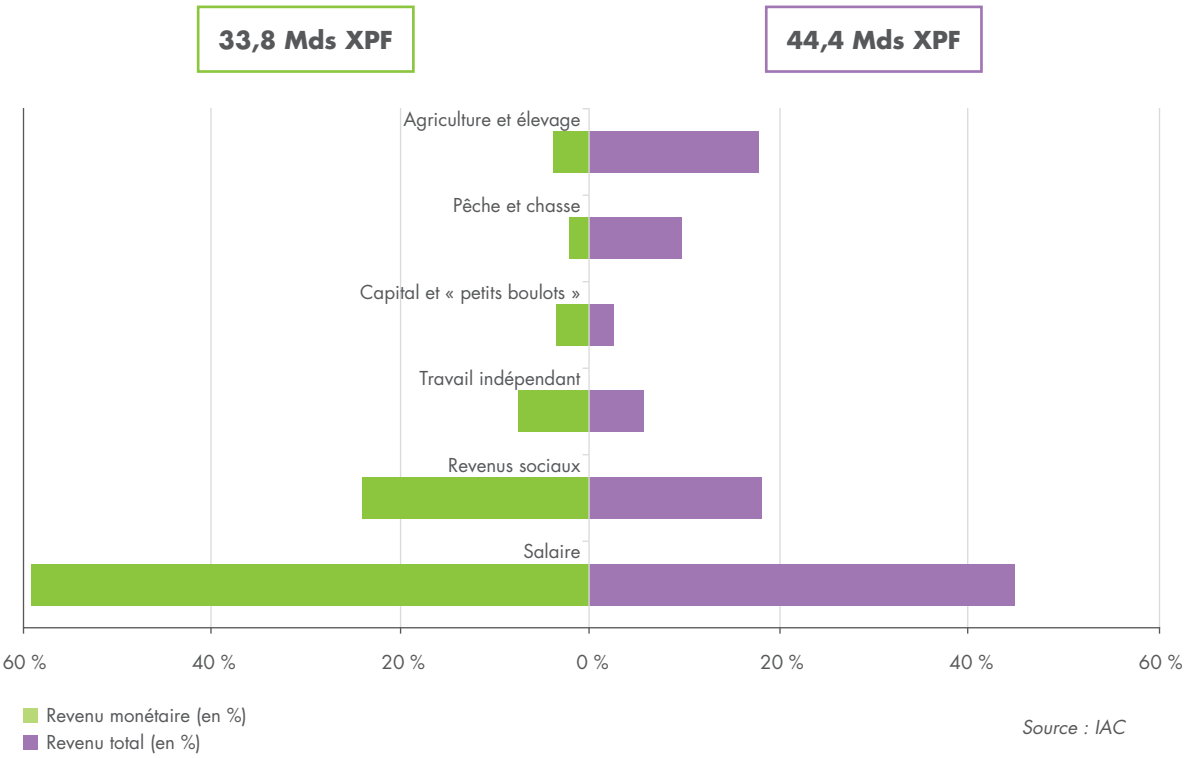
L'agriculture tribale selon l'IAC

Selon l'enquête de l'IAC, la commercialisation des produits rapporte près de 2 milliards XPF sur les 33,8 milliards de revenus monétaires, ce qui ne représente que 6 %. En moyenne, pour chaque groupe domestique, cela représente 14 300 XPF sur un total de 244 000 XPF par mois.

Cette somme est plus élevée en province des îles Loyauté (19 800 XPF) qu'en province Nord (12 600 XPF) ou en province Sud (10 900 XPF). Cependant, en intégrant l'autoconsommation, les dons et les coutumes, la valeur de ces activités s'élève à 12,5 milliards XPF, soit 28 % des ressources totales des tribus. Au niveau des groupes domestiques, le revenu total issu des activités agricoles et de prélèvement s'élève donc à 90 100 XPF en moyenne, sur un total de 319 500 XPF par mois.

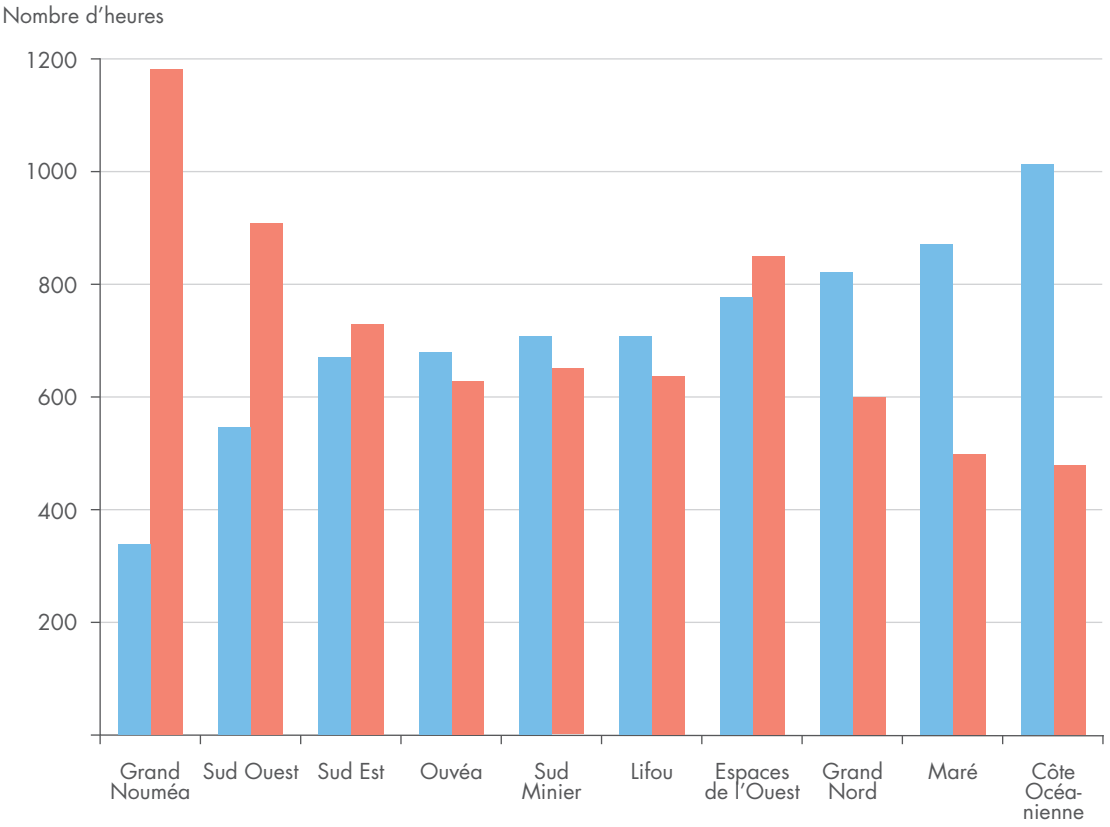
(11) Ressources alimentaires non monétaires détaillées, enquête BCM, ISEE, 2008.
(12) Enquête de contrôle des stocks réalisée auprès de 250 ménages représentatifs sur tout le territoire depuis 2003 par MBA Consultants, franchisés TNS, mémento agricole 2011, DAVAR.
(13) BCM, ISEE, 2008.

5 REVENU MONÉTAIRE ET REVENU TOTAL



Source : IAC

6 TEMPS DE TRAVAIL AGRICOLE ET DES AUTRES ACTIVITÉS PAR INDIVIDU



Source : Enquête IAC, CIRAD, 2013

Des systèmes perméables

La classification entre production marchande et non marchande peut ainsi induire une erreur d'analyse si on imagine un cloisonnement strict de ces deux types de production qu'on étend à une représentation du secteur agricole, qui supposerait l'existence d'agriculteurs tournés vers la commercialisation et d'autres strictement tournés vers l'autoconsommation et les échanges non monétaires. En réalité, la plupart des petits producteurs fonctionnent de la même façon : ils produisent en premier lieu pour la coutume et la consommation personnelle, et ils commercialisent leur surplus, plus ou moins important en fonction de toute une série de facteurs.

La question de la culture du cannabis

Un autre aspect, parfois dénoncé, de pratique « agricole » serait le poids de la culture du cannabis dans certaines régions isolées, notamment de la côte est. Peu de données et aucune étude ne vérifient la concurrence entre ces pratiques illicites et celles d'une agriculture plus conventionnelle. Néanmoins, certains phénomènes vérifiés par des techniciens agricoles de terrain, ainsi que par des enquêtes[14], tendraient à montrer que cette culture apporte un pouvoir d'achat à des populations jeunes et vivant en tribu, grâce à une pratique illicite, mais au final peu contraignante et assez rentable.

d. De nouvelles pratiques agricoles qui répondent aux attentes des consommateurs

La qualité des productions, notamment des fruits et légumes, est régulièrement remise en cause par des associations de consommateurs ou de protection de l'environnement, inquiètes d'une utilisation abusive de pesticides et d'engrais chimiques. Les citoyens, de plus en plus sensibilisés aux questions environnementales et à la qualité des produits alimentaires exercent ainsi une pression sur les pouvoirs publics et les producteurs Cependant, la qualité des productions calédonienne est une réalité qu'il conviendrait de mettre davantage en valeur. La Nouvelle-Calédonie, du fait de son statut de Pays d'Outre-Mer, a créé ses propres labels, signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine pour ses produits, s'inspirant des démarches métropolitaines. Qu'il s'agisse de signaler un « plus » en matière de goût, une démarche environnementale ou des caractéristiques sur l'origine géographique, ces signes officiels reposent sur un cahier des charges homologué ; les contrôles sont assurés par un organisme certificateur externe. Trois familles de signes ont été créées.

Une quarantaine de producteurs ont obtenu à ce stade leur certification, pour des productions végétales (maraîchage, tubercules, fruits) et animales (ovins, bovins, apiculture). La production labellisée reste à ce stade relativement peu visible dans les circuits de distribution classiques, dans la mesure où la plupart des producteurs ont opté pour des circuits de commercialisation en vente directe sur les foires, marchés, ou à travers des systèmes novateurs de type AMAP.

Le label Bio Pasifika et l'association Bio Calédonia

Le développement du label Bio Pasifika est porté en Nouvelle-Calédonie depuis 2009 par l'association Bio Calédonia via la mise en place d'un système de garantie participatif (SGP). Ce label, détenu par la CPS, est associé au cahier des charges de la Norme Océanienne d'Agriculture Biologique (NOAB), laquelle est reconnue sur le plan international par la Fédération Internationale des Mouvements d'Agriculture Biologique (IFOAM).

Le SGP de Bio Caledonia organise la certification à travers l'action de groupes locaux qui associent producteurs et consommateurs à chaque étape du processus : audit des exploitations, définition d'un plan d'action corrective, visites de contrôle, demande d'agrément, étude de la demande d'agrément au sein d'un comité de certification, audits de contrôle annuels.

L'enjeu du développement du label Bio Pasifika pour la Nouvelle-Calédonie est double. Il répond d'une part à une attente forte des consommateurs en termes de qualité environnementale des produits agricoles, et permet de ce fait une meilleure valorisation des productions. Associé à la mise en œuvre de nouveaux circuits de distributions mettant en prise directe producteurs et consommateurs, il garantit donc une meilleure rétribution du travail des producteurs.

(14) La problématique cannabique, C. Pomme, mémoire de master, DEVTAT, UNC, juillet 2006.

Il constitue en outre un levier de développement indéniable pour les petits producteurs manuels mettant en œuvre des pratiques proches des systèmes de production traditionnels kanaks. De fait, la « mise aux normes bio » de ces exploitations ne demande généralement que très peu d'aménagements sur le plan technique. L'association Bio Caledonia apparaît dès lors comme un outil de structuration au potentiel certain pour les petits producteurs du territoire. Souvent situés en brousse et aux îles, donc éloignés des grands centres de consommation où se concentre la demande en produits agricoles bio, l'accession au marché de ces petits producteurs reste une problématique centrale pour le développement futur du label.

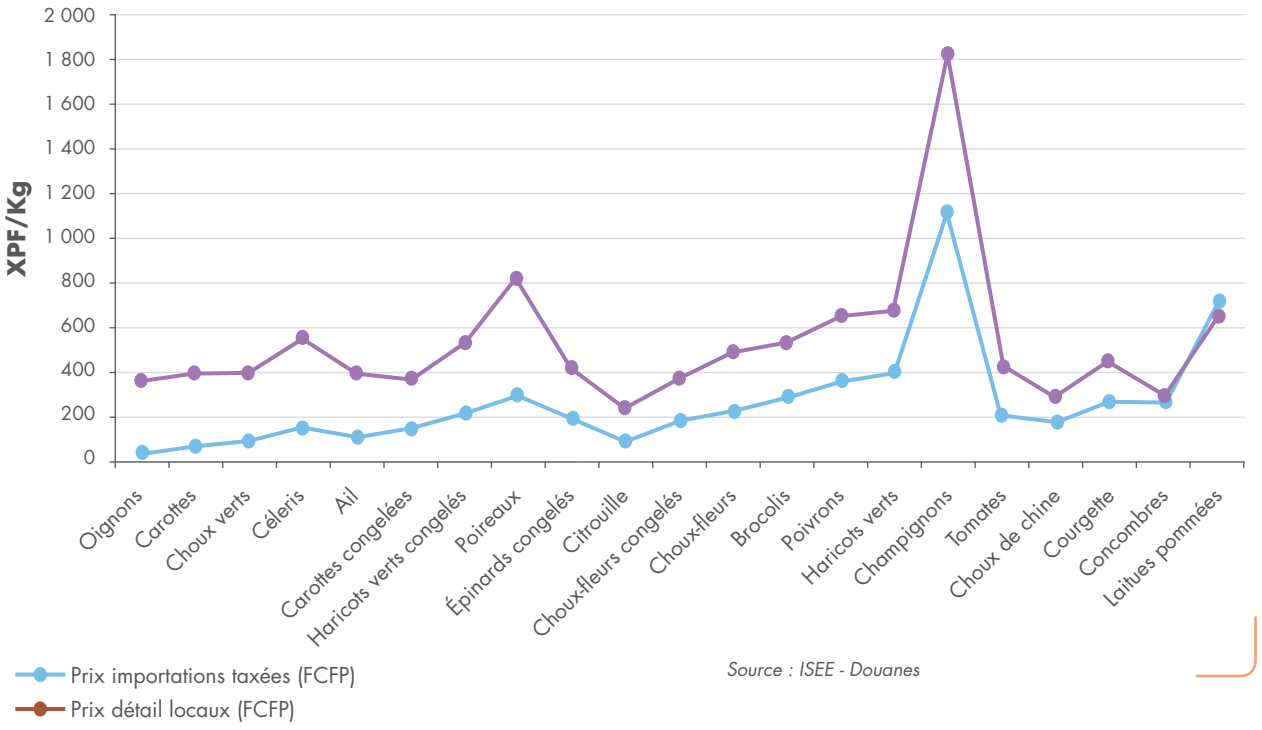
e. Des mécanismes de formation des prix différents

L'ERPA (Etablissement public de la Nouvelle-Calédonie) est chargé de la mise en oeuvre de la politique de régulation des prix des produits agricoles et alimentaires. Il agit afin de stabiliser les cours et garantir les prix aux producteurs. Il peut également intervenir par convention sur la collecte et la commercialisation. Pourtant, deux systèmes de formation des prix cohabitent : le système OCEF pour les viandes et pommes de terre, et la vente des fruits et légumes.

Les fruits et légumes

La valeur moyenne calculée des produits végétaux locaux croît considérablement (117 XPF en 1992, 129 XPF en 2002, 207 XPF en 2011[15]), probablement en raison de l'inadéquation de l'offre par rapport à la demande d'une population plus nombreuse (+55 %), plus urbanisée, et au niveau de vie en augmentation. Certaines augmentations des coûts paraissent cependant ne pas seulement s'expliquer par la loi de l'offre et de la demande. L'économie de type oligopolistique propre au pays[16] en est sans doute la raison essentielle. Une « pénurie organisée » est parfois dénoncée : les producteurs locaux surestiment leurs productions (ce qui entretient un prix élevé) pour que la commission des prix et cotations n'ouvre à l'importation que le plus tard possible. Ces pratiques encouragent des prix à la hausse : les quelques distributeurs du territoire alignant les prix des produits importés sur ceux produits localement.

7 ÉCARTS DE PRIX ENTRE IMPORTATION ET VENTE AU DÉTAIL DES PRINCIPAUX LÉGUMES



Source : ISEE - Douanes

(15) En francs courants. Cependant cette augmentation dépasse largement celle due à l'inflation.
(16) cf. Chapitre 6.11

Commentaire : le coefficient de corrélation entre prix des importations taxées et prix de vente au détail est très élevé, à 0,9. En effet, l'écart en valeur (XPF) semble constant. Ce résultat prouve que les détaillants peuvent répercuter pleinement les évolutions de prix d'entrée sur les consommateurs, et maintenir un objectif de marge en valeur absolue. Les prix au détail des légumes sont normalisés autour de 400 XPF le kilo, quel que soit leur prix initial. Ainsi, plus le prix d'achat est bas, plus la marge est élevée. Par ailleurs, certains prix d'achat élevés, tel que celui des champignons, n'empêchent pas les distributeurs de reporter leur marge.

Le système OCEF

La formation des prix des productions animales est différente car réglementée par l'OCEF. Concernant la viande importée, l'OCEF se rémunère à hauteur de 80 XPF par kilogramme de viande, le reste étant reversé à travers l'Établissement de Régulation des Prix Agricoles (ERPA) au secteur primaire sous la forme d'aides au développement. Les prix de l'OCEF étant fixes, ils rendent les marges du secteur de la distribution transparente, ce qui semble avoir un effet régulateur sur les marges des détaillants. Elles apparaissent en effet limitées comparativement à d'autres produits non règlementés. L'analyse de la formation des prix sur les produits alimentaires importés a révélé que les produits régis par l'OCEF affichaient globalement des taux de marge à la vente nettement inférieurs à ceux des produits laissés libres.

La production locale de viande couvre 60 % de la demande. L'OCEF centralise les achats, achète et revend la production locale à prix fixes. De manière intéressante, les produits règlementés par l'OCEF apparaissent très compétitifs comparativement à la métropole, en particulier sur le marché au détail[17]. Un écart de prix plus important entre produits de qualité supérieure et inférieure pourrait inciter à une amélioration de la qualité moyenne de la viande locale qui est déjà très bonne (50 % d'extra). La recherche de l'amélioration dans des secteurs déjà performants pourrait avoir un effet d'entraînement global à travers l'accumulation d'un capital humain, et pourrait permettre de développer des filières compétitives sur les marchés extérieurs.

f. Les freins régulièrement évoqués du développement agricole

Une géographie peu clémente ?

Les handicaps géographiques sont parfois évoqués comme frein au développement agricole, qu'il s'agisse d'aléas climatiques (cyclones, sécheresse, inondation, etc.) ou du relief défavorable et des sols peu fertiles. Pourtant, la diversité des terroirs rend possible une gamme importante de productions : maraîchage, céréales, fruitiers tropicaux et tempérés, tubercules, etc.

Une question foncière complexe

Une très faible valeur ajoutée par unité de surface

Avec une SAU (superficie agricole utile) de 248 000 hectares, soit 13,5 % de la superficie totale[18], dont 97 % sont toujours en herbe (STH) pour l'élevage bovin, il semble difficile d'admettre que l'accès au foncier soit évoqué comme une contrainte majeure pour le développement de l'agriculture. Cet élevage souvent extensif est le système de production présentant probablement la productivité par unité de surface la plus faible du territoire.

Un accès difficile au foncier : un coût de plus en plus élevé et trop peu d'outils de régulation

Paradoxalement, l'accès au foncier agricole devient difficile, notamment pour de jeunes agriculteurs. Une combinaison de facteurs de hausse des prix a eu pour conséquence une spéculation et un morcellement des propriétés agricoles. La hausse des prix constatés ces dernières années semble liée à l'étalement urbain, péri urbain et surtout ultra péri urbain, notamment sur la côte Ouest. La forte hausse des revenus et de la demande accrue en terrain d'agréments a fait perdre à des terrains leur vocation agricole, par le seul effet prix. La hausse des prix s'est stabilisée depuis 3 ans. Il n'y a donc plus de phénomène de spéculation

(17) La tendance globale révèle une compétitivité des prix OCEF comparés au marché de gros de Rungis, en métropole. De manière plus précise, les prix des produits bruts de qualité supérieure, à savoir les carcasses de classe extra, sont les plus proches de leurs homologues métropolitains. Au contraire, plus l'on descend en gamme, plus l'écart de prix se fait en défaveur de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, l'échelle des prix d'achat de l'OCEF semble trop ramassée.

(18) En comparaison : 50,7 % en France métropolitaine, 17,1 % à La Réunion et 5,3 % en Polynésie Française.

tel que dans les années 2000-2009, mais plutôt de la rétention des terrains, faute d'acquéreurs capables de suivre. Les propriétaires ayant acquis à des prix de terres d'agrément (ou dans une logique de spéculation) ne peuvent plus les revendre sur le marché des terres agricoles, sauf à accepter une forte moins-value. La faible disponibilité des terrains domaniaux contribue également à la faible disponibilité foncière globale. Le manque général de classification des sols « protégeant » l'usage agricole est l'une des explications de la situation. La seule protection des terres agricoles n'empêchera cependant pas un non agriculteur d'acquérir une terre agricole à un prix bien au-dessus de sa valeur productive. Une fois acquise à ce niveau de prix, on entre dans un mécanisme de rétention foncière, puisque la revente n'est possible qu'à un non agriculteur, n'ayant pas ses contraintes de rentabilité.

Sur terres coutumières

En 1978, une réforme foncière est engagée en Nouvelle-Calédonie. Elle est destinée à apporter une réponse aux revendications foncières exprimées par les clans kanak au titre du lien à la terre, mais aussi à favoriser l'installation des exploitants agricoles par le biais d'acquisitions et d'attributions de propriétés rurales, deux aspects essentiels pour le développement économique et social à long terme du territoire. La réforme foncière a permis la redistribution de plus de 155 000 hectares, dont 130 000 hectares en terres coutumières. La forme des attributions a évolué au cours des 30 années de réforme. De 1978 à 1986, les attributions foncières à des tribus (sous la forme d'agrandissement de réserves) puis à des clans (attributions claniques) ont été privilégiées. Puis de 1986 à 1988, l'ADRAF territoriale a privilégié des attributions de type individuel. À partir de 1989, l'ADRAF d'État a procédé à des attributions au bénéfice de Groupements de Droit Particulier Local (GDPL) qui est un groupement doté de la personnalité morale, constitué de personnes de statut coutumier[19].

La situation foncière coutumière présente un avantage comparatif crucial : l'absence de coût pour l'acquisition du foncier sur terre coutumière (droits de succession, achat, etc). Ce foncier est cependant trop rarement productif[20] au sens classique des sciences économiques. En effet, l'appropriation se fait dans une logique d'économie de l'espace, à préserver pour les générations futures, ce qui est un facteur de paix sociale.

En dépit de l'absence de marché locatif structuré, depuis une vingtaine d'année, de nombreux baux sont passés sur terres coutumières, , notamment par des éleveurs. Il s'agit d'une pratique courante. Les éleveurs sont confrontés aux mêmes problèmes que sur terres privées : braconnage, etc, avec une difficulté de surveillance accrue.

g. Des métiers peu attractifs, concurrencés par la mine

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'ils engendrent sont médiocres. Ainsi, le revenu moyen mensuel des 760 ménages, dont le chef est agriculteur, est de 187 000 XPF[21], tandis que la moyenne des revenus des ménages est de 300 000 XPF en Nouvelle-Calédonie[22]. De nombreux agriculteurs ont une double activité (40 % des chefs d'exploitation en 2002, 29 % des habitants des tribus). L'agriculture est parfois alors l'activité secondaire, voire « identitaire » et la source de revenu provient dans ces cas-là de « l'autre activité ». Les écarts de revenus entre exploitations sont évidemment considérables, ce qui rend complexe la structuration des aides au secteur agricole.

Cette situation explique en partie la diminution globale du nombre d'agriculteurs[23] : 2 886 exploitants agricoles ont ainsi disparu entre 1991 et 2002, notamment dans le nord (-48 %) et dans les îles (-28 % contre -10 % en province Sud). On observe, paradoxalement, que la diminution du nombre d'exploitants agricoles est plus importante au nord et aux îles.

(19) Bilan chiffré de la réforme foncière, ADRAF 1978/2010.
(20) De plus, certains clans ou certaines tribus enclavées n'ont pas accès à suffisamment de foncier.
(21) Soit 45 % de moins que dans les ménages dont le chef est ouvrier.
(22) Enquête BCM, ISEE 2008 ://www.isee.nc/tec/emploirevenus/telechargements/11-revenus.pdf.
(23) Au sens du registre de l'agriculture entre les recensements de 1991 et 2002, le nombre d'agriculteurs a diminué de 34 %.

L'agriculture a ainsi tendance à se concentrer en province Sud. L'agriculture représente encore près de 6 435 entreprises, mais il est vraisemblable que le recensement agricole en cours de réalisation confirmera la tendance à la baisse. Le vieillissement des agriculteurs[24] est un signe inquiétant pour l'avenir des exploitations.

h. Une activité aidée par la collectivité publique

L'ensemble des collectivités intervient dans le secteur agricole qui était financé à hauteur de 4,2 milliards XPF en 2010[25]. Une partie correspond aux aides accordées aux agriculteurs. Ces subventions peuvent prendre une forme directe : installation et modernisation des exploitations (821 millions XPF en 2011), aides aux produits (301,6 millions XPF), gestion des aléas de production (755 millions XPF), mais surtout un soutien au prix (à hauteur de 1,1 milliard XPF)[26]. Sur la période 1989-2006, la part des aides à la production ou à la commercialisation dans la production agricole marchande s'élève à 19 %[27]. Cette aide des collectivités à l'agriculture est pratiquée dans tous les pays du monde[28]. Cependant, les politiques d'aide doivent correspondre à des caps de développement choisis et être cohérentes à l'échelle du pays en fonction des objectifs recherchés (aides à la productivité, aux pratiques raisonnées, en fonction des localisations géographiques, incitations à l'exportation).

i. La recherche et développement

Le soutien en recherche et 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).

Les succès ou les échecs passés trouvent leur origine dans le transfert, réussi ou pas, de l'innovation technique. Le soutien efficace de la recherche et développement au service des objectifs définis est dans ce cadre primordial. Les structures alliant recherche et innovation, formation et développement sont toutes en place. Il s'agit de l'un des atouts principaux de l'agriculture calédonienne : les techniciens, les lieux de formation, les centres de recherche existent. Il convient d'en organiser davantage la cohérence au niveau pays, notamment en fixant un cap de développement.

6.16.2 Les indicateurs d'opportunité

- la production agricole : 9,6 milliards XPF en 2011 ;
- le taux de couverture (en volume) des produits agricoles : 14 % en 2011 (contre 19,2 % en 2002). Il est de 41 % en valeur ;
- l'évolution du nombre d'exploitations agricoles : disparition de 45 % des exploitations agricoles entre 1991 et 2002 ;
- la production estimée de produits végétaux sur terres coutumières : 31 000 tonnes en 2010 ;
- la part de la population consommant des fruits tous les jours : 21 % ;
- les premières attributions de certifications d'agriculture biologique en 2011.

(24) 50 ans en moyenne pour les chefs d'exploitation (25 % ont plus de 60 ans).
(25) Hors aquaculture : 748 millions XPF ; forêt : 438 millions XPF ; recherche et enseignement : 1,3 milliard XPF.
(26) Mémento agricole, *données 2011.*
(27) À la recherche des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie, *Sourisseau, Pestana, Gaillard, Bouard et Menesson, éditions IAC, Pouembout, Nouméa, 2010.*
(28) Cependant, la part du revenu assurée par ces subventions varie énormément d'un pays à l'autre.

Un scénario catastrophe ?

Les exploitations agricoles sont de moins en moins nombreuses. Les agriculteurs vieillissent, peu de jeunes choisissent l'agriculture, car le métier n'est pas valorisé, aucun système de retraite n'est mis en place et le patrimoine foncier est de plus en plus difficile à transmettre. Le prix du foncier augmente et les propriétaires agricoles préfèrent vendre leurs biens en les morcelant. Les spéculations foncières transforment ces terres agricoles en lotissement, en zones industrielles. Les terres coutumières sont de moins en moins cultivées car les populations optent pour des modes de vie urbains. Le développement du salariat réduit les pratiques agricoles à une fonction sociale (dons, coutume). Le nombre d'agriculteurs continue de diminuer tandis que les propriétés agricoles s'agrandissent : les richesses agricoles se concentrent entre quelques producteurs. Les friches laissent la place aux espèces invasives (cerfs) et augmentent les risques de feux. L'érosion détruit en partie les couvertures végétales. Le ruissellement, accentué, limite l'approvisionnement des nappes phréatiques et les ressources en eaux diminuent. Les rivières polluées par ce ruissellement participent à la pollution du lagon. La production agricole continue de diminuer, l'industrie agro-alimentaire embryonnaire disparaît. L'urbanisation de la population s'accentue. La sécurité alimentaire dépend de plus en plus des importations. Parallèlement, la population mondiale augmente et les denrées alimentaires sont de plus en plus rares et coûteuses, notamment parce que les aléas climatiques s'accroissent. Le coût des transports augmente à cause du prix des matières énergétiques. La raréfaction des finances publiques ne permet pas vraiment de pallier le coût des denrées alimentaires. Se nourrir sainement coûte de plus en plus cher. Au risque écologique (espèces invasives, feux, etc.) et au risque social (perte identitaire) s'ajoute le risque alimentaire : malnutrition et uniformisation alimentaire.

6.16.3 Quels choix et priorités pour l'agriculture calédonienne ?

L'agriculture est une source de création de valeur ajoutée. L'exportation de nos produits agricoles permet plus particulièrement une entrée de devises dans le pays. Activité historique, l'agriculture a un rôle social majeur, notamment autour de la culture de l'igname et de sa place dans la coutume kanak, mais aussi dans l'ensemble de la brousse calédonienne. La pratique des dons et de l'autoconsommation est très présente dans la culture calédonienne, et notamment kanak. L'agriculture est également un outil au service du rééquilibrage géographique en permettant une activité économique dans les zones rurales. Elle y entretient les paysages, réduit les risques de feux, et les espèces invasives. Enfin, et ce n'est pas moindre, l'agriculture nourrit les hommes. En cela, les choix raisonnés, associés à une démarche de qualité, participent à la sécurité alimentaire en général, et à la bonne santé alimentaire des Calédoniens en particulier.

Pourtant il est nécessaire d'établir, parmi les fonctions accordées à l'agriculture, des priorités fixant ainsi des caps de développement. Ces priorités résultent de choix politiques qu'il convient de rendre plus clairs afin de les décliner en objectifs stratégiques priorisés, permettant de mettre en place des outils adaptés. Quelles priorités accorder à l'agriculture calédonienne ?

a. Une agriculture au service des rééquilibrages ?

L'agriculture est souvent citée comme une activité à développer pour contribuer au rééquilibrage géographique du pays.

Or deux phénomènes contrarient cette perspective :

Le premier phénomène tient aux écarts de revenus. Ceux de l'agriculture sont inférieurs à ceux générés par la mine ou d'autres secteurs (emplois auprès des collectivités, commerces, etc.). La mine concurrence alors fortement le secteur agricole, même si parfois les revenus du nickel permettent de continuer à pratiquer une activité agricole.

Le second phénomène concerne la distance par rapport aux marchés. L'agriculture tend naturellement à se développer près des lieux de consommation. Le recensement agricole de 2002 montre une concentration de l'activité agricole en province Sud. La formation d'une « ceinture verte » autour du Grand Nouméa conforte ce phénomène. L'éloignement des marchés reste un frein au développement agricole et tend à renforcer le déséquilibre spatial.

- L'émergence d'un nouveau pôle économique en province Nord peut être utilisée pour modifier cette tendance ;

- l'organisation de la collecte, du transport et du stockage, notamment pour les agriculteurs éloignés des marchés (de type OCEF, par exemple), est donc fondamentale pour que l'agriculture soit un vecteur de rééquilibrage

b. Réduire notre dépendance alimentaire pour réduire notre vulnérabilité face aux crises alimentaires ?

« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. » Sommet mondiale de l'alimentation, 2009.

Le taux de couverture alimentaire de la Nouvelle-Calédonie n'est que de 14 % en volume. La Nouvelle-Calédonie dépend donc des importations à hauteur de 86 %. Les avis convergent pour estimer que le coût des matières premières, et en particulier les denrées alimentaires, va augmenter dans les années à venir. Ce phénomène est aggravé par la hausse des cours de l'énergie qui rend par ailleurs rentable l'exploitation de biocarburants qui mobilisent des terres agricoles, ajoutant ainsi une pression supplémentaire sur les prix[29]. Entre juin et septembre 2012 par exemple, le blé a subi une augmentation de 50 % passant à 260 €/t, le maïs de plus de 45 % passant à 252 €/t. Dans les décennies qui ont précédé la crise alimentaire de 2007-2008, les prix agricoles étaient tirés vers le bas. Aujourd'hui, les projections de la FAO montrent que les prix agricoles vont rester élevés et volatiles. La FAO considère même que pour assurer sa sécurité alimentaire et faire face à l'augmentation des prix, chaque pays devrait se doter de stocks allant d'une semaine à un mois de besoin[30].

c. Améliorer la qualité de vie des Calédoniens : agir sur la qualité de l'alimentation, la préservation de l'environnement et des paysages ruraux ?

De nouvelles exigences éthiques et écologiques

L'accroissement des aspirations des populations en matière de qualité de vie et une augmentation des préoccupations écologiques et éthiques conduisent à de nouvelles exigences : traçabilité et produits de qualité font partie des nouvelles demandes des consommateurs. Les activités agricoles peuvent également participer à la préservation de l'environnement en limitant les intrants chimiques et en gérant raisonnablement la ressource hydrique. Ces activités entretiennent également les paysages et rendent des services écosystémiques. Elles préservent également le cadre de vie des populations rurales. Le défi consiste donc à proposer des produits de qualité grâce à des pratiques agricoles raisonnées[31], sans pour autant diminuer le taux de couverture alimentaire. Les pouvoirs publics peuvent maintenir une pression sur les professionnels pour considérer la qualité des produits comme une priorité, notamment dans un souci de protection de l'environnement et de santé publique.

(29) 40 % du maïs produits aux États-Unis sert à la fabrication d'éthanol. La FAO aujourd'hui recommande donc de ne plus utiliser de maïs ou d'oléagineux pour produire des biocarburants. Le Monde, *28 août 2012.*

(30) L'agriculture raisonnée est une démarche, en France, qui s'applique aux productions agricoles prenant en compte la protection de l'environnement, la santé et le bien-être animal. En France, le concept est réglementé par les pouvoirs publics (ministères de l'Agriculture et de l'Écologie) et la promotion est assurée par le réseau FARRE (Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement). Une certification est attribuée aux exploitants agricoles respectant les principes de l'agriculture raisonnée.

(31) Isee, 2012.

Le développement urbain génère des pressions sur les activités agricoles : sécurisation foncière et gestion concertée de l'eau sont particulièrement nécessaires

La croissance démographique du Grand Nouméa, qui accueillera 215 000 habitants en 2025, et l'évolution de VKP qui en comptera entre 16 000 et 20 000 habitants[32], pose la question de l'urbanisation des terres agricoles, accentuée par le choix de l'étalement urbain et l'absence de réglementation afin de protéger le foncier agricole. On estime que 4 500 hectares de foncier supplémentaires seront urbanisés sur Dumbéa et Païta d'ici 2020[33]. La spéculation foncière (morcellement des grandes propriétés d'élevage de la côte ouest mitées par des lotissements) n'incite pas à la valorisation agricole, notamment autour des centres urbains, et pose la question de la sécurisation du foncier agricole.

L'urbanisation accroît également la tension qui existe sur la ressource en eau. Quatre conseils de l'eau ont été créés en Nouvelle-Calédonie : Dumbéa, Bourail, La Foa et VKP où la tension est réelle[34]. En effet, on estime que dans 10 ans la quantité d'eau disponible sera insuffisante à Koné-Pouembout. À Ouégoa, des agriculteurs irriguaient leurs cultures avec les réseaux d'AEP, c'est une association qui gère aujourd'hui l'accès à la ressource de façon concertée. L'urbanisation oblige ainsi à une gestion concertée et rationnelle de la ressource.

Une agriculture qui participe à l'amélioration de l'alimentation des Calédoniens

Les avancées de la recherche scientifique faisant le lien entre qualité de l'alimentation et santé permettent de nous fixer des caps de développement agricole. Les travaux scientifiques aujourd'hui sont formels sur le lien qui existe entre alimentation équilibrée (et exercices physiques) et bonne santé. L'état sanitaire de la population de la Nouvelle-Calédonie met en évidence des problématiques majeures en lien avec l'alimentation : le diabète de type II, par exemple, dont sont affectées 10 000 personnes, a un coût direct de 5,5 milliards XPF par an[35]. Plus généralement, la problématique de l'obésité touche particulièrement les Calédoniens : 20 % des enfants scolarisés en primaire présentent une surcharge pondérale[36]. Dans le monde, le surpoids et l'obésité touche 1,6 milliard de personnes et sont le cinquième facteur de risque de décès prématuré (maladie cardio-vasculaire, diabète de type II, etc.). La consommation de produits frais, notamment de fruits et de légumes, devient aujourd'hui l'une des armes contre ces pathologies dont la prévalence chez les Océaniens est l'une des plus fortes du monde[37]. Or, seulement 21 % de la population déclare consommer des fruits tous les jours et 32 % des légumes[38]. Le rapport précise que « *les fréquences de consommation [en Nouvelle-Calédonie] ne répondent pas aux seuils de recommandation* ». En 2007, la Nouvelle-Calédonie, par le biais de l'ASS-NC, s'est dotée d'un programme de prévention des pathologies de surcharge dont la vocation est d'aider la population à faire des choix alimentaires judicieux et équilibrés. Les axes choisis proposent d'agir sur l'offre alimentaire en général (et sur l'environnement). La charte de bonnes pratiques nutritionnelles à l'école, diffusée depuis juillet 2010, propose comme point fort la consommation d'aliments variés et la consommation de fruits et de légumes. L'enjeu est que les Calédoniens puissent avoir accès à une grande variété de produits frais, notamment les fruits et légumes. Ces produits devront faire l'objet de politiques éducatives ; les Calédoniens devront pouvoir faire des choix alimentaires favorables à la santé.

Dans un contexte de « vie chère », l'accès aux produits agricoles, base de l'alimentation, doit être une priorité.

(32) Un tiers des espaces agricoles et naturels de l'aire urbanisée du Grand Nouméa.
(33) Un tiers des espaces agricoles et naturels de l'aire urbanisée du Grand Nouméa.
(34) La Calédonie Agricole, N° 132, août 2012 ; rapport FAO, 2008.
(35) Hors hospitalisation et EVASAN, source : ASS-NC.
(36) Or, 40 à 60 % des enfants obèses à 8 ans le resteront.
(37) Source : ASS-NC, Baromètre santé. Résultat préliminaires 2011.
(38) Alors que les recommandations de l'OMS préconisent 5 portions de fruits et légumes par jour.

d. Une agriculture, créatrice de valeur ajoutée et d'entrée de devises ?

Si la Nouvelle-Calédonie devait faire le choix d'élaborer une stratégie d'exportation de certaines de ses productions, il faut dans ce cas poser la question de ses avantages comparatifs. La Nouvelle-Calédonie possède un avantage comparatif favorisant l'exportation vers la Nouvelle-Zélande notamment et vers le sud-est de l'Australie (Melbourne) : c'est la contre-saisonnalité. En effet, ces régions ne peuvent produire durant l'hiver alors que la Nouvelle-Calédonie en est capable grâce à son climat. La Nouvelle-Calédonie est alors compétitive, notamment avec des productions de pleins champs (exemple du chou). Le territoire est en mesure de négocier des accords avec la Nouvelle-Zélande pour qui elle est un petit marché, mais pas négligeable. En effet, il s'agit d'un marché régulier, géographiquement proche et solvable.

e. L'approche par filière ou l'approche par le territoire ?

Deux modèles dans le choix des politiques publiques peuvent sembler opposés :

- l'approche par filière, qui consiste à élaborer des politiques publiques en structurant une filière depuis la production jusqu'à la transformation du produit. Cette approche prédomine dans les systèmes des pays développés depuis les années 70 ;

- l'approche par le territoire ou par le paysage est aujourd'hui davantage mise en avant car elle permet une gestion du territoire incluant des approches environnementales, telles que la gestion des bassins versants. Elle permet également une implication des acteurs locaux et une coordination entre les différentes activités à l'échelle locale. Cette approche a été mise en œuvre par exemple par le biais des OGAF.

f. Quel degré d'implication des pouvoirs publics ?

Les modèles agricoles présentés dans le chapitre 4, montrent des réponses différentes de la part des pouvoirs publics face aux problématiques agricoles. Certains pays comme la Nouvelle-Zélande ont choisi de libéraliser les marchés devenant ainsi très compétitifs sur quelques produits. Cependant, de nombreux petits agriculteurs ne peuvent survivre à une telle politique. Au contraire, la France, au travers de l'Union Européenne, ou les Etats-Unis, ont choisi un très fort interventionnisme et des protections de marché importantes, tandis que le Brésil a opté pour une double politique agricole. Que donnerait ces modèles appliqués à la Nouvelle-Calédonie ?

Un scénario : ouverture des marchés

Afin de réduire les facteurs de vie chère et de diminuer les aides publiques, le marché des produits agricoles est ouvert. La libre concurrence s'exerce. Les grandes surfaces optent pour l'importation de produits agricoles bien moins chers. Les agriculteurs calédoniens se retrouvent face à de grandes difficultés : les gros agriculteurs ne sont compétitifs que sur la période de pleine production de plein champs, et sur le maïs après quelques efforts afin d'améliorer la compétitivité. Les petits agriculteurs ne sont pas compétitifs et ne réussissent pas à vendre leur production. Une partie d'entre eux tentent de se labelliser et de vendre des productions de qualité, justifiant leurs prix par la qualité, ce que ne peuvent garantir les importateurs. Seuls les produits très périssables sont difficiles à importer. Pourtant, les difficultés des agriculteurs s'accumulent et certains se tournent vers d'autres métiers plus rentables, à la mine notamment. Ils vendent leurs terres pour des citadins qui en font leur résidence secondaire. Leurs enfants peu intéressés par ces métiers difficiles, se tournent vers des filières qui rapportent davantage. En tribu, l'agriculture est toujours pratiquée pour les aspects coutumiers et sociaux. Les surplus de certains produits tropicaux qui ne sont pas importés sont parfois vendus, mais fortement concurrencés par de nouveaux importateurs qui les font venir du Vanuatu qui devient le « grenier » de la Nouvelle-Calédonie. Quelques filières choisies sont développées dans des zones prédéterminées en fonction de leurs potentialités. Des niches pré-identifiées pour l'exportation concentrent la majeure partie de l'aide publique. Un pôle de recherche très réactif et connecté aux réseaux de recherche mondiaux est développé. Une agriculture spéculative est peu à peu instaurée : production au coup par coup selon les opportunités. Mais seuls les gros producteurs les plus productifs et réactifs subsistent. La population calédonienne atteint l'autosuffisance alimentaire dans 3 ou 4 filières et recourent à l'importation dans les autres domaines.

Un scénario : forte impulsion des pouvoirs politiques

Les pouvoirs publics décident de donner une nouvelle impulsion à l'agriculture calédonienne en réorganisant les marchés, en fixant des objectifs précis, filière par filière. Après avoir posé un diagnostic précis et concerté, les pouvoirs publics fixent des objectifs précis à atteindre. La R&D (recherche et développement) est réorganisée en fonction des objectifs à atteindre ; le but étant que la recherche permette d'aider les agriculteurs. Le marché est ensuite réorganisé : contrôle des marges à l'import, négociation avec la Nouvelle-Zélande afin d'exporter certaines productions de plein champ durant la contre-saison. La sécurisation du foncier agricole est pensée dans sa globalité (transmission, classement, accès au foncier agricole coutumier). Les filières les moins rentables sont abandonnées ou réorganisées selon des objectifs précis (lutte contre l'invasion des cerfs, par exemple). Les agriculteurs sont accompagnés dans leur restructuration. L'agriculture tribale est encouragée par la création d'outils permettant la mise sur le marché des surplus de production. Un effort particulier est donné à la qualité (label, traçabilité des produits). Les consommateurs sont encouragées à acheter des produits locaux grâce à ces signes de qualité, à une plus grande régularité dans l'approvisionnement et à des campagnes de promotion (recette de cuisine, etc.).

Un scénario : double politique agricole

La politique agricole calédonienne devient officiellement duale. Le ministère de l'Agriculture est chargé d'appuyer la « Grande Agriculture ». La reconnaissance du dynamisme de l'agriculture familiale, de sa capacité à renforcer le lien social et de son rôle d'amortisseur social conduit les provinces en charge du développement rural à des politiques d'appui spécifiques à l'agriculture familiale. Celles-ci s'orientent autour des problématiques d'accès à la terre, de crédit, d'assistance technique, d'appui à la commercialisation des produits de l'agriculture familiale, de mécanismes de garantie en cas de catastrophes naturelles. Ces politiques prennent en compte la diversité des situations en en multipliant les possibilités de financement (programme femme, jeune, régions isolées, etc.). Des politiques d'assurances pour les risques climatiques et les variations de prix, d'assistance technique, d'accès à la terre via l'achat, d'accès aux marchés se succèdent… Des difficultés de coordination entre ces programmes apparaissent rapidement et sont d'autant plus importantes que la gestion et l'opérationnalisation des programmes est défaillante. L'administration publique est peu efficiente et elle manque de compétences techniques pour identifier la diversité de la réalité agricole et également de compétences institutionnelles pour inventer de nouveaux mécanismes afin de corriger les normes et les règles administratives et bancaires mal adaptées. Les lois et les règlements ont besoin aussi d'adaptation. Les agriculteurs familiaux ont également besoin d'alternatives de commercialisation directe et de proximité pour contourner les logiques concurrentielles de spécialisation et d'insertion aux marchés. Parallèlement, le programme d'appui à la « Grande Agriculture » met en place des mesures pour aider quelques filières pour couvrir le marché local (viandes) ou pour l'export (quelques cultures de plein champs et des niches). La « Grande Agriculture » calédonienne peine à être compétitive. La distinction entre « grand agriculteur » et « agriculteur familial » est parfois injuste. Finalement, ce sont des contrats de projet « territoire » pilotes qui sont favorisés par l'action publique. Ils ont pour but de promouvoir le développement économique et la citoyenneté, par le biais d'une stratégie de développement territorial durable. Son principal objectif est de modifier la gestion de la chose publique grâce à la participation et à l'intégration des actions entre gouvernement, provinces et communes.

6.16.4 Prérequis et conditions de réalisation

Il conviendra, pour conduire une stratégie agricole efficace, de :

- s'assurer d'une cohérence entre le sens accordé à la stratégie agricole du pays et le modèle économique retenu ;
- mettre au service de la stratégie agricole les politiques d'aménagement, notamment la question de l'attractivité des territoires ;
- intégrer l'agriculture dans une politique globale de disponibilités foncières ;
- mettre la stratégie agricole au service de la politique de santé publique ;
- être cohérent avec les politiques publiques menées en ce qui concerne le développement local ;
- questionner la place de l'agriculture et des terroirs dans les identités calédoniennes.

6.16.5 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Encourager les métiers de l'agriculture

Le dernier RGA, datant de 2002, montrait une situation inquiétante quant à l'attractivité du secteur agricole et mesurait notamment le vieillissement des agriculteurs. Aujourd'hui, ces derniers ne bénéficient pas des mêmes avantages sociaux que le reste de la population. Ainsi, aucune caisse de retraite publique ne prend en charge cette partie de la population active.

La couverture sociale des agriculteurs

Le rattachement de cette catégorie socio-professionnelle à la retraite locale par mutualisation apporterait une sécurité aux exploitants, et influerait directement sur le morcellement des terres agricoles dont les ventes jouent aujourd'hui le rôle de capital retraite. Ce type de protection sociale favoriserait les transmissions de terres, et donc le renouvellement d'une génération vieillissante remplacée par des agriculteurs mieux formés, plus perméables à l'innovation, plus conscients des problématiques environnementales.

La transmission du patrimoine foncier agricole doit ainsi être sécurisée (voir infra)

La rémunération des salariés agricoles

Par ailleurs, le rapport entre pénibilité du travail et rémunération apparaît très désavantageux. Un alignement de salaires, notamment minimaux, sur le reste des secteurs semble être une reconnaissance nécessaire. C'est cependant une question compliquée. Le chef d'exploitation est rarement salarié, le Salaire Minimum Agricole Garanti (SMAG) concerne donc les employés. Pourtant, l'augmentation du SMAG a un impact direct sur les coûts de production et la compétitivité des exploitations.

Les nouveaux métiers de l'agriculture

Une agriculture de services se développe et permet l'émergence de nouveaux métiers : conduite et maintenance de machines agricoles, par exemple. L'observatoire de l'économie agricole (voir infra) permettrait une visibilité dans le temps sur l'ensemble du secteur. Les jeunes qui développent des activités de services agricoles (achat de matériel), sans forcément être propriétaires fonciers, et qui louent leurs services à d'autres agriculteurs pourraient être aidés. Par ailleurs, dans ce registre mais sous une autre forme, les prestations de services ou les CUMA[39] (outils qui ont sauvé de nombreuses petites exploitations en France), sont particulièrement intéressants pour les petits producteurs ou pour les gros producteurs sur certaines productions (moissonneuses batteuses, chaînes fourragères, etc.).

(39) C'est une forme de société coopérative agricole permettant aux agriculteurs de mettre en commun leurs ressources afin d'acquérir du matériel agricole. La CUMA doit fournir du matériel à ses adhérents, alors que ces derniers s'engagent à l'utiliser. 13 400 CUMA actives ont été recensées en France en 2009 : elles participent au dynamisme de l'agriculture française et jouent de plus en plus un rôle pour le développement de l'emploi en milieu rural.

Encourager la pluriactivité

La pluriactivité de beaucoup d'agriculteurs peut être considérée comme un atout et une pratique qu'il faut encourager. Elle permet, par exemple, de faire face aux difficultés induites par des calamités climatiques, par la cessation d'une autre activité, etc. L'agritourisme[40] est par exemple une activité déjà prégnante en milieu rural calédonien, sur terres coutumières ou non. En 2002, des activités liées au tourisme existent dans 285 exploitations agricoles, dont 90 en province des îles Loyauté, 103 en province Nord et 92 en province Sud. L'artisanat concerne plus de la moitié de ces exploitations. Les activités liées au tourisme sont une source de revenu d'appoint pour 221 exploitations situées en tribu et 64 hors tribu. Par ailleurs, il pourrait être envisagé de mettre en place des contrats de travail flexibles (par exemple dans les administrations) pour permettre une complémentarité des activités.

Le réseau Bienvenue à la Ferme *propose d'ouvrir les exploitations agricoles au public afin de privilégier les échanges et faire découvrir le monde rural calédonien, source : chambre d'Agriculture de la Nouvelle-Calédonie*

La formation

Les lieux de formation initiale existent en Nouvelle-Calédonie : le lycée agricole de Pouembout par exemple, offre des formations qui vont du CAP au BTS. Ces offres de formation devront être connectées aux stratégies de développement agricoles adoptées. En ce qui concerne la formation continue, les agriculteurs doivent pouvoir être informés et formés, et ce de façon régulière. Les questions d'éthique et de déontologie (respect de l'environnement, prévisions de récoltes justifiées) pourraient faire l'objet de formations proposées systématiquement.

Enfin, c'est bien le dynamisme du secteur qui encouragera les Calédoniens à opter pour les métiers de l'agriculture.

b. Améliorer la production agricole en quantité et en qualité

Les projections réalisées au moyen du modèle Beautemps montrent que la demande intérieure pour les produits agricoles va probablement doubler, en valeur, d'ici à 2025. Cette progression s'explique moins par l'augmentation de la population (+20 % environ d'ici à 2025), que par un effet richesse (et prix). La question fondamentale est de savoir si l'offre calédonienne sera en mesure de capter, à son profit, ce marché en croissance, ou si elle le laissera aux importations.

Ce défi n'est pas inaccessible. Il suppose d'augmenter d'environ 60 % la production agricole (physique) d'ici 2025. Le premier levier de croissance est incontestablement l'augmentation nécessaire de la productivité du secteur (particulièrement faible comme on l'a vu ci-dessus). Ainsi, une croissance de la productivité de 3 % par an permettrait d'augmenter de plus de 40 % le volume offert sur le marché. Le reste (20 %) serait à rechercher dans les effets d'externalités positives : réforme des circuits de commercialisation, amélioration des réseaux de transport, de la qualité des produits, etc.

Centrer les aides sur la performance agricole

Les aides centrées sur la performance et les exploitations en expansion permettraient de valoriser la production agricole et de faire des métiers de la terre un secteur plus dynamique. Orienter les aides vers la performance et la qualité des productions suppose également de veiller à ce qu'elles ne soient pas captées uniquement par les producteurs les mieux équipés, et à ne pas creuser le fossé entre petits et gros producteurs. Le Comité pour la Sécurité Alimentaire (CSA) préconise d'ailleurs dans son dernier rapport (juin 2013), d'investir dans l'agriculture des petits exploitants afin d'augmenter leur productivité (par l'accès aux intrants, grâce à une petite mécanisation adaptée par exemple).

(40) Ensemble des activités développées à l'intention des touristes dans les exploitations agricoles (gîtes ruraux, chambres d'hôtes, campings, etc.).

Fixer des objectifs par filière

Si la satisfaction (partielle) du marché intérieur devient une priorité, on peut alors tenter de fixer des objectifs chiffrés qui soient « tenables », filière par filière.
Les scénarios présentés ci-après s'inscrivent dans la perspective d'une augmentation de la population atteignant 300 000 habitants en 2025.

Relance 1 : en se basant sur la même consommation, substituer davantage d'importations par des productions locales pour atteindre 22 % d'autosuffisance (atteint en 2002).

Relance 2 : augmenter la consommation de fruits et légumes et augmenter la substitution des importations pour viser 40 % d'autosuffisance (atteint à La Réunion).

Relance 1

Ce scénario se place dans un contexte d'augmentation de la consommation globale liée au seul accroissement de la population, comme dans le cas du scénario tendanciel. Cependant, une relance est envisagée avec, pour objectif, une remontée des niveaux de production et des taux de substitution des importations par la production locale aux niveaux déjà observés pour les différentes filières durant la période de forte productivité agricole entre 1992 et 2002.

Pour les productions végétales :

les consommations de légumes et d'oignons sont assurées par une production locale respectivement de 75 % (au lieu de 71 %) et de 50 % (au lieu de 33 %), celle des fruits à hauteur de 66 % (au lieu de 44 %), les pommes de terre retrouvent leur production de 1992 ; les céréales sont substituées à hauteur de 20 % (5 % en 2011), soit la totalité des besoins en maïs (7 000 tonnes) et 30 % du blé destiné à la provende ; la production de squash reste au niveau de 2011.

Pour les productions animales :

la production de viande bovine assure la couverture des besoins au niveau de 2002, soit 95 %. Pour la viande porcine, le taux de couverture augmente de 10 %, passant à 90 % ; une augmentation de la production de viande de poulet de 30 %, celle d'œufs frais retrouvant son niveau de 1992 (161 œufs/habitant/an) ;

Pour les autres filières, les simulations sont identiques au premier scénario.

Ce scénario permet à la production locale à retrouver un taux de croissance comparable à la période 1992-2002, et ainsi assurer une couverture de la consommation par la production locale de 22,4 %, soit supérieure à celle de 2002 (19,2 %). Ce taux de couverture est de 38 % pour les productions végétale et de 10 % pour les productions animales. En valeur, la production locale assure 53 % de la consommation, dépassant la valeur mesurée en 2002.

Relance 2

Contrairement aux deux scénarios précédents, ce scénario s'appuie sur une augmentation de la consommation par habitant en suivant les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé, renforçant la part de produits végétaux (fruits et légumes non féculents) par rapport aux produits animaux. L'augmentation de consommation suit également les accroissements observés entre 1992 et 2002 pour certains produits.

Pour les productions végétales :

les consommations de légumes et d'oignons doublent (83 kg par habitant, dont 10 kg d'oignons), et sont assurées par une production locale respectivement de 75 % (au lieu de 71 %) et de 66 % (au lieu de 33 %), celle des fruits double également (70 kg par habitant) à hauteur de 75 % (au lieu de 44 %), les pommes de terre retrouvent le niveau de consommation de 1992 assuré à 80 % par la production locale ; les céréales sont substituées à hauteur de 50 % (5 % en 2011), soit la totalité des besoins en maïs (7 000 tonnes) et du blé destiné à la provende (16 000 tonnes), ainsi que 30 % du blé destiné à la minoterie (6 000 tonnes) ; par une amélioration de la commercialisation des zones excentrées, le volume des tubercules commercialisé peut quadrupler ; la production de squash exportée est quadruplée pour atteindre 10 000 tonnes, celle du coprah est quintuplée pour atteindre le potentiel évalué à 500 tonnes.

Pour les productions animales :

la consommation de viande bovine se situe au niveau de 1992 (25 kg/habitant) assurée à 95 % par la production locale, la consommation de viande porcine suit son augmentation observée entre 2002 et 2011 et est assurée à 90 % par la production locale ; une augmentation de la production de viande de poulet permettant d'assurer 33 % de la consommation, celle d'œufs frais augmentant de 12 % (175 œufs/habitant/an) ; la production de viande de cerf peut aisément atteindre 1 000 tonnes (40 000 cerfs/an).

Pour les autres filières, les simulations sont identiques au premier scénario.

Cette hypothèse conduit à un taux de couverture des besoins alimentaires par la production locale de 41 %. Ce taux de couverture en volumes est de 66 % pour les productions végétales qui quadruplent, et de 14 % pour les productions animales qui doublent. Pour ces dernières, la question de la substitution des produits laitiers demeure et pourrait notablement améliorer le taux de couverture. En valeur, la production locale assure, dans cette hypothèse, près des deux tiers de la consommation de produits agricoles.

Améliorer la prise en compte environnementale

Améliorer la qualité des productions agricoles

L'émergence d'un label d'agriculture biologique (Bio Pasifika) et d'une « agriculture responsable[41] » montre que de nouveaux défis attendent notre agriculture calédonienne. En effet, les procédures peinent à se mettre en place. Ces nouvelles pratiques offrent pourtant des perspectives : meilleure perception des productions locales par les Calédoniens, opportunités à l'exportation tant la demande en produits issus de l'agriculture biologique ou raisonnée est une tendance mondiale, bien que les vraies opportunités de développement se situent dans le marché local dans un premier temps. L'agriculture calédonienne possède des atouts dans ce domaine : norme océanienne d'agriculture biologique, savoir-faire traditionnels, viande bovine de qualité, bien que subsiste le problème du tiquicide[42]. L'agriculture tribale est quant à elle déjà globalement peu utilisatrice d'intrants chimiques. Les agriculteurs qui labellisent leurs productions doivent être particulièrement aidés et suivis.

Préserver le milieu : organiser la complémentarité entre activité agricole et préservation de l'environnement

La gestion de la ressource en eau, avec la prise en compte des besoins et ressources des bassins versants (voir infra), ainsi que la lutte contre l'érosion par le développement de pratiques telles que le semis sur couvert végétal[43] dont les essais sont concluants, sont des axes à retenir. Cela permet de baisser les coûts de production et d'augmenter le bilan carbone.

D'une façon générale, favoriser les pratiques qui diminuent les énergies : utilisation des biocarburants, développement des énergies renouvelables (pompes solaires, couverture des docks agricoles de panneaux solaires, etc.), isolation thermiques des docks et bâtiments agricoles.

(41) Le cheptel bovin pourrait être composé d'espèces ne nécessitant pas de traitements chimiques contre les tiques (Brahman, Sénépol, Droughtmaster, etc.).
(42) Le cheptel bovin pourrait être composé d'espèces ne nécessitant pas de traitements chimiques contre les tiques (Brahman, Sénépol, Droughtmaster, etc.).
(43) Semis sur couverture végétale permanente : technique développée au Brésil (qui concerne aujourd'hui 20 millions d'habitants).

c. Améliorer la commercialisation des produits agricoles

Les produits agricoles appartiennent par définition à un marché captif car leur durée de vie est très limitée. De ce fait, la concurrence avec l'extérieur est amoindrie. Cela influe directement sur le niveau général des prix. Cette situation est renforcée par l'isolement de la Nouvelle-Calédonie qui est aussi un petit marché.

Les centrales d'achat

La centralisation des achats et des importations par l'OCEF, pour ce qui concerne la viande, a fait ses preuves. Elle permet un piloter finement les achats sur les marchés extérieurs et rationalise nettement les prix du marché, en faisant du prix de la viande au consommateur un des seuls prix compétitifs. Au contraire, les prix des fruits et légumes sont déconnectés des marchés extérieurs, et l'approvisionnement souffre régulièrement de pénuries.

L'extension d'une structure de type OCEF aux fruits et légumes pourrait permettre une rationalisation des prix en la matière. Néanmoins, cette structure reproduit certaines inefficiences du marché des produits alimentaires local qu'il apparaît nécessaire de corriger. Tout d'abord, le manque de traçabilité et de valorisation des productions nuit à la fois aux producteurs les plus performants et aux consommateurs.

L'affichage de la provenance des produits pourrait être une première obligation en attendant la création d'une gamme complète d'agréments et de classifications permettant de contrôler la qualité des produits (notamment importés), et d'accentuer la différenciation des prix d'achat aux producteurs. Des labels de qualité pourraient *in fine* achever de créer des gammes de produits, et donc des gammes de prix plus étendues.

Ensuite, le rééquilibrage des marges dans la chaîne de distribution est une lacune forte localement. En effet, producteurs, importateurs et distributeurs ne bénéficient pas des mêmes avantages. Si la reconnaissance de la qualité du produit permettrait à certains producteurs de valoriser leurs produits, les prix au détail devrait être contrôlés et fortement sanctionnés en cas d'abus flagrant.

Enfin, la création d'un marché de gros de plus grande ampleur que la structure existante, doublé d'un centre d'agrément et de triage permettrait également une détermination des prix de gros plus équitable et un pilotage des importations plus aisé.

L'acheminement des produits vers le principal bassin de consommation peut aussi être surmonté par des outils de type OGAF (cf. là aussi les expériences OGAF à Canala, Houaïlou, ou le GAPCE à Poindimié).

Les circuits courts

Parallèlement, les petits marchés de proximité facilitent la commercialisation des surplus de production de l'agriculture vivrière et des petits producteurs. Les circuits courts émergents (AMAP, Marchés Broussards, réseau Bienvenue à la Ferme, cueillette chez le producteur, etc.) doivent être encouragés. En effet, un consensus mondial s'établit aujourd'hui autour du soutien à l'agriculture de subsistance, l'accès aux marchés locaux, l'aide aux petites agriculteurs, afin d'améliorer leur productivité et leur capacité de production comme des solutions à long terme permettant de participer à la sécurité alimentaire[44]. C'est bien l'aide à la commercialisation des productions y compris vivrières qui, en connectant le producteur au marché lui permet d'augmenter ses revenus.

La promotion des produits locaux

Une politique éducative permettrait de promouvoir la consommation de produits locaux. Les cantines scolaires sont également un outil puissant pour à la fois éduquer au goût, écouler les productions locales et permettre l'existence de petits ateliers de transformation. Les provinces ont ici un rôle à jouer pour accompagner ces pratiques.

L'export

Concernant les stratégies à l'export, il conviendra de ratifier des accords commerciaux avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie afin d'impulser une vraie politique d'exportation de productions agricoles de plein champs compétitives grâce à la contre-saisonnalité, et de travailler notamment à l'adaptation des normes.

(44) FAO 2012.

d. Améliorer les conditions de développement de l'agriculture

Mieux connaître le secteur agricole

Le manque de recensement des moyens humains, matériels et des capacités de production fait de l'agriculture calédonienne un secteur mal connu, et donc difficilement analysable et pilotable. Une bonne connaissance du secteur est essentielle et préalable à toute gestion. Or, le service statistique de la DAVAR est aujourd'hui sous-dimensionné pour pouvoir effectuer de véritables recensements de données réguliers.

Il apparaît nécessaire de créer un observatoire du monde agricole qui aurait pour mission de tenir à jour des données quantitatives et qualitatives sur ce secteur. Cet observatoire, par exemple, pourrait également être informé des transactions, et aurait une totale connaissance du marché foncier agricole.

Cette connaissance du secteur pourrait affiner également l'adéquation entre la demande et l'offre de formation, permettre un pilotage aussi plus fin des compétences réelles et à développer.

Le foncier : l'urgence d'une politique à bâtir

La diminution des surfaces agricoles s'accélèrent en Nouvelle-Calédonie face à la pression urbaine, notamment dans le Sud et la zone VKP. En effet si la pression directe est proportionnellement faible la pression indirecte a sorti « virtuellement » des terres du marché agricole pour les faire rentrer dans d'autres marchés (agrément, lotissements ruraux, etc) Cette diminution est favorisée par l'absence d'usage des sols spécifique dans de nombreuses zones qui fait de ces terres des terrains constructibles. Ainsi, l'inflation des terres agricoles les rendent totalement inabordables pour tout nouvel exploitant, entraînant de fait un déclin inquiétant de ce secteur.

La rétention foncière touche tous les types de fonciers, avec des explications différentes. La forte hausse des prix explique en partie la rétention du début des années 2010 sur terrains privés (refus des moins-values). Les terrains domaniaux sont peu ouverts. Les terres coutumières sont prioritairement destinées à satisfaire les besoins de leurs ressortissants. Le manque d'outil n'est pas la seule cause à cette rétention : elle répond à des logiques propres à chaque acteur en fonction de ses contraintes et de ses besoins.

Parmi les causes liées au foncier on peut penser que l'absence de balisage juridique de la contractualisation sur terres coutumières entretient une insécurité qui freine les investissements, en particulier en matière agricole. Les outils juridiques existent (l'ADRAF propose d'aider à la rédaction des baux de location sur terre coutumière), mais le constat est là : le marché locatif sur terre coutumière est quasiment inexistant, privant de facto la Nouvelle-Calédonie de près de la moitié de ses terres.

Il apparaît ainsi urgent de préserver les surfaces agricoles afin de contribuer à la pérennisation de la production, mais également pour maintenir l'aménagement des terres et éviter les démarches spéculatives. Les SAU doivent être cartographiées afin d'en suivre l'évolution. La classification de l'usage des sols interdirait la revente à des fins immobilières du foncier classé en terres agricoles. Un risque apparaît alors cependant : celui d'augmenter la rétention foncière et de renforcer les prix.

Mettre en place une politique globale de disponibilité foncière (qui intègre l'agriculture mais aussi tous les autres aspects des besoins fonciers) :

- *identifier les causes réelles de la rétention foncière (logiques d'acteurs, etc)*
- *agir directement sur celles-ci, pour encourager à la libération de foncier sur les trois catégories de foncier (par exemple : incitation à la cession au profit d'agriculteur,mise en place d'une politique propre au foncier d'agrément, plutôt que de lutter contre le phénomène).*

Le droit de préemption agricole est un outil puissant qui permettrait de piloter une réelle politique agricole. Le droit de préemption dont dispose l'Adraf, actuellement mobilisé pour acquérir des terres dans le cadre de la réforme foncière, pourrait également être utilisé dans cet objectif. Un établissement public pourrait exercer cette fonction de gestion foncière au profit d'un développement durable des

territoires, en particulier dans ces fonctions agricoles, notamment en étant informé de toutes les transactions (compromis de vente, fichier notarial) et ayant donc une totale connaissance du marché foncier agricole. Cette connaissance précise permet de surveiller la pression foncière sur les franges des agglomérations et de mettre à disposition du foncier aux agriculteurs.

Par ailleurs, la déconnexion entre coût du foncier et gains espérés d'une activité agricole empêche toute reprise d'exploitation. Une baisse, voire une élimination des droits de succession sous des modalités à définir, pourrait permettre de rajeunir la population d'exploitants agricoles calédoniens. La mise en place d'outils financiers du type prêts à taux bonifiés ou le conditionnement de l'exemption de droits de succession à un niveau de production-plancher pourrait relancer une dynamique dans le secteur.

Selon, l'ADRAF, « Depuis 1999, les terres coutumières sont régies par la coutume, pour l'ensemble du droit civil. Les mises à dispositions de terres, que ce soit par bail ou d'autres contrats relèvent du droit coutumier ou du droit commun selon le statut personnel des parties. Le besoin de sécurisation accru, notamment lors de la mise en place de projets économiques, rend indispensable la formalisation de ces contrats par des écrits. Depuis de nombreuses années, des pratiques se sont développées et le bail est devenu un outil juridique courant. Cependant, cet outil a atteint ses limites car de nombreuses incertitudes demeurent quant à sa mise en œuvre du fait de l'absence de cadre juridique ». La définition juridique d'une marche à suivre pour les contrats sur terres coutumières permettrait de développer des locations et d'étendre ainsi les surfaces cultivées ainsi que la taille du cheptel. Conçus pour être le reflet des organisations coutumières attributaires, les GDPL souffrent d'un manque de lisibilité extérieure mais également de la part des acteurs eux-mêmes.. Leur forme juridique originale les a parfois éloignés du fonctionnement coutumier clanique ou tribal et ils connaissent aujourd'hui des difficultés de fonctionnement qui ne favorisent pas la réappropriation des terres par leurs ressortissants.

Optimiser la gouvernance

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie doit choisir et développer une politique agricole claire et cohérente à l'échelle du pays en fonction des caps de développement. Si les provinces conservent la compétence du développement rural, il est sans doute nécessaire de créer les conditions de l'élaboration d'un cadre territorial. Ainsi un schéma de cohérence de l'agriculture calédonienne pourrait être envisagé.

L'encadrement technique, le conseil, le traitement des dossiers de demandes d'aide est aujourd'hui réalisé par les services de développement économique. Or, ces services sont généralement plus efficaces lorsque les agents rendent directement des comptes aux producteurs (ainsi, en France métropolitaine, le conseil technique est généralement assuré soit au niveau des chambres d'agriculture, soit directement par les coopératives), ou du moins aux acteurs des territoires, notamment par rapport à leur adéquation avec les besoins des producteurs. Une des politiques publiques à suivre pourrait permettre de renforcer les organisations professionnelles et de transférer vers elles l'encadrement technique aujourd'hui assuré par les provinces.

Au niveau local, les projets de développement agricole pourraient être intégrés à l'ensemble des projets d'un territoire. L'articulation de ces projets pourrait relever de structures mixtes de type « conseils de développement ». Ces conseils de développement pourraient regrouper les acteurs institutionnels (élus communaux, provinciaux), économiques (entreprises, chambre consulaires), propriétaires fonciers, coutumiers, représentants de la société civile. Ces conseils auraient un rôle consultatif, mais ils pourraient être également force de proposition et de suivi des projets.

Organiser la concertation entre les acteurs permet de résoudre des problématiques conjoncturelles : la concertation entre les professionnels autour d'une question est très porteuse. Le groupement de défense sanitaire « Tiques » par exemple, a permis, en réunissant les acteurs du problème, une avancée majeure sur une question à laquelle la collectivité publique ne trouvait pas de réponse satisfaisante.

Adapter les politiques agricoles aux contraintes naturelles du pays

Les contraintes environnementales calédoniennes appellent un traitement spécifique afin d'optimiser la production agricole. En matière de lutte contre les parasites, les normes françaises devraient être adaptées car elles sont faites pour le milieu tempéré. Ainsi, les pratiques du nord de l'Australie ou de certaines régions nord-américaines ou brésiliennes, dont les agricultures figurent parmi les plus performantes du monde, devraient être étudiées. Outre la possible utilisation de produits de traitement spécifiques à ce type de climat, les sélections variétales devraient être conduites en fonction de ces contraintes.

Par ailleurs, l'enjeu hydrique est essentiel en Nouvelle-Calédonie, et ce d'autant plus que l'écoulement de l'eau de pluie est très rapide sur une île, et que les variations entre période de sècheresse et période d'inondation sont très fortes localement. Le développement d'un programme de captage de l'eau de pluie, et plus généralement de maîtrise de la ressource, serait très bénéfique à l'agriculture, notamment en évitant les pénuries de fourrage, mais également en permettant des cultures fortement consommatrices d'eau. Inciter financièrement à l'investissement dans les capacités de stockage de l'eau (notamment de pluie) afin de lisser les stocks. Une politique d'envergure pourrait s'appuyer sur les compétences en sciences appliquées sur les instituts agronomiques et le pôle de recherche qui devrait se former rapidement.

Optimiser l'articulation entre recherche et développement

L'objectif à atteindre doit bien être la meilleure articulation possible entre la recherche et le transfert technique, et l'aide aux professionnels. En effet, la Nouvelle-Calédonie n'a sans doute pas les moyens de financer des programmes de recherche fondamentale trop éloignés de l'application.

La recherche systématique de partenariats avec des instituts de recherche des pays voisins permettrait de tirer parti de leurs expériences concluantes. Les procédés testés chez nos voisins notamment, ou dans des pays connaissant les mêmes conditions climatiques, pourraient être appliqués ici. Les développeurs doivent pouvoir avoir accès aux innovations étudiées en institut de recherche (cf. chapitre 6.19).

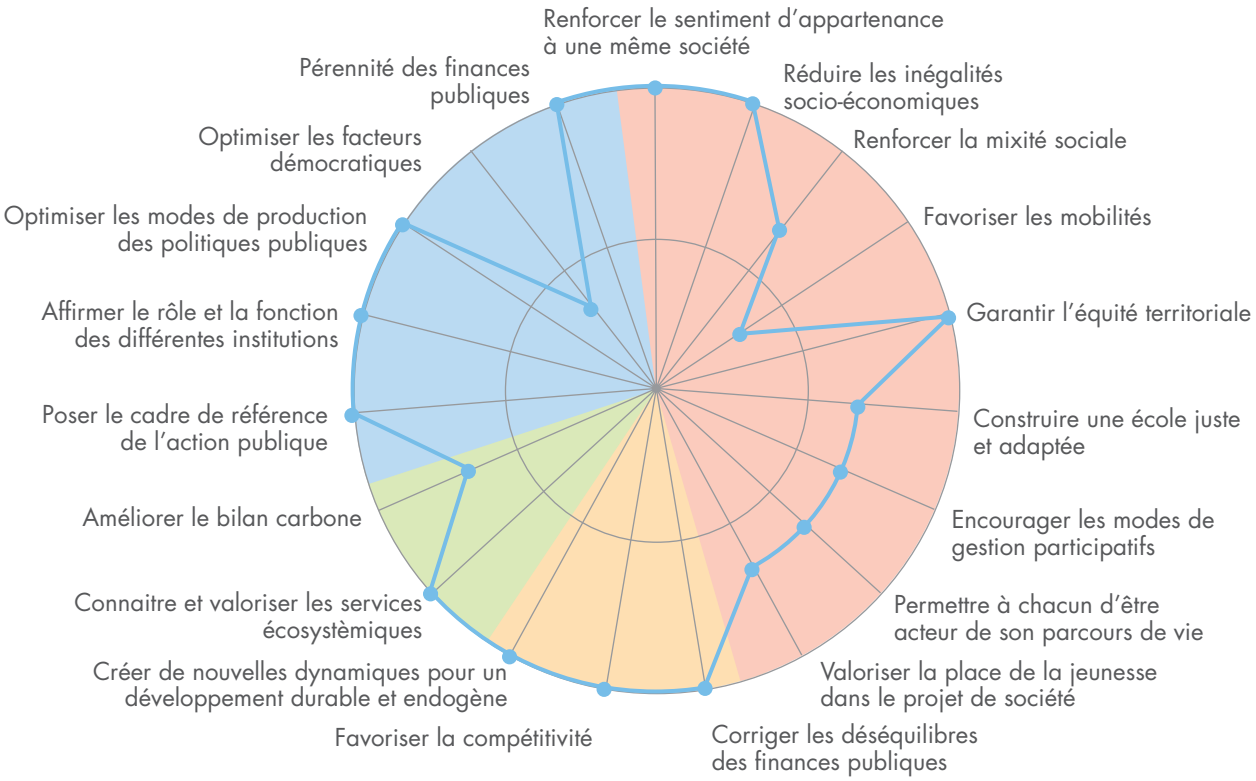
Conclusion :

La Nouvelle-Calédonie a tout intérêt à faire de l'agriculture l'un de ses axes de développement stratégiques. Considérer l'agriculture comme un « aménagement » des territoires ruraux permettant l'entretien du cadre de vie rural des populations en brousse ou aux îles n'est pas, loin de là, le seul argument. En effet, des défis de taille attendent les Calédoniens, notamment la réduction de la dépendance dans un contexte mondial d'augmentation du coût des denrées alimentaires. Il convient aussi d'aider les Calédoniens à se nourrir plus sainement, notre (mauvaise) alimentation étant jugée responsable de nombreuses pathologies. Les professionnels doivent intégrer de nouvelles pratiques plus durables : répondre aux exigences de qualité, gérer une ressource en eau longtemps jugée, par erreur, suffisante. Or, la tendance actuelle n'est pas satisfaisante : même si la production globale augmente, le taux de dépendance alimentaire s'accroit et des filières sont menacées.

Par ailleurs, les marges de progression en matière de production commercialisée sont très importantes, si l'on en croit les scénarios proposés. La captation de la majeure partie de cette valeur ajoutée au niveau des petites exploitations constitue donc un levier de développement extrêmement intéressant pour la Nouvelle-Calédonie, en particulier dans un contexte où l'accès à l'emploi salarié reste très difficile sur toute une partie de la province Nord et des îles Loyauté. L'identité rurale du pays peut ainsi être valorisée.

Pour développer notre agriculture, plusieurs chantiers devront être menés. Un observatoire, notamment des prix et du marché du foncier agricole, permettra d'ajuster au mieux les réponses politiques qui devront être coordonnées et cohérentes à l'échelle du pays. Le foncier agricole doit être cartographié, sa mise en valeur et sa transmission sécurisées par des outils juridiques et fiscaux. La formation des prix doit faire l'objet de la plus grande vigilance de la part de la puissance publique. Enfin, la gouvernance doit être repensée afin de mieux coordonner et de rendre cohérentes, à l'échelle du pays, les stratégies de développement.

8 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : L'AGRICULTURE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

En quoi l'agriculture contribue-t-elle aux orientations fondamentales ?

Le choix d'une stratégie de développement axée sur l'agriculture contribuerait très largement à répondre aux orientations fondamentales. Renforçant le sentiment d'appartenance à une même société, notamment dans son appréhension rurale, la culture du lien à la terre est ainsi préservée. Outil de développement économique, le développement agricole pèse sur les importations alimentaires et contribue à équilibrer la balance commerciale.

Le développement agricole contribue bien sûr au dynamisme des territoires, notamment ceux en souffrance. La contribution de l'agriculture à la préservation de l'environnement est importante, tant dans la réduction de notre bilan carbone (en réduisant par exemple les importations alimentaires) que dans la préservation des services écosystémiques.

6.17 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : LE CAPITAL NATUREL

« L'important n'est pas que la capital ait été produit, mais qu'il ait été reproduit »,

Friedrich Von Hayek [1899 – 1992]
Prix Nobel d'économie en 1974.

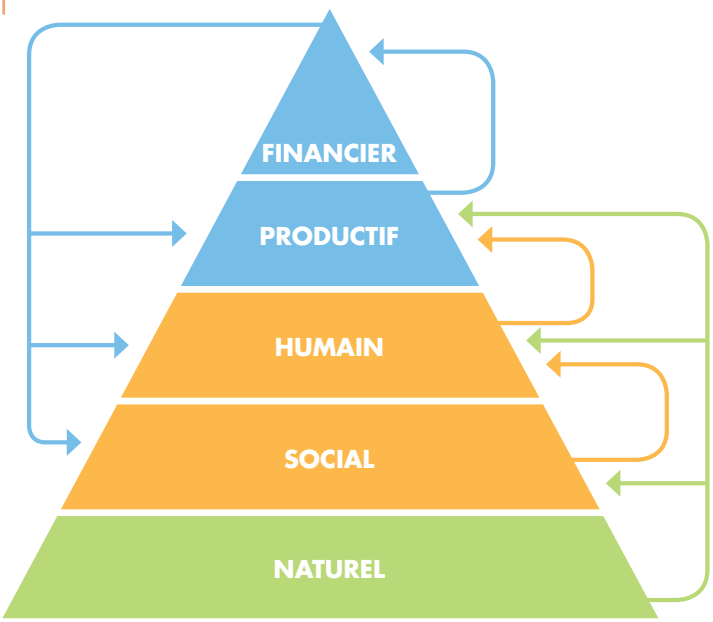
6.17.1 Le contexte

Le développement de la Nouvelle-Calédonie est historiquement centré sur l'exploitation d'une partie de son capital naturel : le nickel. Un chapitre entier est consacré au nickel, tant dans sa dimension économique qu'environnementale ou sociale[1]. Nous traiterons ici des autres possibilités offertes par le capital naturel hors nickel de la Nouvelle-Calédonie.

a. Éléments d'introduction sur le capital naturel

L'expression « valoriser le capital naturel » (ou de « capitalisme naturel ») traduit le fait que l'économie ne dépend pas uniquement du capital financier[2], mais également du capital humain[3] et du capital naturel. Cette vision plus intégrée de la gestion des systèmes pour en garantir la pérennité, correspond à la notion de développement durable tel qu'énoncée initialement dans le rapport Brundtland[4] en 1987.

1 LES 3 FAMILLES DE CAPITAUX

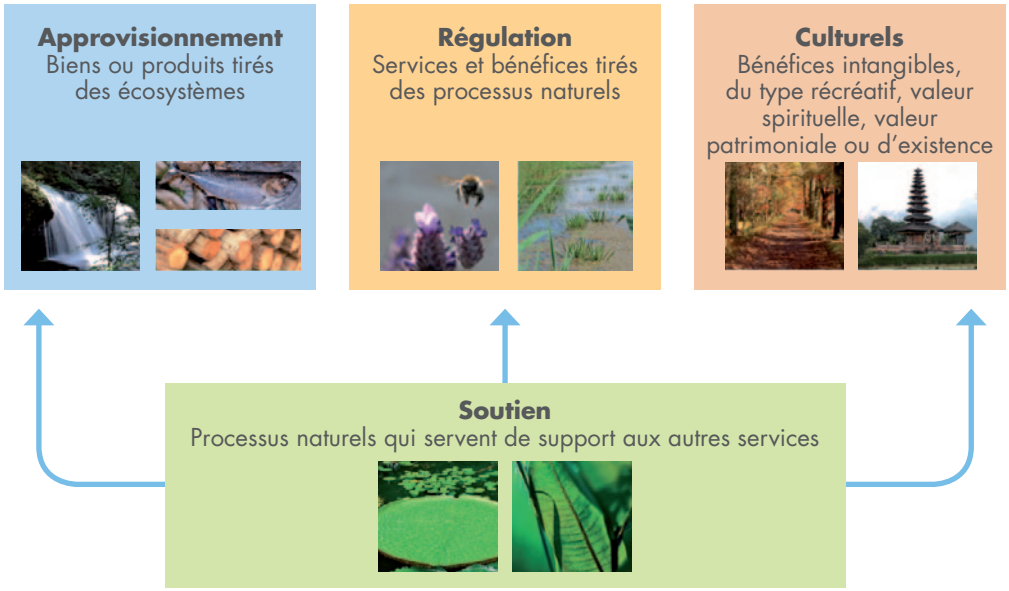


(1) Chapitre 6.13.
(2) Nécessaire pour investir, innover et se développer.
(3) La somme des compétences, savoir-faire et savoir-être qui sont mobilisés.
(4) « Un développement qui répond aux besoin des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs », rapport de la commission Brundtland, 1987.

Le capital naturel recouvre la richesse liée à l'existence et à l'exploitation d'un stock de ressources naturelles : ressources fossiles non renouvelables et ressources renouvelables issues de la production des écosystèmes, sous forme de biens et services rendus par les écosystèmes.

Une étude conduite sous l'égide de l'ONU[5] mettait en évidence quatre types de services écosystémiques : les services d'approvisionnement (ou de prélèvement qui conduisent à des biens appropriables : les aliments, l'eau, les matériaux, les bioénergies, etc.), les services de régulation (par exemple, les abeilles qui contribuent à la pollinisation ou les crues des rivières qui contribuent à la fertilisation des sols, etc.), les services culturels (bénéfices intangibles, comme la beauté des paysages, l'inspiration créative, etc.) et les services de soutien (comme le climat, la photosynthèse, etc.)[6]

2 LES BIENS ET SERVICES RENDUS PAR LA NATURE



source : Institut Inspire, 2012

Si les services d'approvisionnement (ou de prélèvement) sont couramment évalués[7], l'évaluation des autres services écosystémiques est beaucoup plus récente, et souvent plus problématique : « *La plupart des bienfaits fournis par les écosystèmes sont indirects et résultent de processus écologiques complexes, qui impliquent bien souvent des délais importants, ainsi que des changements non linéaires (…). Il est difficile de prévoir l'impact des pressions sur les écosystèmes, notamment le rôle de chaque espèce, l'importance des niveaux globaux de biodiversité, le lien entre les composantes physiques et biologiques des écosystèmes, ainsi que les conséquences sur la fourniture des service*[8]*.* »

(5) Millenium Ecosystem Assessment, ONU, 2005.
(6) Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes, Centre d'analyse stratégique, avril 2009.
(7) Prix sur les étals du marché, cours internationaux des matières premières, etc.
(8) L'économie des écosystèmes et de la biodiversité, Pavan Sukhdev, rapport pour la Communauté Européenne, 2008.

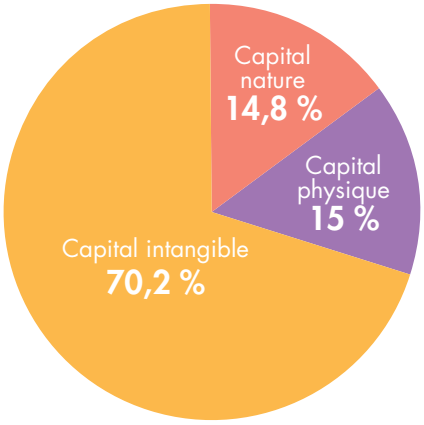
L'examen, à l'échelle mondiale, de la façon dont sont répartis les bénéfices des services écosystémiques montre également que bien souvent les bénéficiaires ne sont pas ceux qui doivent supporter les coûts de la conservation[9]. C'est ainsi que l'évaluation de la richesse véritable[10] d'un pays fait maintenant l'objet de nombreuses études[11] (et de quelques controverses compte tenu de la difficulté de l'évaluation et de la multiplicité des échelles d'interactions).

L'évaluation, en particulier monétaire, des services écosystémiques est devenu un outil essentiel pour reconfigurer la façon dont la nature peut être appréhendée, en particulier vis-à-vis des décideurs, de par le langage commun que cela crée, en utilisant des notions économiques[12]. Cette première utilisation de la valorisation des services écosystémiques comme outil de *lobbying*, pour sensibiliser sur « *le coût de l'inaction en matière environnementale* »[13], est une approche consistant essentiellement à considérer les services de la nature comme des externalités. Elle a évolué pour englober plus largement le concept d'économie des fonctionnalités[14]. Suivant cette perspective, le produit agricole, par exemple, ne se réduit plus à un bien tangible, il doit garantir aussi le respect des processus de production et des types d'approvisionnement en amont (ressources génétiques, alimentation animale, produits vétérinaires, semences, produits phytosanitaires, etc.). Considérer uniquement l'externalité que représentent les services écosystémiques conduit à une marchandisation de la nature (mise en place du PSE[15]) ; considérer plus largement les fonctionnalités est une décision sociale et politique.

b. Le capital naturel de la Nouvelle-Calédonie

Une étude conduite par l'AFD[16] en 2009 a permis de faire une première évaluation du capital naturel de la Nouvelle-Calédonie.

3 LA COMPOSITION DE LA RICHESSE TOTALE CALÉDONIENNE EN 2006

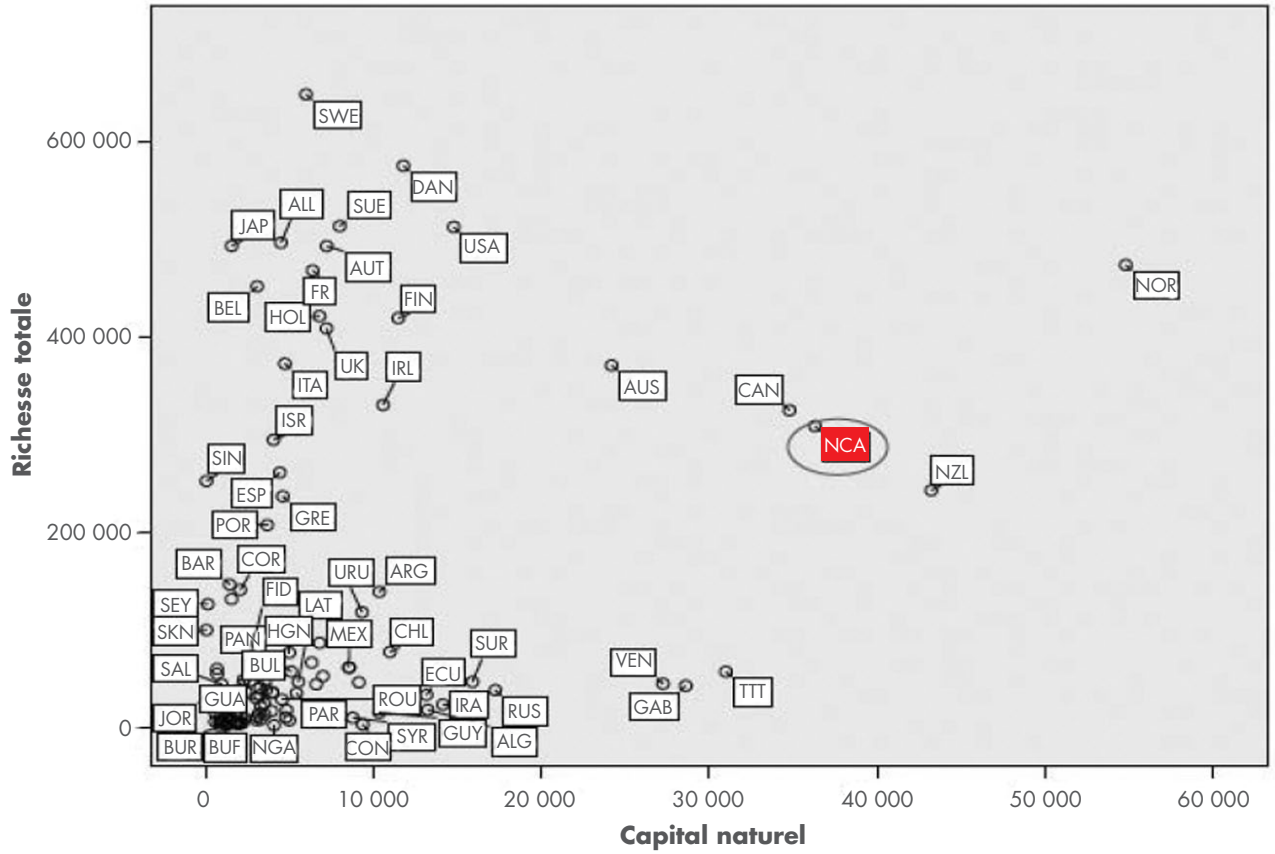


sources : AFD-GEMDEV, 2009

Cette étude a ainsi pu mettre en évidence que si la Nouvelle-Calédonie est riche de son nickel, elle est d'abord riche de son capital humain et social. Le capital intangible, qui représente environ 70 % de la richesse totale est un solde qui recouvre ces différentes dimensions. Une forte dotation en capital naturel n'implique pas pour autant une richesse totale élevée. Du fait de la méthode standardisée utilisée dans cette étude de l'AFD, il est possible de comparer la situation de la Nouvelle-Calédonie avec d'autres pays[17]. Le diagramme présenté ci-après indique que la Nouvelle-Calédonie se détache des autres pays par le niveau de son capital naturel et de sa richesse totale. Par rapport aux pays à revenu élevé, le capital naturel est une composante importante de la richesse totale de la Nouvelle-Calédonie[18].

(9) Balmford et al., 2008.
(10) Selon la méthode de la Banque mondiale, la richesse véritable prend en compte la valeur de trois types de capitaux : le capital physique (valeur des biens produits), le capital naturel (valeur des ressources naturelles) et le capital intangible (calculé comme un solde, il est assimilé à la valeur des compétences humaines et sociales).
(11) On peut citer notamment le programme WAVES (Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services), initiative de la Banque mondiale soutenue par de nombreux pays (http://www.wavespartnership.org/waves/partners).
(12) Douai et al, 2009 ; Spash, 2009.
(13) Formule consacrée dans le domaine du changement climatique depuis le rapport Stern (octobre 2006).
(14) L'économie des fonctionnalités (du Tertre, 2010) est un courant assez récent en économie : il rassemble un ensemble hétéroclite de travaux d'économistes et de gestionnaires qui s'intéressent à l'intégration progressive des biens et des services. Il s'agit de vendre des « fonctionnalités » (parfois appelées « solutions ») à l'usager/consommateur, plutôt que des biens ou des services séparément.
(15) PSE : Paiement pour les Services Écosystémiques.
(16) Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie, AFD / GEMDEV, 2009.
(17) Hamilton, 2006.
(18) Il représente environ 15 % de cette richesse totale (AFD-GEMDEV, 2006), contre seulement 2 % en moyenne dans les pays à revenu élevé (Hamilton, 2006).

4 **DIAGRAMME DE DISPERSION ENTRE CAPITAL NATUREL ET RICHESSE TOTALE POUR 117 PAYS (USD PAR TÊTE, ANNÉE 2000)**



sources : Hamilton, 2006, complété par AFD-GEMDEV, 2009

Une étude plus récente conduite uniquement sur l'évaluation de la valeur des écosystèmes coralliens[19] a également permis de défricher ce vaste champs d'investigation qu'est l'évaluation du capital naturel. Il apparait ainsi que la contribution des écosystèmes coralliens à l'économie calédonienne s'élève à 12 milliards XPF (contre 72 milliards XPF pour le nickel[20]). La protection du récif réduit les effets destructeurs de la houle et permettrait ainsi d'éviter jusqu'à 26 milliards XPF de dommages sur le foncier et les infrastructures.

Ces résultats doivent être pris avec précaution, car les méthodes d'évaluation restent encore trop imprécises. Globalement, il ressort de ces récentes investigations que la Nouvelle-Calédonie constitue un lieu de haute valeur environnementale, en termes de ressources minérales, de biodiversité, d'endémisme ou de paysage[21]. Hors nickel (voir chapitre 6.13), un certain nombre de filières exploitant le capital naturel existent en Nouvelle-Calédonie.

c. L'aquaculture et la diversification aquacole

L'aquaculture est probablement la première filière à avoir su exploiter le potentiel naturel de la Nouvelle-Calédonie : sites naturels intertidaux et côtiers, capacité trophique, qualité et productivité des eaux. La filière aquacole (crevetticulture) est aujourd'hui pour la Nouvelle-Calédonie un marché de niche[22] à l'export[23] qui répartit une activité professionnelle

(19) Écosystèmes coralliens de Nouvelle-Calédonie : valeur économique des services écosystémiques, Nicolas Pascal, IFRECOR-CRISP, 2010.
(20) Source pour le secteur minier : ISEE, 2011.
(21) On trouvera dans les chapitres liés à l'environnement, à la mer ou à la recherche et à l'innovation de plus amples descriptions du potentiel naturel de la Nouvelle-Calédonie.
(22) Le coût de production de la filière est très élevé et peu compétitif par rapport aux gros producteurs que sont la Chine, le Vietnam ou l'Indonésie et oblige la production calédonienne à viser le marché haut de gamme (rapport ERPA, 2011).
(23) En 2010 : 1,025 milliard XPF sur 134 milliards XPF à l'export, l'activité contribue pour environ 1 % du PIB (ISEE).

sur une grande partie de la côte ouest[24]. La filière crevette, bien que constituant le deuxième rang à l'exportation de la Nouvelle-Calédonie, ne peut être considérée comme une réussite aboutie. Elle est encore très largement subventionnée[25] et un audit récent a soulevé un ensemble de questions structurelles[26].

d. La sylviculture

Quelques plantations ont eu lieu dans les années 60-70 mais n'ont jamais permis de faire décoller l'activité sylvicole, c'est pourquoi la Nouvelle-Calédonie importe environ 80 % du bois qu'elle consomme, ce qui peut paraître paradoxal compte tenu du potentiel forestier qui est important et diversifié.

e. Le potentiel en ressources minérales marines

Le potentiel en ressources minérales[27] dont la ZEE semble pouvoir être dotée[28], de même que dans la zone côtière[29] est important. Les connaissances en matière de géologie sont avancées[30], mais encore incomplètes. Le cadre réglementaire autorisant d'éventuelles exploitations est à mettre à jour[31].

f. La valorisation de la biodiversité

Dans le domaine de l'exploitation de la biodiversité, plusieurs sujets sont apparus récemment en Nouvelle-Calédonie notamment : l'exploitation des micro-algues, celle des bactéries extrêmophiles (pour la production de polymères à haute valeur ajoutée), la phytoextraction (pour la restauration de sites dégradés) et les applications en chimie organique pour certaines espèces endémiques riches en métaux et nickel (chimie verte, catalyse écologique).

Dans le domaine de la valorisation de la biodiversité, il existe en Nouvelle-Calédonie de nombreux savoirs traditionnels qui exploitent ce potentiel.

g. Énergie

En Nouvelle-Calédonie la part des énergies renouvelables dans la consommation totale[32] d'énergie primaire est très faible : 1,9 % pour l'hydraulique, 0,4 % pour l'éolien et le photovoltaïque, 0,2 % pour le solaire thermique[33]. Malgré un taux de dépendance énergétique de la Nouvelle-Calédonie très élevé[34] du fait de l'activité métallurgique (environ 50 % de la consommation d'énergie finale), une amélioration du mix énergétique pour les usages de type résidentiel, tertiaire ou transport est prévue dans le cadre du schéma énergie-climat en préparation[35].

Compte tenu du contexte géo-climatique de la Nouvelle-Calédonie, les gisements d'énergie renouvelable sont nombreux (hydraulique, éolien terrestre et marin, solaire, hydrolien, énergie thermique des mers, etc.), mais pas tous convenablement évalués.

6.17.2 Les indicateurs d'opportunité

- **Le taux d'endémisme particulièrement élevé :** dans le règne végétal terrestre on l'estime à 74% (soit près de 2500 espèces) et dans le règne animal on l'estime à 91% pour les reptiles et pratiquement 100% pour certains groupes d'insectes. Dans le domaine marin l'endémisme est plus faible mais l'intérêt en termes de biodiversité tout aussi important[36]. Ceci signifie que la probabilité de trouver en Nouvelle-Calédonie des espèces d'intérêt spécifique est particulièrement élevé.

(24) Environ 500 employés (ISEE, 2010).
(25) 400 milliards XPF en 2007, 900 milliards XPF en 2009 [IEOM, novembre 2010].
(26) ERPA, 2011.
(27) Le rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au nom du groupe de travail sur la maritimisation (17 juillet 2012) évalue que le retour sur investissement de ce type de ressource se situe sur des horizons de 15-20 ans.
(28) Ressources minérales fossiles de type huile et gaz, et ressources minérales des dépôts sulfureux ou d'encroûtements de manganèse et cobalt notamment. Les gisements probables en hydrocarbures se situent dans les bassins sédimentaires, notamment le bassin ouest de Nouvelle-Calédonie. Les dépôts sulfureux probables se situent dans les zones de volcanisme actif (Matthew, Hunter) ou éteint, les encroûtements de manganèse et cobalt sont principalement situés dans l'est et le sud de la Grande Terre.
(29) Granulats minéralisés en sortie d'estuaires, agrégats marins ainsi que la présence exceptionnelle d 'un hydrothermalisme hyperbasique peu profond (baie de Prony).
(30) Voir Petroleum potential of New-Caledonia basins, Vially et al, 2002 ; la synthèse régionale des connaissances en géosciences marines éditée en partenariat par la DIMENC.
(31) L'actuelle réglementation date de 1954.
(32) Incluant le secteur mine-métallurgie.
(33) Source : Observatoire de l'énergie, DIMENC, 2012.
(34) 97,4 % en 2010.
(35) DIMENC, 2013.
(36) On notera en particulier la présence d'une biodiversité semi-profonde très riche et très peu connue (coraux froids).

Sous la menace du **changement climatique**, mais aussi dans un souci d'une plus grande équité entre les peuples et d'une meilleure satisfaction des besoins des populations, les instances internationales incitent les économies du monde à s'orienter vers des modèles de « développement durable ».

6.17.3 Les choix possibles et les priorités

Nous l'avons vu, les potentialités en terme de valorisation du capital naturel de la Nouvelle-Calédonie sont nombreuses. Les choix fondamentaux sont de deux ordres : est-ce que le virage de l'après-nickel doit être engagé dès aujourd'hui ? La Nouvelle-Calédonie souhaite-t-elle mettre en œuvre un système d'économie durable original, sachant mettre à profit ses particularités (faible population, isolement, insularité) dans la perspective d'évolutions fortes (à moyen-long terme) des modèles économiques qui deviendront probablement beaucoup plus intégrateurs[37] ?

6.17.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Dynamiser les filières existantes

Tel qu'exposé dans le contexte, un certain nombre de domaines exploitent déjà le capital naturel, il convient de soutenir les développements de ces secteurs.

Aquaculture et diversification aquacole

La tendance mondiale est à la croissance et à la diversification de cette activité[38] ce qui, compte tenu de la diversité des sites naturels disponibles, de la diversité des espèces (algues, mollusques, crustacés, poissons, etc.), des conditions climatiques adaptées que l'on trouve en Nouvelle-Calédonie et de la bonne protection zoosanitaire dont bénéficie le territoire, constitue une opportunité pour l'implantation de sites aquacoles diversifiés. L'interaction entre la diversification future et les fermes crevetticoles existantes, dans le cadre de la réorganisation en cours de cette filière, constitue sans doute un atout supplémentaire en permettant la minimisation d'un certain nombre de coûts d'infrastructures. Le développement d'une filière aquacole diversifiée (bivalves, crustacés, poissons, etc.) doit s'inspirer de l'expérience de la crevetticulture, en particulier concernant la nécessité des structures d'interface (centres techniques) entre la recherche, la mise au point méthodologique et le transfert.

Le modèle économique permettant d'exploiter au mieux le potentiel de cette filière diversifiée doit prendre en compte le problème des coûts de production faiblement concurrentiels, par rapport aux productions asiatiques en particulier. À l'identique de la filière crevetticole, il peut s'agir de marchés de niche, labellisés, fondés sur des critères de qualité, de génétique ou de biosécurité (filière SPF, *Specific Pathogen Free*, mettant à profit la quarantaine zoosanitaire). Il peut aussi s'agir d'une démarche plus intégrée, localisant en Nouvelle-Calédonie l'expertise scientifique et technique, permettant la mise au point du parcours technique dans les conditions les meilleures, mais délocalisant les filières de grossissement au plus proche des marchés.

La diversification de cette activité, outre la diminution des importations de produits alimentaires, peut développer sur une grande partie du territoire[39] un tissu d'activité et d'emploi permettant ainsi de contribuer à un aménagement équilibré du territoire.

Il apparaît nécessaire que la Nouvelle-Calédonie se dote, sur la base d'une analyse spatialisée multicritères, d'un inventaire du potentiel en sites aquacoles permettant d'établir des priorités par zones, selon les activités possibles.
Le développement de l'aquaculture doit se concevoir dans une gestion plus intégrée de l'espace côtier au bénéfice d'une réglementation mieux adaptée (en termes de qualité des eaux, des ressources et des milieux et de présence/absence de contaminants et de risques en matière

(37) Une étape majeure a été franchie avec l'adoption du système de comptabilité économique environnementale (SCEE) par la commission des statistiques des Nations Unies.
(38) Pour la période 2012-2021, la croissance en volume du marché de l'aquaculture devrait être de 33 %, alors que sur la même période, la pêche de capture ne devrait croitre que de 3 %. En 2021, la consommation humaine en poisson proviendra à 52 % de l'aquaculture, FAO 2011.
(39) Essentiellement côte ouest et nord pour des bassins à terre sur l'intertidal et toutes régions côtières abritées pour l'utilisation de cages d'élevage en mer

de santé publique). Il est à souligner que si les activités d'aquaculture se développent dans un cadre raisonné (respect environnemental, maîtrise des rejets, biosécurité, etc.), celles-ci deviennent garantes, et de façon pérenne, d'une très forte qualité des eaux et des milieux.

Sylviculture

Le soutien d'un plan territorial visant à mettre en œuvre une véritable filière sylvicole, voire même d'agroforesterie : ce développement offre de nombreux avantages en terme d'emploi localisé sur l'ensemble du pays, mais aussi d'environnement (par l'entretien des espaces que cela organise) et de paysages.
Le choix des espèces est essentiel, de même que les pratiques sylvicoles qui doivent limiter autant que faire se peut les intrants.

Biotechnologie, chimie « verte » et « bleue »

Le potentiel en matière de biomolécules tirées d'espèces locales adaptées à des milieux spécifiques est important compte tenu de la biodiversité, de l'endémisme et des conditions environnementales favorables, mais doit faire l'objet d'une recherche ciblée[40], ainsi que d'une protection juridique à la fois stricte (préservant les intérêts de la Nouvelle-Calédonie) et attractive (permettant aux intérêts financiers d'y trouver également leur compte).

Pour permettre à ces domaines de se développer il est nécessaire de mettre en place une politique d'innovation[41] :

- renforcement du lien entre enseignement supérieur, recherche, innovation et transfert ;
- structuration de la filière autour de pôles de compétitivité ;
- dispositifs fiscaux permettant aux entreprises innovantes de se développer ;
- dispositifs réglementaires facilitant l'accès aux marchés publics ;
- dispositifs juridiques permettant l'accès au partage des avantages liés à l'exploitation de la biodiversité.

Quatre axes thématiques semblent aujourd'hui identifiés :

- la culture des micro-algues, qui s'inscrit à la fois dans un contexte d'équilibre de la balance commerciale (production de biomasse et de protéines) et dans celui des « technologies bleues » permettant la remédiation du CO2, la production de biomolécules d'intérêt dans les domaines du bien-être (santé, cosmétiques), ou encore des futurs biocarburants. Ces thèmes bénéficient d'une prise de conscience du pays[42] et représentent une opportunité forte à y travailler, si possible en intégrant des pôles de compétitivités[43] ;
- l'exploitation des bactéries extrêmophiles permettant la production de polymères à haute valeur ajoutée ;
- la phytoextraction pour la restauration de sites dégradés (en particulier miniers, mais également pour d'autres milieux) ;
- les applications de synthèse organique (chimie verte) pour certaines espèces endémiques riches en métaux et nickel.

Ressources minérales

L'actualisation de la réglementation minière dans la ZEE qui est en cours[44] doit constituer un point d'attention tout à fait particulier afin, d'une part, de favoriser les industriels à prospecter plus précisément le potentiel des ressources minérales identifiées[45], et d'autre part, de garantir que toutes les exploitations futures permettront de disposer de retombées économiques significatives au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie dans le respect du capital naturel de l'espace maritime.

(40) Le ciblage des thèmes porteurs doit faire l'objet d'une attention toute particulière compte tenu du fait que les moyens de la Nouvelle-Calédonie ne lui permettront pas d'investiguer « tous azimuts ».
(41) Voir le chapitre 6.18.
(42) Les micro-algues (projet AMICAL : Aquaculture de MIcro-algues en Nouvelle-CALédonie) sont l'un des objectifs de travail du Technopôle et sont identifiées en priorité n° 1 dans l'accord cadre tissé entre les collectivités de la Nouvelle-Calédonie, l'État et Ifremer.
(43) Comme TRIMATEC ou les pôles MER Bretagne et Méditerranée qui ont placé ces sujets stratégiques en priorité.
(44) Prévue par la DIMENC pour fin 2013.
(45) Des opérateurs sont déjà demandeurs [source DIMENC].

L'évaluation du potentiel des ressources minérales (hydrocarbures et autres) avec relance de grandes opérations d'exploration de la ZEE conduites dans un contexte international régional[46], explorations incluant en parallèle à celui de la connaissance géologique celle des environnements biologiques qui ont conquis ces milieux profonds en cohérence, compte tenu des enjeux et des moyens lourds à mettre en œuvre, avec une stratégie nationale/internationale d'exploration des grands fonds marins[47].

Énergies d'origine renouvelable

Dans un contexte de tensions grandissantes sur le marché des combustibles fossiles, le potentiel en matière d'énergie renouvelable[48] devrait être mieux évalué[49].

Dans le contexte particulier des îles Loyauté, qui sont également confrontées à la problématique de l'eau douce, le couplage de certains types d'énergie (ETM[50] par exemple) avec la production d'eau pourrait s'avérer intéressant, avec un objectif d'exemplarité qui pourrait être d'obtenir 100 % d'énergie renouvelable.

b. Développer les autres usages humains du capital naturel

Valoriser le capital naturel, ce n'est pas uniquement considérer les possibilités extractives (aquaculture, ressources minérales, biomolécules, énergies). En effet, le capital naturel contribue à créer des valeurs plus intangibles : expérience mystique, inspiration culturelle, expression artistique, plaisir de la contemplation, sentiment de bien-être, lieux d'aventure, espaces de loisirs, de performance ou d'exploit.

L'activité touristique (hors tourisme affinitaire) puise ses fondements (à défaut de sa réussite) dans la beauté et la diversité des paysages de la Nouvelle-Calédonie[51].

De même, les usages récréatifs (pêche, chasse) et culturels (zones taboues, inspirations artistiques, etc.) font partie des pratiques locales en offrant à nombre de Calédoniens des compléments de subsistances, en soutenant un ensemble d'activités périphériques (vente de matériel, services divers, etc.) et en participant à créer du lien social.

L'objectif stratégique doit conduire au développement des pratiques (activités récréatives, culturelles, touristiques, de subsistance ou de développement local) mettant en évidence l'usage des services écosystémiques ou la valorisation du capital naturel. Cet axe de travail doit permettre, en lien avec d'autres politiques publiques, de préparer les Calédoniens à devenir les acteurs centraux d'un modèle de développement original, sachant transformer les spécificités calédoniennes (faible population, isolement, ...) en avantages compétitifs.

c. Préparer le modèle calédonien de développement durable

Les économies du monde entier devront évoluer vers une meilleure intégration des coûts environnementaux et sociaux[52]. La Nouvelle-Calédonie pourrait disposer d'un avantage comparatif par rapport à de nombreux autres pays dans la mise en œuvre d'un modèle économique prenant réellement en compte les systèmes de comptabilité environnementaux et sociaux. Les objectifs stratégiques pourraient se développer sur les axes suivants :

- améliorer les connaissances dans le domaine des théories de développement[53] en vue de leur adaptation au contexte calédonien ;
- approfondir la connaissance des services écosystémiques dans l'objectif de mieux cerner

(46) Cas par exemple des campagnes hauturières TECTA et VESPA, désormais placés en priorité 1 suite à des évaluations scientifiques et technologiques (Commission Nationale Flotte) et réalisables selon des conditions qui restent à identifier.
(47) Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) fixe en deuxième priorité (sur sept) de « développer la recherche portant sur les ressources minières sous-marines ».
(48) Les différents types d'énergie renouvelable disponibles sont : énergie éolienne (terrestre et off-shore), photovoltaïque, marémotrice, houlomotrice, hydrolien terrestre et marin, énergie thermique des mers, géothermie.
(49) L'association avec l'Institut d'Excellence sur les Énergies Décarbonées (IEED) France Énergies Marines qui promeut en particulier les solutions techniques relatives à l'éolien en mer, l'hydrolien (courants), l'énergie houlomotrice, l'Énergie Thermique des Mers (ETM).
(50) ETM = Énergie Thermique des Mers.
(51) Dans le PDTCNC (Plan de Développement Touristique Concerté de Nouvelle-Calédonie, décembre 2005), la Nouvelle-Calédonie est décrit comme un « Archipel paradisiaque à Grande Terre ».
(52) Voir en particulier les recommandations de l'ONU.
(53) « Capitalisme naturel », « œconomie », « économie circulaire », etc.

leur prise en compte dans la chaîne de valeur des activités de développement ;
- étudier en profondeur les attentes sociétales en matière de bien-être ;
- sensibiliser les populations à la compréhension des services de la nature et de leur dégradation possible par de mauvais réflexes de la vie courante[54].

6.17.5 Les prérequis et conditions de réalisation

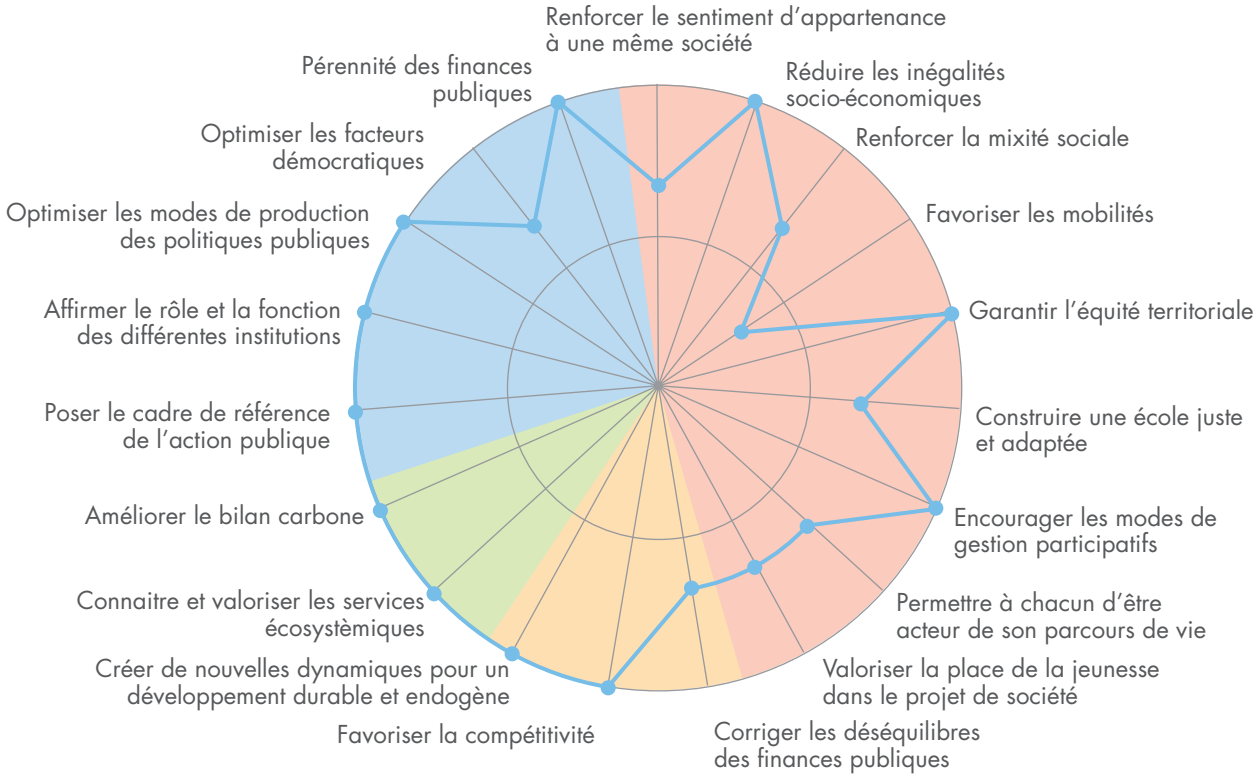
Le développement de ces filières mettant pleinement le capital naturel de la Nouvelle-Calédonie au cœur du développement de la Nouvelle-Calédonie, doit être soutenu par une politique ambitieuse en matières de recherche et d'innovation[55].

L'objectif stratégique permettant de préparer un « modèle calédonien de développement durable » ne peut être atteint qu'avec une synergie forte avec les autres politiques publiques.

En quoi, un développement fondé sur la valorisation du capital naturel, contribue aux orientations fondamentales

Le diagramme ci-dessous[56] met en évidence la très large contribution que pourrait avoir une politique de valorisation du capital naturel (hors nickel) vis-à-vis de certains défis[57] du schéma d'aménagement NC2025.

5 OPTIMISER LES FILIÈRES STRATÉGIQUES : VALORISER LE CAPITAL NATUREL



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

(54) Voir par exemple la démarche « Sea for Society » lancée par l'Union Européenne.
(55) Voir chapitre 6.18, Renforcer le lien entre l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.
(56) Voir le chapitre 1 qui explique comment ces diagrammes ont été obtenus.
(57) Voir chapitre 5.

6.18 RENFORCER LES LIENS ENTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE ET INNOVATION

« Si j'ai vu plus loin, c'est par ce que je me tenais sur les épaules des géants. »
Isaac Newton [1643-1727].

6.18.1 Le contexte

a. Contexte institutionnel

Dans l'accord de Nouméa (1998), l'enseignement supérieur et la recherche scientifique relèvent de la compétence de l'État (article 3-2-7) qui doit l'assumer en associant l'exécutif calédonien[1]. Le même accord place l'Université de Nouvelle-Calédonie (UNC) au centre du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche[2].

La loi organique en 1999, dans son article 38, précise les relations entre des institutions de recherche et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en matière d'enseignement et de recherche en permettant son association lors de l'élaboration des contrats d'établissement (UNC), par la possibilité de conclure des conventions d'objectifs (avec les instituts de recherche), et en créant un conseil consultatif de la recherche auprès du Congrès de la Nouvelle-Calédonie[3].

L'article 27 de la loi organique indique que l'enseignement supérieur est transférable à la Nouvelle-Calédonie[4]. Mais en matière de transfert de compétence, rien n'est spécifié concernant la recherche, ce qui constitue une situation paradoxale au regard du statut des enseignants-chercheurs dont le temps est partagé entre enseignement et recherche. Comment donc transférer l'enseignement supérieur sans prendre en compte la recherche ?

(1) Accord de Nouméa, article 3.2.7 : « L'État associera l'exécutif à la préparation des contrats qui le lient aux organismes de recherches implantés en Nouvelle-Calédonie et à l'université, afin de permettre une meilleure prise en compte des besoins spécifiques de la Nouvelle-Calédonie en matière de formation supérieure et de recherche. La Nouvelle-Calédonie pourra conclure des conventions d'objectifs et d'orientation avec ces institutions. »
(2) Accord de Nouméa, article 4.1.1 : « L'Université devra répondre aux besoins de formation et de recherche propres à la Nouvelle-Calédonie. »
(3) Article 38 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 complétée : « Le gouvernement est associé à l'élaboration des contrats d'établissement entre l'État et les établissements universitaires intervenant en Nouvelle- Calédonie, et consulté sur les projets de contrat entre l'État et les organismes de recherche établis en Nouvelle-Calédonie. Il peut conclure des conventions d'objectifs et d'orientation avec ces établissements ou organismes (…). Il est créé un conseil consultatif de la recherche (CCR) placé auprès du Congrès de Nouvelle-Calédonie. Une délibération du Congrès fixe les conditions d'organisation et de fonctionnement de ce conseil, dont le Haut-Commissaire est membre et dans lequel le gouvernement et les provinces sont représentés. Le conseil est informé chaque année, par les établissements universitaires et les organismes de recherche mentionnés au I, de l'orientation de leur action en Nouvelle-Calédonie et du bilan de leurs travaux ».
(4) Sur demande du Congrès à partir de 2009.

Par ailleurs, la recherche a un caractère doublement partagé car elle concerne des thématiques qui relèvent, selon les secteurs, soit de la compétence du gouvernement soit des provinces[5]. Les enjeux de ces secteurs transférés et les besoins en connaissances qui leur sont nécessaires (pour y faire face) constituent une zone de partage de l'activité de recherche qui doit donc se faire entre l'État, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces.

Pour autant, qu'il s'agisse du gouvernement ou des provinces, aucune instance référente administrative n'est identifiée.

b. Paysage de la recherche et de l'innovation en Nouvelle-Calédonie

En plus de l'Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC), on compte sept organismes de recherche en Nouvelle-Calédonie :

- six institutions nationales implantées de longue date : l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD, depuis 1946), l'Institut Français pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER, depuis les années 1970), le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM, depuis les années 1950), l'Institut Pasteur de Nouvelle-Calédonie (IPNC, depuis 1913), le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) et Météo-France ;

- un organisme territorial, l'Institut Agronomique Calédonien (IAC, créé en 1999), qui accueille notamment des chercheurs du CIRAD.

Il faut également noter la présence :

- de l'institut d'archéologie de la Nouvelle-Calédonie et du Pacifique (IANCP) crée en 2009 ;

- d'une équipe de chercheurs présente à la Direction des Mines et de l'Énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) dans le domaine des sciences de la terre, et de praticiens hospitaliers dont l'activité de recherche est secondaire au Centre Hospitalier Territorial (CHT Gaston Bourret) dans le domaine des sciences de la santé ;

- de l'Aquarium des Lagons (ADL) qui dispose d'une plateforme expérimentale, siège de recherches menées par le personnel en partenariat avec les institutions présentes ;

- du Groupement d'Intérêt Public CNRT Nickel et son environnement, créé en 2008 qui fonctionne comme une agence de moyens et représente aussi une initiative structurante pour le développement partenarial entre la recherche et les industriels du secteur minier autour de trois axes thématiques complémentaires : nickel et technologie, nickel et société, nickel et environnement naturel.

L'ensemble de ces organismes représente en 2013 un potentiel de chercheurs et enseignants-chercheurs de plus de 200 personnes en équivalent temps-plein et de plus de 550 personnes, tous métiers de la recherche et de soutien confondus. Pourtant, comparés aux autres pays, les indicateurs traduisant l'effort d'investissement en matière de recherche situent la Nouvelle-Calédonie dans le bas du tableau[6].

La faiblesse de la recherche privée peut expliquer pour partie ce mauvais classement : les financements privés dédiés à la recherche sont quasiment nuls. Les entreprises calédoniennes sont très majoritairement des entreprises de petite taille[7] ne disposant pas de capacité de recherche ; quant aux grands industriels présents localement, ils s'appuient sur des services de R&D qui sont pour l'essentiel situés dans le pays de la maison-mère, donc hors de Nouvelle-Calédonie. À titre de comparaison, la part des chercheurs des entreprises représente en métropole 58 % de l'effectif total des chercheurs.

L'innovation a été peu accompagnée par les pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie jusqu'ici. Son principal pilier est représenté par la technopôle créée en 2011 et gérée par l'Adécal. Sa mission est de favoriser l'émergence de projets innovants et est constituée de deux pôles : un pôle marin (au sein duquel on retrouve le programme ZoNéCo) et un pôle terrestre qui intègre des centres technologiques. Elle suit aussi les activités de deux grappes d'entreprises[8] de Nouvelle-Calédonie labellisées par la DATAR en 2010.

(5) On peut par exemple citer l'environnement et le développement économique qui sont du ressort des provinces ou la santé qui relève du gouvernement.
(6) Voir chapitre Indicateurs d'opportunité.
(7) Les TPE représentent 90 % des entreprises de Nouvelle-Calédonie (ISEE, 2010).
(8) Il s'agit de l'AMD (Association Maintenance Durable, qui regroupe les professionnels de la maintenance industrielle) et de SYNERGIE (qui regroupe les principales entreprises engagées dans les énergies renouvelables et la maîtrise d'énergie).

Ce type de *cluster* est le modèle économique repris par certaines associations de professionnels œuvrant dans le même domaine d'activité, tel que la gestion de déchets ou encore le bois.

c. Organisation de la recherche et de l'innovation

L'enseignement supérieur est une clé de voûte[9] du dispositif dans son ensemble. C'est l'augmentation du niveau de qualification des personnels et leur insertion dans le triptyque recherche-innovation-transfert, ainsi que l'accompagnement des pouvoirs publics qui permettront de donner corps aux ambitions d'une politique de recherche et innovation en Nouvelle-Calédonie. *« L'innovation correspond à la mise en pratique effective, dans la sphère marchande ou dans la société, d'une idée plus ou moins nouvelle. »*[10] Cette définition, pour générale qu'elle soit, a le mérite de mettre en évidence que l'innovation ne date pas d'aujourd'hui, d'une part, et qu'elle ne se décrète pas, d'autre part ! Il convient donc de créer les conditions favorables à l'émergence de ces « nouveautés ».

L'Université[11] élabore tous les cinq ans un contrat d'établissement, qui, une fois validé par son conseil scientifique et son conseil d'administration (dans lesquels siègent des représentants de la Nouvelle-Calédonie), est soumis au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR). L'IFREMER (dès 1978), l'IAC (dès sa création en 1999) et l'Institut Pasteur concluent des conventions d'objectifs avec les collectivités locales. Les programmes de recherche de l'IRD sont élaborés au sein des unités mixtes de recherche, à partir des priorités de son contrat d'objectifs, mais sans contractualisation avec les collectivités locales.

Pourtant, et malgré ces conventionnements essentiellement bilatéraux, il n'existe pas réellement de structuration de la recherche et *a fortiori* du *continuum* « enseignement supérieur-recherche-innovation et transfert » à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. Les tentatives plus larges d'organisation et de coordination des activités des différentes institutions de recherche et d'innovation sont récentes[12]. Elles devraient aboutir, avant la fin de l'année 2013, à la constitution d'un dispositif partenarial coordonné en matière de recherche, enseignement supérieur et innovation (le PRESICA), qui réunit toutes les institutions de recherche et d'enseignement supérieur présentes en Nouvelle-Calédonie et qui a pour vocation de mutualiser leurs moyens et compétences autour de thématiques scientifiques fédératrices répondant aux enjeux de la Nouvelle-Calédonie. Il comprend un volet valorisation-transfert qui vise à assurer un *continuum* recherche-transfert-innovation, notamment en lien étroit avec la technopôle et son incubateur d'entreprises innovantes. Le PRESICA doit d'abord être une alliance scientifique de qualité, lui permettant par la suite de mutualiser et même éventuellement de se structurer sur un ou plusieurs pôles.

En dépit de ces efforts, la structuration d'un *continuum* recherche-innovation-transfert à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie se heurte toujours à des difficultés dues à :

- un dialogue complexifié par les différents modes de gouvernance et d'actions des organismes intervenants dans la recherche et l'innovation (variation des priorités de recherche des grands organismes, obligation de mobilité des chercheurs) qui peuvent rendre difficile la pérennisation des programmes de recherche et leur suivi ;

- un cadre de concertation encore insuffisant entre l'ensemble des structures de recherche, l'État et les collectivités autour des thématiques prioritaires en lien avec les enjeux du développement local ;

- une identification encore trop partielle des enjeux locaux et régionaux, que ce soit dans le domaine de la recherche fondamentale ou appliquée ou des réflexions sur l'innovation sociétale et managériale dans un contexte de mutation sociale accélérée ;

- l'absence d'une politique publique de coordination du *continuum* qui ne favorise pas le rapprochement entre la recherche et la sphère économique,

(9) C'est pour cette raison, qu'en 1998, l'accord de Nouméa a dévolu ce rôle central à l'Université, acteur pérenne de formation et de recherche. Ce rôle est repris dans le code de l'éducation qui mentionne dans son article L774-4, que : « Afin de répondre aux besoins de recherche propres à la Nouvelle-Calédonie en cohérence avec les besoins économiques et sociaux locaux, l'Université mentionnée à l'article L. 774-2 organise une conférence trimestrielle permettant les échanges et la complémentarité entre ses laboratoires et l'ensemble des organismes de recherche implantés dans son territoire. »

(10) André-Yves Portnoff, économiste (consultant pour « Futurible »).

(11) Créée par le décret n° 99-445 du 31 mai 1999.

(12) L'Université, dans le cadre de son contrat établissement 2008-2011, est à l'origine d'une initiative fédératrice lancée en 2009, la constitution d'un Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES).

ce qui rend difficile la mise en place d'un processus allant de l'étape du laboratoire jusqu'à celle de la fabrication du produit ;

- la faiblesse des politiques publiques en faveur de l'innovation[13] susceptibles de fournir de manière coordonnée l'aide nécessaire pour permettre aux entrepreneurs d'innover, ce qui explique pour partie la quasi-absence de recherche privée, renforcée ici par l'absence de mécanismes permettant de développer l'attractivité du territoire[14].

d. Le contexte des thématiques de recherche en Nouvelle-Calédonie

Fruit d'une histoire complexe débutée il y a près de 70 millions d'années, et marqué à la fin de l'Eocène par l'obduction de péridotites mantelliques, la Nouvelle-Calédonie offre une diversité unique de roches et de sols tropicaux. Cette spécificité géologique est au cœur du tissu industriel qui porte l'économie du pays depuis plus d'un siècle et continuera à le faire dans les décennies à venir.

Cette grande variété édaphique associée à des petits territoires et à un relief découpé a contribué à générer une biodiversité associée unique. Ainsi, le pays est classé parmi les 34 zones prioritaires[15] pour la préservation de la biodiversité terrestre planétaire, compte tenu d'une biodiversité exceptionnelle tant dans le règne végétal (74 % d'endémisme, dont 89 % sur terrain minier avec 2 150 espèces), qu'animal (91 % pour les reptiles, voire 100 % pour certains groupes d'insectes).

L'espace maritime, qui représente 98,5 % de la surface du territoire, est également reconnu pour sa biodiversité exceptionnelle[16]. Cependant, à ce jour, plus de 75 % du sol et du sous-sol de la zone économique exclusive restent totalement inexplorés sur le plan des géosciences marines et très peu connus sur le plan de la biodiversité semi profonde et profonde.

Ainsi la Nouvelle-Calédonie, que ce soit au plan terrestre ou marin, présente des enjeux forts de connaissance, de conservation, de gestion et de valorisation, dans les domaines variés de la biodiversité, de la diversité des ressources minérales, voire énergétiques, des risques naturels et anthropiques, de la situation de certaines îles ou atolls face au changement climatique, des problématiques liées aux eaux douces et marines, ainsi que des questions sociétales[17] et de santé.

Cette multiplicité des thématiques intéressantes pour la recherche ne se traduit pas entièrement dans les programmations des différents organismes. Force est de constater que les priorités souvent édictées en matière de recherche résultent essentiellement des activités « classiques » pratiquées jusqu'ici par les instituts de recherche, laissant ainsi des enjeux majeurs de côté, comme par exemple les énergies renouvelables ou encore la gestion intégrée de l'eau ou l'insertion économique dans la zone mélanésienne en devenir. Essentiellement multidisciplinaires, les recherches en cours concernent principalement les écosystèmes et les agrosystèmes terrestres et marins, la mine et l'environnement, la santé (essentiellement les maladies infectieuses du Pacifique), l'économie, les changements climatiques récents et anciens, les risques et aléas naturels et anthropiques, les langues et cultures régionales, le droit public et les institutions calédoniennes. L'UNC dispose d'une forte structuration sur le pôle sciences humaines et sociales (SHS), 60 % de son effectif, même si cela concerne d'avantage les sciences économiques et juridiques que la sociologie, l'ethnologie ou l'anthropologie. Le domaine des SHS est, par ailleurs, quasi-totalement délaissé par les instituts nationaux (un seul chercheur à l'IRD).

(13) Seul le domaine de l'aquaculture a su réellement créer un tissu d'entreprises bénéficiant d'un transfert dynamique entre la recherche et l'application concrète. Quelques sociétés se sont également créées dans les domaines de l'analyse physico-chimique, de la modélisation et la gestion environnementale, permettant de mettre à profit des avancées scientifiques qui ont effectivement bénéficié d'un transfert de technologie, mais cela reste très modeste.

(14) Ce n'est que récemment que des initiatives ont vu le jour avec notamment la création d'une technopôle gérée actuellement par l'ADECAL qui inclue un incubateur, des centres de transfert de technologie dans les domaines marins et terrestres et suit les activités de trois grappes d'entreprises. La promotion de l'innovation figure dans l'axe 3 du plan stratégique 2009-2014 de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nouvelle-Calédonie (CCI-NC) qui est à l'origine de trois pépinières d'entreprises. Enfin, la province Sud a conclu en 2012 un partenariat avec OSEO, « Sud Innovation », qui crée un fonds d'aide à l'innovation.

(15) UICN et Conservation International, 1989.

(16) Voir dossier d'inscription d'une grande partie des lagons et écosystèmes associés, UNESCO, 2008.

(17) Dans le domaine des SHS, la Nouvelle-Calédonie constitue une zone d'étude tout à fait exceptionnelle : mutations sociologiques et culturelles exceptionnelles dans un contexte pluriethnique tout à fait particulier, contexte très particulier d'une économie insulaire à la recherche d'un nouveau modèle économique, double insularité, éloignement, univers anglophone, contexte du syndrome hollandais (malédiction d'une ressource naturelle non renouvelable).

e. Ce que représente la Nouvelle-Calédonie en termes d'enjeux pour la recherche

Les enjeux pour la recherche en Nouvelle-Calédonie découlent des caractéristiques de géographie physique et humaine du pays. Rares sont les îles sur la surface du globe à concentrer sur un espace réduit un éventail de diversité aussi large que celui de la Nouvelle-Calédonie, tant à l'échelle des roches et des sols, de l'océan, des paysages, des espèces végétales et animales, qu'au niveau culturel et humain.

Les enjeux globaux liés au caractère vulnérable des îles

- une meilleure compréhension, une amélioration de la surveillance, de la prévention et de la connaissance des impacts tant terrestres que marins, sont essentiels pour une île[18], dans une situation en zone intertropicale, siège de phénomènes météorologiques extrêmes avec notamment l'évaluation des incidences du changement climatique sur l'accentuation de ces phénomènes ;

- la nécessité d'une surveillance soutenue et d'une connaissance accrue des risques associés à la proximité d'une des frontières tectoniques majeures du globe ;

- une surveillance de l'état de santé de la population dans un environnement changeant.

Les enjeux locaux liés au caractère insulaire de la Nouvelle-Calédonie (conditions d'isolement et d'accès aux ressources)

- des besoins en énergie avec une augmentation régulière du coût des sources d'énergie fossile, impliquent des stratégies de diversification associées à des développements technologiques dans le secteur des énergies renouvelables. Le potentiel des atouts naturels[19] de l'archipel est encore mal connu ;

- des besoins croissants d'approvisionnement en eau demandent une amélioration des connaissances de leurs ressources, du fonctionnement des réseaux hydrologiques, des pressions et des problématiques environnementales qui leur sont liées[20]. La Nouvelle-Calédonie se caractérise par une répartition inégale de l'eau qui pourrait conduire à des conflits d'usage.

Les enjeux plus spécifiques liés aux caractéristiques originales de la Nouvelle-Calédonie (en rapport avec ses ressources naturelles et la biodiversité de ses environnements terrestres et marins)

- un potentiel de valorisation des ressources biologiques terrestres indigènes encore insuffisamment connu, tant en sylviculture, en ressources alimentaires, que dans le domaine des biomolécules, des bioénergies et des biotechnologies ;

- un potentiel de valorisation de nombreuses espèces introduites, du fait notamment d'un climat et d'un statut sanitaire souvent favorables ;

- une demande fortement exprimée par les opérateurs miniers et les collectivités en recherches technologiques[21], sociétales[22] et environnementales[23] ;

- des conditions parfois extrêmes de certains milieux[24] représentent une piste prometteuse en matière de développement en biotechnologies et de découverte de biomolécules d'intérêt commercial ;

(18) Aucun point terrestre n'est à plus de 50 km d'un rivage.
(19) Un fort ensoleillement (énergie solaire), des vents soutenus et réguliers (énergie éolienne) ou encore la houle ou les gradients thermiques de profondeurs.
(20) La pluviométrie de la côte est est nettement supérieure à celle des régions nord et ouest qui sont plus arides. Les îles disposent de faibles réserves en eau et d'une saisonnalité des précipitations relativement marquée.
(21) Exploration, notamment indirecte, exploitation, gestion de la mine, traitement et caractérisation des minerais.
(22) Anticipation des effets socio-économiques, gouvernance minière, adaptation et évolution de la législation.
(23) Préservation de l'environnement, meilleure connaissance du fonctionnement des écosystèmes miniers, restauration écologique, meilleure gestion des données environnementales et de l'extraction de connaissance à partir de ces bases de données, possibilité de développer la modélisation du fonctionnement de ces environnements naturels pour mieux contraindre leur évolution spatio-temporelle sous la pression anthropique, différenciation de l'impact de l'activité minière du fonctionnement naturel en termes de toxicité et écotoxicité.
(24) Dont la présence dans le sud de sources hydrothermales ultrabasiques en très petits fonds.

- un potentiel en ressources marines vivantes, qui gagnerait à être mieux connu quant aux groupes cryptiques, aux parasites, aux micro-algues, bactéries et aux autres micro-organismes qui sont quasi-inexplorés et qui demande à être valorisés dans un objectif d'exploitation durable dans le domaine agroalimentaire (pêche, aquaculture) ou encore des substances moléculaires biologiquement actives et des bioénergies ;

- une appartenance géographique à la mer de Corail, région du monde que la Nouvelle-Calédonie partage majoritairement avec l'Australie, qui est très peu connue, dont la biodiversité semi-profonde, représentative de reliques de faunes fossiles gondwaniennes, et dont le domaine profond comprend un potentiel pétrolier vraisemblable ;

- un potentiel en matière de nodules polymétalliques, de dépôts sulfurés massifs et d'encroûtements cobaltifères sur les fonds marins profonds de la ZEE dont l'exploration doit être approfondie et les recherches technologiques entreprises en vue de leur exploitation ;

- un environnement terrestre et marin dont l'évolution doit faire l'objet d'une observation temporelle au regard des évolutions naturelles et anthropiques. L'inscription des récifs et lagons au patrimoine de l'humanité de l'UNESCO ainsi que l'exceptionnelle biodiversité de la Nouvelle-Calédonie et la variété de ses paysages, représentent, de surcroît, un atout pour le développement du tourisme ;

- des savoirs traditionnels sur la biodiversité locale encore insuffisamment explorés qui demandent à être valorisés.

En matière de recherche et innovation sociétale, les enjeux locaux sont aussi de taille

- l'évolution rapide de la société calédonienne, l'émancipation progressive du pays et l'enjeu d'un destin commun, imposent une prise en compte transversale des questions sociétales et des sciences humaines. Les questions de gouvernance des ressources, de mobilité, de stratégies de rééquilibrage, de mutation sociétale et de développement durable apparaissent comme particulièrement importantes. Bien des processus complexes de plus ou moins longue durée doivent être analysés pour comprendre une réalité sociétale spécifique ;

- le rapport à l'environnement, tant sur le plan de l'écologie que celui de la rentabilité, est intimement lié à des problématiques historiques et culturelles. Toute innovation est fragile sans la compréhension de l'appartenance du sol, du droit d'usage et du lien territorial et symbolique de l'ancestralité ;

- l'ambition d'un destin commun sur la base d'un pluralisme culturel est un véritable défi à l'imagination. Les enjeux sont multiples. Certains sont évidemment liés à l'identification, la préservation et le développement durable de son ou ses patrimoine(s) culturel(s), mais pas seulement. Le défi est également sociétal, linguistique, identitaire, politique et géopolitique, social et juridique[25]. L'environnement social et humain est la clef de voute du droit en Nouvelle-Calédonie qui revêt ses propres spécificités, notamment avec son droit coutumier ou son statut à part dans la Constitution française dans le cadre du processus de décolonisation. Autant de sollicitations pour la recherche en sciences humaines et sociales ;

- des enjeux forts de mise en œuvre des concepts du développement durable et d'innovation alliant développement économique croissant et protection d'une biodiversité terrestre et marine exceptionnelle, dans un contexte particulier de dominance de quelques grandes entreprises minières et de nombreuses très petites entreprises. L'étude du rééquilibrage permet une réflexion croisée juridique, financière, fiscale, sociologique et économique. La voie du développement durable et solidaire nécessite d'assurer l'intégration de l'ensemble des communautés au système d'échange économique, afin d'assurer une répartition des bénéfices de la croissance et de la rente minière. La révision de la politique commerciale pose directement la question de l'insertion régionale de la Nouvelle-Calédonie.

(25) Le droit civil concerne au plus près le tréfonds juridique et culturel de sociétés où le transfert des compétences ne peut s'analyser comme une simple transposition des règles métropolitaines en droit de la famille ou en droit des biens avec la délicate question de la compatibilité entre le droit de propriété tel qu'il est conçu en droit français et le rapport juridique au sol des populations kanak.

En matière de santé humaine

- Les changements de modes de vie, de comportements des populations, mais aussi des changements climatiques et globaux ont des conséquences potentielles : l'amplification et/ou l'émergence de maladies infectieuses transmissibles avec en particulier les risques épidémiques[26], les infections sexuellement transmissibles, le rhumatisme articulaire aigu; le développement de maladies non transmissibles[27] ;

- il apparaît ainsi nécessaire de dynamiser et de développer la recherche en santé humaine en Nouvelle-Calédonie et dans la région Pacifique en mutualisant les moyens et en favorisant les partenariats entre les acteurs de la recherche, en particulier entre l'IPNC, le CHT et l'UNC. Ces actions de recherche doivent être menées en étroite liaison avec les activités de santé publique et doivent s'intégrer dans une approche multidisciplinaire pour apporter des réponses opérationnelles pertinentes à la définition et à l'évaluation des stratégies de lutte (prévention et traitement).

La Nouvelle-Calédonie représente donc un site idéal au croisement d'enjeux forts de gestion et de conservation de ressources, de pressions économiques, sociales et culturelles pour lesquels la recherche et l'innovation occupent une place privilégiée et incontournable.

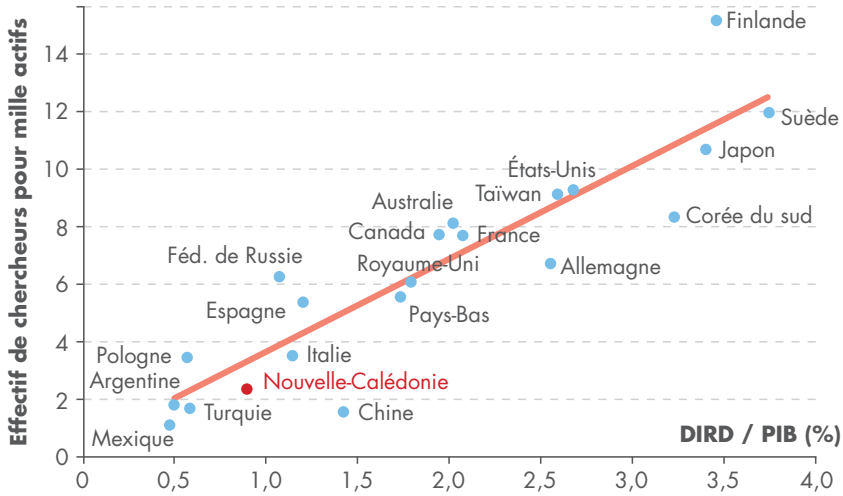
La Nouvelle-Calédonie est potentiellement un maillon significatif dans le développement d'une synergie de la recherche à l'échelle du Pacifique Sud, à la fois sur des thématiques communes et sur l'opportunité d'attirer des chercheurs sur des axes où les forces actives sont insuffisantes.

6.18.2 Les indicateurs d'opportunité

En premier lieu, il convient de noter que le nombre d'enjeux précédemment listés, constitue à lui seul un indicateur de l'opportunité à développer des politiques publiques volontaristes en matière de recherche et d'innovation.

En second lieu, la position de la Nouvelle-Calédonie à l'échelle internationale en matière d'effort de recherche illustre parfaitement le chemin qu'il convient de combler. On utilise habituellement deux indicateurs pour rendre compte de l'effort de recherche : la dépense intérieure de recherche-développement (DIRD) comparée au PIB, et le ratio de chercheurs pour mille actifs. Pour ces deux indicateurs et comparativement à d'autres pays, la Nouvelle-Calédonie se situe au bas de l'échelle.
La Nouvelle-Calédonie reste malgré tout très vraisemblablement, de tout l'outre-mer français, et au-delà au niveau mondial, l'un des territoires les plus prometteurs

1 L'EFFECTIF DE CHERCHEURS (ETP) POUR MILLE ACTIFS ET DIRD EN % DU PIB EN 2006 OU ANNÉE LA PLUS PROCHE



Source : observatoire de l'emploi scientifique du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2009 et Pierre Labrosse, CMRT, 2013

(26) Dengue et autres arboviroses, leptospirose, hépatites, etc.
(27) Diabète, insuffisance rénale, maladies cardiovasculaires, cancers, etc.

en matière de valorisation de ses ressources naturelles et de la biodiversité de ses environnements terrestres et marins. La recherche et l'innovation semblent alors des vecteurs clefs d'action permettant de contribuer aux orientations fondamentales du schéma NC2025, notamment pour la création de nouvelles sources de valeur (« vers un nouveau modèle de développement », par le potentiel de valorisation du capital naturel) et contribuer à la création d'un éco-territoire disposant d'outils de gestion efficaces.

6.18.3 Les choix possibles et les priorités des thématiques de recherche

Le premier curseur de priorité est sans doute celui qui concerne la ressource minière. Les enjeux économiques, sociaux et scientifiques liés à l'extraction et à la transformation des minerais ne doivent pas, pour autant, négliger l'analyse des désordres que l'exploitation de cette ressource est susceptible de générer. Pour autant, quelle priorité accorder au potentiel de valorisation du capital naturel autre que le nickel pour préparer l'après-nickel ?

Alors que la Nouvelle-Calédonie est depuis plusieurs décennies en pleine mutation, quelle place accorder à la connaissance de la compréhension de cette évolution sociétale ? La priorité donnée à cette question permettra de définir le dimensionnement d'un volet prenant en compte la diversité culturelle, l'intrication de logiques sociétale et de développement distinctes, les langues et cultures régionales, le droit public et les institutions calédoniennes, les conflits d'appartenance, les élaborations identitaires, les espaces symboliques partagés. Ce thème s'attachera à l'analyse tant des dynamiques que des freins, en vue de formuler le fondement des grands projets sociétaux et sociaux.

Dans le domaine des « sciences dures », faut-il prioriser parmi les thèmes principaux qui ont été définis, à savoir : les écosystèmes miniers, marins et terrestres, l'agronomie et l'aquaculture, le nickel et son environnement, les services écosystémiques ?

L'innovation, et donc l'ensemble de la structuration du *continuum* enseignement supérieur, recherche, transfert, passe-t-elle par l'identification des questions et problématiques qui sembleront pertinentes aux différents acteurs du pays, ou doit-elle être considérée comme l'aboutissement d'un processus global d'effort de recherche dans des thématiques qui peuvent sembler porteuses (en terme de développement) à la lecture du potentiel de la Nouvelle-Calédonie?

Compte tenu de la taille de la Nouvelle-Calédonie et des entreprises qui constituent son tissu industriel, le développement d'une recherche privée est-il envisageable ? Le rôle d'une politique publique en matière de recherche et d'innovation doit-il s'orienter vers le soutien des organismes de recherche et autres structures intermédiaires, ou favoriser l'intensité des liens entre les acteurs de l'innovation (étudiants, chercheurs, entreprises, bailleurs de fonds) ainsi que l'accès aux marchés (essentiellement intérieurs, éventuellement internationaux) ?

Dans le cadre du transfert des compétences, comment transférer l'enseignement supérieur sans prendre en compte la recherche ? Quelle articulation donner entre la recherche qui est actuellement prise en charge par les services techniques administratifs et celles conduites par les instituts de recherche ?

En fonction des priorités qui seront données à ces différentes questions, il sera possible d'ajuster le curseur des efforts à produire sur les différents objectifs ci-après exposés.

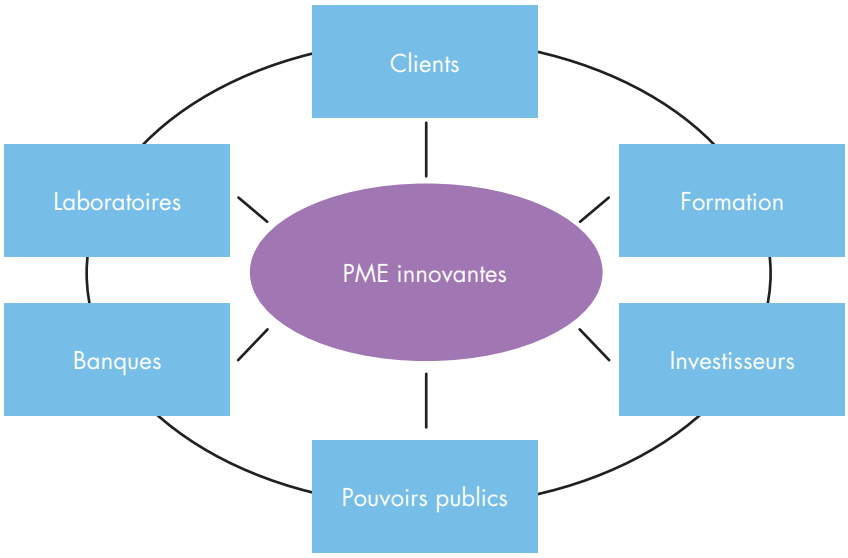
6.18.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Faciliter la connexion et la concertation entre donneurs d'ordres publics, opérateurs privés, organismes de recherche, organismes de formation et structures de transfert

L'innovation vue sous le prisme recherche (R&D) n'est qu'un des maillons de l'innovation. Il est indispensable de penser au-delà de la production de cette R&D, en visant la rencontre des produits et procédés avec les besoins (marchands ou non marchands). L'innovation doit se « vendre » et le transfert (c'est-à-dire la transmission aux entreprises ou aux pouvoirs publics) constitue une finalité.

Le PRESICA et la technopole (mais aussi avec la CCI ou la CMA) doivent trouver une articulation permettant d'aboutir à une formulation contractuelle, engageante en termes de résultats et de moyens, et ce au travers des structures d'orientation et de concertation (COSRI, CCR). Elles doivent ainsi pourvoir exprimer leurs complémentarité pour créer un environnement où se concentrent et s'irriguent mutuellement les activités de recherche et les activités économiques au bénéfice des collectivités.
Cela renvoie à la notion de *cluster,* qui peut être définie territorialement comme *« un lieu, un pôle,*

2 LES ELEMENTS CONSTITUTIFS D'UN CLUSTER: LE REGROUPEMENT GÉOGRAPHIQUE DE COMPÉTENCES TRANSVERSALES



disposant d'une masse critique d'acteurs (compétences humaines ou technologiques, capacités de production, facilités de financement, etc.) et ce, grâce à une forte concentration d'entreprises, d'organismes de recherche et de formation, opérant dans un domaine particulier, s'appuyant sur la présence d'un capital-risque et des collectivités territoriales et visant une forme d'excellence internationale. L'ancrage territorial des différents acteurs est par conséquent très fort[28]*»*. La notion de *cluster* repose en effet sur les bénéfices de la proximité géographique, surtout en termes d'économies d'agglomération (produites entre autres par l'accumulation dans la même région d'une grande quantité de clients ou de fournisseurs), d'externalités de réseau (qui intègrent les avantages tirés du fonctionnement en communauté d'intérêts communs et partagés) et de transmission des connaissances grâce à cette proximité.

b. Induire et maintenir localement une plus grande valeur ajoutée

Il est nécessaire de capter les porteurs de projets et/ou entreprises qui souhaitent valoriser la biodiversité. L'attractivité du territoire doit permettre d'attirer des entreprises ou porteurs de projets innovants qui sont ancrés hors de la Nouvelle-Calédonie ou encore qui sont « nomades » et iraient là où les conditions d'accueil seraient les meilleures pour leur développement[29].
Parmi les dispositifs possibles, peut-être citée la création d'un statut de jeune entreprise innovante (JEI) qui donnerait accès à des exonérations de charges sur salaires, des exonérations fiscales, un crédit d'impôt recherche, une levée de fonds auprès de capitaux risques. Il est essentiel de créer les outils financiers et fiscaux qui permettront aux porteurs de projets locaux, mais également extérieurs à la Nouvelle-Calédonie, de développer une activité à forte valeur ajoutée, en cohérence avec la stratégie sectorielle prioritaire définie par les collectivités.

Par définition, l'accès au marché de l'innovation est difficile. De surcroît, la petite taille, et donc la fragilité des PME calédoniennes, augmente les risques. L'impulsion des pouvoirs publics est alors ici essentielle en ouvrant l'accessibilité des PME aux marchés publics, voire en leur réservant un pourcentage des marchés : ainsi la loi dite du « *Small Business Act* » votée par le Congrès américain dès 1953 ou, plus récemment en France (recommandations du rapport Gallois[30]).

Parallèlement, lorsque l'offre locale est insuffisante et que le recours à des sociétés extérieures est nécessaire, la réglementation pourrait obliger (autant que faire se peut) un partenariat avec une entreprise innovante locale permettant ainsi d'aider son développement tout en soutenant la croissance de son niveau de compétence et donc de compétitivité.

(28) Le cluster innovant : conceptualisation et application territoriale, Divya Leducq et Bruno Lusso ; Cybergeo : European Journal of Geography, Leducq et Lusso, Espace, Société, Territoire, article 521, mis en ligne le 7 mars 2011.
(29) Le projet en cours de montage sur la « chimie verte » (CNRS, IAC, SLN, Stratoz) illustre bien cette question.
(30) Rapport Gallois (novembre 2012) : 2 % de la commande publique sont orientés vers des innovations et des prototypes élaborés par des PME innovantes.

Une labellisation efficace des entreprises innovantes est nécessaire. Cela permettrait, d'une part, d'identifier celles éligibles aux différents dispositifs et, d'autre part, de leur permettre de s'implanter sur les marchés extérieurs (France, Europe, Australie, Asie, région Pacifique). Cette labellisation doit répondre aux normes internationales en vigueur.

Le développement d'outils juridiques encadrant l'exploitation du capital naturel (Accès au Partage des Avantages[31], ou APA, faciliter l'accès aux brevets et licences) est aussi un vecteur pour fixer localement les entreprises innovantes, éviter le bio-piratage et créer de la valeur ajoutée localement.

Le maillage entre le monde de la recherche et les entreprises en Nouvelle-Calédonie est un objectif majeur à relever et peut se réaliser au sein de plateformes d'échanges, de structures de transfert et de valorisation telles que la technopôle avec son incubateur d'entreprises innovantes ou les grappes existantes et en cours de construction. La mise en place de ces clusters faciliterait le décloisonnement des acteurs, l'économie d'échelle et la lisibilité extérieure.

c. Capter localement la recherche des grands groupes

Pour ce faire, il conviendrait de favoriser la recherche privée sur les thèmes considérés comme prioritaires (ex. : environnement minier, rapports sociaux des exploitations minières, etc.) ou au moins encourager les grands groupes présents en Nouvelle-Calédonie à mener leurs travaux de recherche en Nouvelle-Calédonie, et non dans le pays de la maison-mère.

Cette option peut être envisagée dans un premier temps sur la base d'un modèle équivalent à un pôle de compétitivité, qui pourrait ensuite aller en extension ou autour du CNRT permettant de doter en moyens nécessaires les opérateurs de recherche en Nouvelle-Calédonie.

En « externalisant » une partie de la R&D, les grandes entreprises raccourcissent les délais d'innovation en achetant les brevets ou les licences, voire même les entreprises innovantes.

6.18.5 Les prérequis et conditions de réalisation

La formalisation d'un plan stratégique à moyen et long termes (élément de la « politique de site », telle que définie dans la nouvelle loi d'orientation sur l'ESR) articulé sur les axes préconisés ci-dessus, constituerait une base essentielle. Ce document de référence, validé par l'ensemble des collectivités, organismes de recherche et structures associées demandera à être réactualisé régulièrement. Les différents comités (PRESICA, COST[32] et COSRI[33]) créés en 2010 pourraient constituer l'armature de réflexion pour son élaboration.

Il est à noter qu'une solide structuration d'un *continuum* recherche-innovation permettrait à la Nouvelle-Calédonie de bénéficier du soutien de l'Union européenne.

a. Gouvernance

Un pilotage collégial du continuum enseignement supérieur, recherche, innovation, transfert doit être mis en place, dans lequel l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces assument le rôle de stratège en matières d'orientation et de programmation. Le PRESICA et la technopôle pourrait en être les opérateurs principaux.

L'identification d'un membre du gouvernement dont le portefeuille regroupe les secteurs « enseignement supérieur, recherche et innovation » est essentielle et cet interlocuteur doit, en outre, pouvoir s'appuyer sur un relai opérationnel au niveau de l'administration de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

La « politique de site » qui doit permette d'orienter les programmes des organismes de recherche en Nouvelle-Calédonie pourrait se traduire en « contrat de territoire ».

b. Identification des thématiques prioritaires

Les choix des thématiques de recherche prioritaires doivent correspondre à des potentialités avérées (nickel, services écosystémiques, progrès social, etc.), mais équilibrées entre les piliers du développement durable, socle des ambitions pour le développement de la Nouvelle-Calédonie. L'identification de ces

(31) Convention de Nagoya, 2010.
(32) Comité d'orientation scientifique et technologique.
(33) Comité d'orientation stratégique recherche et innovation.

thématiques, ainsi que leur priorisation, sont un prérequis essentiel car la Nouvelle-Calédonie ne pourra probablement ni investir, ni maîtriser des développements dans l'ensemble des thématiques. La durabilité et l'efficience des connaissances produites concernant les thématiques retenues passent cependant par l'excellence d'une recherche fondamentale amont qu'il convient de prendre en compte.

Les choix des thématiques doivent être, par ailleurs, un facteur de coopération et d'intégration régionale de la Nouvelle-Calédonie dans la région Pacifique.

c. Moyens

La mise en place d'infrastructures et de projets structurants est essentielle et doit se concevoir dans un souci d'efficacité et de rééquilibrage.

La technopôle, une fois stabilisée en regroupant l'ensemble des activités de transfert et d'innovation dans une structure émancipée et clairement identifiée, gagnera en crédibilité et donc en visibilité vis-à-vis de l'extérieur. Elle devrait alors (i) contribuer en synergie avec le PRESICA à créer un environnement ou se concentrent et s'irriguent mutuellement les activités de recherche et les activités économiques liées à des techniques nouvelles et (ii) constituer un levier financier pour l'innovation et être, sur un autre plan, un outil pour le rééquilibrage et la coopération régionale.

Le statut du chercheur en Nouvelle-Calédonie, les offres de bourses et leurs modalités d'attribution constituent des éléments essentiels pour attirer localement des scientifiques ou intégrer ceux qui y ont été formés : la création du statut du chercheur dans la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie devrait favoriser l'entrée de jeunes Calédoniens diplômés dans le paysage de la recherche. Les instituts nationaux doivent poursuivre leur contribution au renforcement des capacités locales et attirer, par leurs réseaux, des chercheurs de premier rang en Nouvelle-Calédonie. Les offres de bourses d'études pour la recherche - Nouvelle-Calédonie, provinces, État - demandent à être revues à la hausse et harmonisées entre elles. Elles sont essentielles pour attirer localement des scientifiques. La création d'une bourse pour l'innovation apporterait un atout de plus au panel d'incitation.

Sur le plan opérationnel, la recherche doit être dotée de leviers pour lui permettre de bénéficier de budgets plus conséquents. À ce titre, il faut envisager des outils fiscaux, crédits impôt recherche, mécénat, exonération ou allègement fiscal pour l'emploi (énergies vertes), etc. De plus, la création d'un fonds pour la recherche permettrait, sous la forme d'appels d'offres, de répondre aux besoins spécifiques de la recherche pour le développement de la Nouvelle-Calédonie. Il conviendrait, en outre, de faire converger les financements existants afin de créer des synergies thématiques. Il est essentiel que les opérateurs scientifiques présents en Nouvelle-Calédonie collaborent efficacement et puissent, à fois, disposer de moyens mutualisés et de financements des collectivités locales.

La mise en place de dispositifs financiers et d'une structuration des financements est un gage de réussite pour la recherche et l'innovation.

Ce changement d'échelle stratégique doit impérativement s'accompagner d'un accroissement de l'effort de recherche en rapport avec les besoins des axes prioritaires pour à terme, atteindre les standards nationaux et internationaux de pays proches en termes de niveau de vie (cf. France, Australie, Canada). Il passe par (i) le renforcement en parallèle du partenariat/coordination des institutions de recherche publique et de leurs moyens et (ii) l'émergence d'une véritable recherche privée au travers d'une politique pour l'innovation. Cet effort de rattrapage devrait s'inscrire dans une perspective à long terme et donc figurer dans le schéma territorial pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

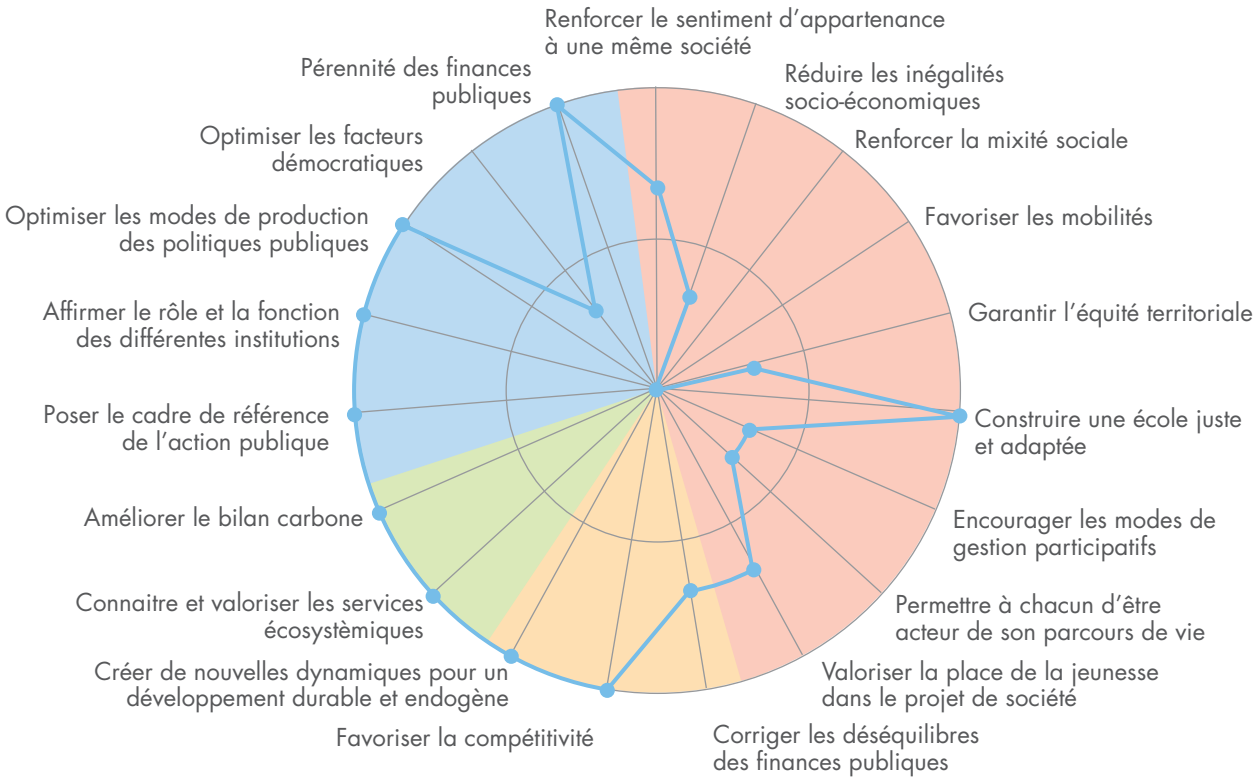
La question du rééquilibrage a toute sa place dans l'élaboration d'un plan stratégique pour la recherche et l'innovation. Le renforcement des synergies sur le pôle de Nouméa reste essentiel pour permettre l'implantation en Nouvelle-Calédonie des structures lourdes complémentaires indispensables. La mise en mouvement de véritables pôles de compétitivité sur Nouméa est essentielle pour l'essaimage des dispositifs d'innovation sur le reste du pays, en particulier avec le relais de plateformes plus proches de « zones ateliers » dans l'intérieur (sur le thème des services écosystémiques ou des interrelations entre bassins versants, lagons, mer ouverte, par exemple) ou les îles (sur le thème des énergies renouvelables, par exemple) qui permettraient de constituer des pôles d'attractivités recherchés par les scientifiques.

Ainsi, la province Nord s'interroge très concrètement sur son positionnement dans une politique de soutien à la recherche et coordonne actuellement la rédaction d'un Livre blanc pour la recherche en province Nord. Elle affiche d'ores et déjà la volonté de centrer ses efforts sur la biodiversité et ses services écosystémiques, misant sur la création d'une plateforme scientifique à Foué et d'un centre de transfert, sans oublier la mise en place de formations idoines.

En quoi renforcer le lien entre « enseignement supérieur, recherche, innovation et transfert » contribue aux orientations fondamentales ?

Le diagramme ci-dessous[34] illustre schématiquement les principales orientations fondamentales[35] du schéma d'aménagement NC2025 auxquelles contribuerait « enseignement supérieur, recherche, innovation ».

3 RENFORCER LES LIENS ENTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE ET INNOVATION



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

(34) Voir le chapitre 1 qui explique comment ces diagrammes ont été obtenus.
(35) Voir chapitre 5.

6.19 PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT

6.19.1 Le contexte

Le capital naturel de la Nouvelle-Calédonie est exceptionnel à plusieurs points de vue, notamment par son originalité, sa remarquable biodiversité, ses taux d'endémisme élevés, en particulier au sein de la flore et la faune terrestres.

Il s'agit d'une valeur internationalement reconnue, mais également menacée, tant au niveau planétaire qu'au plan local, tant du fait du développement des activités humaines, sources d'impacts et de perturbations quelquefois irréversibles sur l'environnement, que du fait des changements climatiques annoncés.

Le potentiel en ressources naturelles valorisables est prometteur, mais demande à être mieux cerné pour être transformé, à terme, en filières économiques.

La compétence environnementale étant éclatée entre les collectivités territoriales, l'élaboration de stratégies de niveau pays est difficile.

6.19.2 Les indicateurs d'opportunité

- Rang de la Nouvelle-Calédonie en termes de biodiversité : actuellement 5e rang mondial ;
- taux d'endémisme des espèces inventoriées ;
- surfaces d'aires protégées terrestres et marines ;
- espèces inscrites sur la liste rouge UICN[1] ;
- surfaces reliques de forêts sèches : aujourd'hui 50 km², soit 1 % de leur surface originelle ;
- surfaces reliques de forêts denses humides : aujourd'hui 3 900 km², soit 28 % de leur surface originelle ;
- rejet annuel de CO2 par habitant.

6.19.3 Les choix et les priorités possibles

a. En terme de gouvernance

Une protection efficace de ce capital passe en premier lieu par une optimisation des actions, en les coordonnant et en les homogénéisant à l'échelle du pays, et par une mutualisation des moyens et des financements.

De par la loi organique, il est de la responsabilité de chaque province, compétente par principe en matière d'environnement, de définir ses priorités d'actions environnementales vis-à-vis des pressions particulières qui s'exercent sur les milieux, précisément en fonction des enjeux qui leur sont propres, de leurs projets de développement, de l'attente de leurs populations, etc.

Mais, au-delà des considérations juridiques, on peut cependant considérer l'éventualité d'un traitement des thématiques environnementales fondamentales à l'échelle pays, du moins pour la fixation des principes, des méthodes ou des objectifs généraux.

En effet, ces thématiques environnementales fondamentales peuvent soit concerner la Nouvelle-Calédonie dans sa globalité, en tant qu' « **écosystème insulaire** » au-delà des frontières administratives, soit s'imposer, dans un souci d'équité, à des ensembles de populations ne justifiant pas de différences de traitement géographique.

Mais, d'autres sujets éminemment transverses se présentent avec une certaine acuité, par exemple quand il s'agit de trouver les meilleures réponses aux changements climatiques, au traitement des déchets et des eaux usées, à la lutte contre les feux et les espèces envahissantes, à la protection de la biodiversité, des ressources biologiques ou aquatiques, à l'éducation à l'environnement et à l'accès aux informations environnementales.

(1) UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature). La Liste Rouge, publiée la première fois en 1963, constitue l'inventaire mondial le plus complet de l'état de conservation global des espèces végétales et animales.

Pour toutes ces thématiques, la coordination des politiques publiques à ce niveau devrait permettre de gagner en efficacité, en efficience, en cohérence et en crédibilité. Cette approche inciterait également à développer les articulations évidentes entre les politiques de préservation de l'environnement et des secteurs liés, tels la santé[2], l'énergie, ainsi que les problématiques de qualité de l'air, de l'eau, de l'utilisation des ressources et de leurs impacts.

Plusieurs options sont envisageables pour développer un mode de gouvernance susceptible de répondre à ces objectifs :

- s'appuyer sur un principe de concertation constructive entre les différentes instances compétentes en matière environnementale, et ainsi éviter la paralysie causée par les frontières administratives et juridiques. Ce principe de concertation constructive repose, en particulier, sur la garantie d'accès facile aux informations environnementales (*via* un centre de ressources contenant les données de base et de suivi, un accès aux dossiers administratifs, etc.), gage d'une participation éclairée ;

- prévoir et définir un degré de participation de la société civile permettant de l'impliquer durablement dans la structuration de la prise de décisions, dans les actions de gestion et dans l'évaluation des résultats ;

- organiser et dimensionner le principe de concertation en fonction :

  - de l'étendue spatiale des problématiques, des différents usages, du cumul des impacts et des priorités de gestion associées, en tant qu'espace de citoyenneté à construire sur la territorialité : ressource en eau, déchets et espèces envahissants, feux, changements climatiques, mines, risques naturels et technologiques, observatoires[3], etc.

  - des réalités terrain, selon une approche écosystème[4] (fonctionnement des hydro-écorégions, par exemple) et de la géographie, en s'inspirant par exemple des principes de la géo-diversité[5], et en utilisant les outils de géomatique développés depuis plusieurs années ;

  - tirer les enseignements des premières expériences : conseils de l'Eau, comités de Gestion Patrimoine Mondial, comité consultatif coutumier environnemental du Pacte Développement durable du Grand Sud, comité local d'Information minier et comité local d'Information ICPE[6], comité Koniambo ;

  - mettre en valeur et proposer des projets où la gestion est externalisée au plus près de l'acteur de terrain (propriétaire foncier, coutumier…) ;

  - affiner sur la base des études déjà réalisées[7] ou inspirées de guides de bonnes pratiques existantes[8].

Le Comité Consultatif de l'Environnement (CCE) pourrait être l'organe clef et initiateur[9] de cette réflexion sur la gouvernance. Il est en effet chargé, sur tout sujet ou tout projet ayant trait à l'environnement et au développement durable, d'une mission générale et permanente d'étude, de conseil, de médiation, de coordination, de proposition vers les pouvoirs publics et d'information vers le public. Animé par le respect du principe constitutionnel de précaution et les autres principes constitutionnels prévus par la charte de l'environnement, le CCE a, en particulier, pour mission de conseiller la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales en matières de développement durable et d'environnement, de proposer des mesures de protection ou de préservation de l'environnement et de veiller, dans toute la mesure du possible, à l'harmonisation des politiques menées par les provinces de la Nouvelle-Calédonie en la matière.

(2) Cf. Appel de Paris, Unesco 2004 : http://www.artac.info/fr/appel-de-paris/presentation_000074.html. Également la problématique de l'amiante environnementale.
(3) Cf. par exemple : Identification par Conservation International des sites clés de biodiversité en Nouvelle-Calédonie.
(4) UNEP (2011) : Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based management – An Introductory Guide .
(5) Cf. Jost C. 97 Géo-systèmes littoraux et lagonaires. Interfaces d'échanges terrestres et marins. Cette approche de gestion prend en compte les relations et les modes d'utilisation de ces milieux de vie en s'appuyant sur des unités de territoire ou de paysage « homogènes », associant milieu terrestre et milieu marin, en distinguant ces « nouvelles » ou réelles entités géographiques en fonction de leur utilisation dominante et secondaire, et en fonction des effets induits par ces utilisations sur le géo-système identifié.
(6) Art.412-3 du code de l'environnement de la province Sud.
(7) Réseau européen TRUST-NET-IN-ACTION 2003-2006, par exemple.
(8) Guide des bonnes pratiques d'exploitation minière et biodiversité-ICMM.
(9) Le CCE, vers une harmonisation et un renforcement du droit de l'environnement en NC, Bernard Cherioux, N° 8 RJPE-2006/2.

Les principes directeurs de l'action publique environnementale et de sa coordination[10] pourraient ainsi être préparés sous le pilotage du CCE, en faisant appel au mode de gouvernance proposé, afin de prendre en compte nos diversités culturelles et en employant une approche et des méthodes d'analyse ciblées sur les enjeux écologiques, éprouvées et adaptées à la Nouvelle-Calédonie.

En toute première approche, trois options pourraient se dégager, permettant, *a minima*, d'éviter les incohérences et, au mieux, de développer des synergies.

Option 1 : aucun principe directeur n'est affirmé en matière de coordination au niveau du pays, et les provinces demeurent libres de fixer indépendamment leurs stratégies environnementales, leurs réglementations, et ne sont contraintes en aucune façon sur leurs décisions ayant des incidences environnementales. Un organisme de contrôle ne pourrait intervenir que sur demande explicite des provinces ou de la Nouvelle-Calédonie, pour éclairer les parties prenantes en apportant, par exemple, un avis préalable ou un « avis de cohérence », comme pourrait le faire aujourd'hui le CCE dans le cadre de ses missions actuelles.

Option 2 : un des principes directeurs élaborés au niveau de la Nouvelle-Calédonie prévoit l'obligation de solliciter systématiquement l'avis d'une autorité environnementale indépendante (qui pourrait être le prolongement du CCE), avant adoption de toute stratégie, réglementation, décision provinciales, ayant des incidences environnementales au niveau du pays. Cette entité serait chargé d'apprécier cette échelle d'incidence géographique. Il ne s'agirait que d'un avis, sans obligation de suivi conforme, mais qui serait toutefois publié pour diffusion au public.

Option 3 : des principes directeurs fixent des règles obligatoires précises en matière de consultation, de coordination, d'harmonisation à l'échelle du pays, d'objectifs et d'optimisation des politiques publiques environnementales. Les provinces sont tenues de respecter ces principes en veillant à ce que leurs actions et décisions soient conformes à ces principes. De réels pouvoirs coercitifs sont conférés à l'autorité environnementale indépendante (AEI), qui dispose également des moyens lui permettant de vérifier, le cas échéant, la bonne application des réglementations provinciales, de faire rectifier les écarts, d'arbitrer certaines décisions, d'évaluer l'efficience des actions entreprises, voire de piloter certaines actions ou programmes.

Quelle que soit l'option retenue, l'AEI ou le CCE pourrait également avoir comme objectif de mieux informer le public sur les dossiers à enjeux significatifs, afin de rendre plus efficace sa participation à la prise de décision. Cette entité aurait ainsi la capacité d'apprécier préalablement la qualité de ces dossiers en terme de compréhension par le plus grand nombre. Le public serait ainsi consulté sur un dossier de qualité, c'est-à-dire qu'il serait en mesure de mieux comprendre les choix faits par le maître d'ouvrage à travers *« la solution la plus favorable à l'environnement à un coût raisonnable »*.

Cet organe de gouvernance (CCE ou AEI) pourrait également s'attacher à exploiter, sous forme de **retours d'expériences**, toutes les informations relatives aux **mesures de compensation** et de suivi après autorisation d'un projet, afin de pouvoir améliorer son appréciation à venir sur d'autres projets de même type.

(10) Alain Fages, président de l'UNC, Revue Juridique environnement, N° spécial 2007, p.11 et s.

b. En terme d'amélioration des connaissances des écosystèmes

Il s'avère également indispensable de poursuivre l'amélioration des connaissances des différents écosystèmes, dans le but de mieux comprendre leur fonctionnement et de mieux appréhender les changements à venir, ainsi que les risques auxquels ils sont exposés.

- Faut-il cibler les actions de préservation et de conservation à des écosystèmes et des territoires, ou en généraliser les principes ?
- Par exemple, quelles seront les conséquences du changement climatique sur les systèmes insulaires, en priorité la remontée du niveau marin, sur les risques naturels auxquels sont exposées les populations, sur les ressources vitales ?
- Quel est ainsi le devenir des populations qui vivent sur les écosystèmes récifaux et côtiers ?
- Quelles sont les stratégies de développement soutenable et d'adaptation pertinentes ?

c. En terme de valorisation du capital naturel *via* la recherche et l'investissement

Il s'agit de valoriser les potentialités de hautes valeurs ajoutées et d'énergies nouvelles, dans lesquelles la Nouvelle-Calédonie pourrait exceller de par son endémisme et ses autres atouts.

Valoriser ce capital naturel dans notre monde hyper concurrentiel nécessite, dans un espace restreint et contraint comme celui de la Nouvelle-Calédonie, de trouver des niches de biotechnologies ou d'écotechnologies[11] singulières. Rechercher et mettre en œuvre dans les meilleures conditions de réussite ces potentialités de valorisation, tant humaine que technique, permettraient d'ouvrir des alternatives au développement actuel basé sur l'utilisation intensive et non durable de ressources minérales et d'énergies fossiles.

En matière de recherche, la Nouvelle-Calédonie disposant, grâce à l'implantation depuis des décennies sur son sol d'instituts de recherches nationaux, d'un capital certain en termes d'équipements, de compétences et de connaissances scientifiques, dans de multiples domaines, ne serait-il pas opportun d'optimiser, dès à présent, ce capital en focalisant les efforts sur cet objectif, et viser également l'émergence d'activités innovantes et leur structuration en filières économiques dans les domaines évoqués ci-dessus ?

Des opérations de « marketing » pourraient être engagées parallèlement afin d'identifier les industriels prêts à investir dans ces projets, au moins jusqu'à l'élaboration de brevets déposés obligatoirement en Nouvelle-Calédonie, puisque cela devrait être rendu possible prochainement[12].

Seraient également prévues une évaluation régulière de l'état de santé des entreprises de développement et des écosystèmes fournissant les ressources naturelles au moyen d'indicateurs pertinents, ainsi qu'une veille technique de manière à pouvoir engager des travaux de recherche complémentaires permettant de trouver de nouvelles niches de valorisation et de nouveaux gisements énergétiques.

Ces nouvelles filières contribueraient à faire évoluer naturellement les compétences, les qualifications et les métiers de demain pour la jeunesse calédonienne.

6.19.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Un mode de gouvernance de la gestion environnementale

Adopter, au niveau de la Nouvelle-Calédonie, un mode de gouvernance pour la gestion environnementale permettrait de coordonner les politiques publiques, de mettre en place des moyens de gestion appropriés et mutualisés (connaissance, prospective, accès aux informations, recherche de financements, réglementation, contrôle, etc.). Ce mode de gouvernance doit être compatible avec la répartition actuelle des compétences, tout en s'assurant de l'adhésion de la société civile.

(11) Définies par l'Union Européenne comme étant les techniques intégrées qui évitent la formation de polluants durant les procédés de production, et les techniques en bout de chaîne qui réduisent les rejets dans l'environnement de toute substance polluante générée, mais également les nouveaux matériaux, les procédés de fabrication économes en énergie et en ressources, ainsi que le savoir-faire écologique et les nouvelles méthodes de travail.

(12) Jusqu'au 30 juin 2013, les brevets ne pouvaient être déposés qu'auprès de l'Institut National de la Propriété Industrielle. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a approuvé, le 27 août 2013, un projet de loi du pays en matière de propriété industrielle, dans l'attente d'un code local de la propriété intellectuelle et d'une extension de son partenariat avec l'INPI.

Des principes directeurs et des objectifs généraux en matière d'environnement

Au même titre que certains documents d'orientation ou de réglementation[13], la Nouvelle-Calédonie pourrait élaborer progressivement, sur certaines thématiques, et en privilégiant les éléments d'unité « rassembleurs », ses principes directeurs et structurants d'une doctrine fondant un éco-territoire, voire d'un droit calédonien de l'environnement, sous forme d'une loi du pays - sorte de contrat naturel[14] - encadrant les différents schémas[15], stratégies et plans d'action opérationnels que les provinces sont à même d'élaborer pour chaque enjeu (écosystème/menaces). La Nouvelle-Calédonie a ainsi la possibilité de se construire en éco-territoire.

Ces principes directeurs traiteraient en particulier de l'application des objectifs et principes édictés par la charte de l'Environnement : principe de précaution, principe d'action préventive, principe pollueur-payeur, etc. Ainsi que des délimitations du rôle de chaque collectivité en matière d'environnement, obstacle récurrent à la mise en œuvre d'actions dans certains secteurs (feux, par exemple).

Ce schéma pourrait également fixer certaines règles de gouvernance (cf. ci-dessus) et s'intéresser à développer des moyens de mise en œuvre opérationnelle de certains programmes-actions au niveau de la Nouvelle-Calédonie, du type fonds fiduciaires[16], agence de l'eau et de l'environnement, etc.

Pour l'aménagement du territoire et l'exploitation des ressources naturelles[17], il s'agirait par exemple de se fixer des règles méthodologiques, des objectifs, des priorités et des limites en termes :

- d'activités, de rythme de productions, de production-dépendance énergétique, de niveau d'emplois, de richesse véritable[18], souhaités pour le pays, en employant la méthode d'épargne véritable[19] pour estimer la soutenabilité du développement envisagé ;

- de coûts pour l'environnement (impacts, empreinte écologique), de renouvelabilité (taux de régénération) des ressources naturelles, de résilience écologique[20], de tolérance environnementale[21] ou d'acceptabilité sociale, au-delà de la simple posture « NIMBY[22] », en maximisant les incidences positives (retombées économiques) tout en compensant les effets résiduels ;
- et selon une approche complémentaire incontournable d'étendue optimale du réseau d'aires protégées, prenant en compte le fonctionnement des écosystèmes, conçue sur la base des inventaires et études réalisées sur le sujet[23].
- Enfin, de prise en considération des risques naturels et technologiques, à travers, par exemple, l'élaboration de plans de prévention des risques qui s'imposent aux documents d'aménagement.

(13) Ex. : plan territorial d'assainissement des eaux usées ou le schéma de mise en valeur des richesses minières, qui comporte notamment les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements, déclinées dans le code minier.

(14) Michel Serres. Le contrat naturel, par lequel l'homme s'engage à respecter le monde tel qu'il l'a reçu en partage, ne confère à la nature pas des droits, mais comporte une symbolique forte. La reconnaissance des devoirs de l'humanité envers la nature impose de léguer aux générations futures un monde où l'harmonie est préservée entre l'homme et les choses.

(15) Schéma énergie-climat, schéma de mise en valeur des richesses minières, schéma des carrières, stratégies de la biodiversité, schéma des déchets…

(16) Fonds biodiversité créé par le WWF, fonds développement durable proposé par EPLP.

(17) Matériels génétiques, molécules, biotechnologie, ressources minérales, gisements énergétiques…

(18) Hamilton 2006 - Gadrey 2007. La richesse véritable prend en compte la valeur de trois types de capitaux : le capital physique (valeur des biens produits), le capital naturel (valeur des ressources naturelles) et le capital intangible (compétences humaines et sociales).

(19) Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie, *Hamilton et Clemens 1999, AFD, documents-de-travail/091, avril 2010.*

(20) La résilience augmente avec la complexité du système, cette dernière peut être mesurée par la diversité biologique. D'une certaine façon, au plus il y a de diversité, au plus il y a de résilience et, par suite, au plus le système est soutenable. Pearce D.W. (1994) The precautionary Principle and Economic Analysis, *in O'Riordan and Cameron (eds) Interpreting the Precautionary Principle, Londres, Earthscan.*

(21) Les coutumiers se rebiffent, Les Nouvelles Calédoniennes *du 12 novembre 2012.*

(22) « Not In My BackYard », qui signifie « pas dans ma cour ».

(23) Cf. entre autres : Identification par Conservation International des sites clefs de biodiversité en Nouvelle-Calédonie, qui couvrent 44 % du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Un positionnement sur le plan régional et international

L'activation de ce niveau de gouvernance complémentaire permettrait ainsi à la Nouvelle-Calédonie de consolider sa politique environnementale dans son ensemble, et de tenir en outre une position unifiée sur la scène internationale pour faire face aux sollicitations extérieures, pour transposer par exemple les grands principes des conventions internationales[24] (protocole de Nagoya-2010 sur l'accès aux ressources génétiques et sur le partage des avantages, protocole de Kyoto-1997, Ramsar/zones humides, Bâle/mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, etc.), pour y répondre (pollutions majeures, droit d'émission de GES), ou pour adhérer à différents programmes permettant l'accès aux financements nationaux et internationaux[25]. Selon certains[26], il y va de la crédibilité de la Nouvelle-Calédonie dans ses relations internationales.

La participation de la population à l'élaboration des décisions publiques

La déclaration de Rio, en son principe 10, stipule que *« la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. »* La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie[27], mais l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'Environnement établit en revanche que *« toute personne a le droit (…) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »* Ce mode de gouvernance démocratique apparaît comme un mode d'organisation et d'exercice du pouvoir qui se pose en alternative au traditionnel gouvernement, car fondé sur la participation des citoyens et la coopération des parties prenantes[28].

Dans la lignée des préceptes de bonne gouvernance recommandés par la Banque mondiale, et sans remettre en cause ni le pouvoir de décision, ni l'autorité des institutions et le principe de subsidiarité, il s'agirait d'abord de permettre aux composantes de la société civile d'accéder et de s'impliquer davantage dans des modes de gouvernances adaptés - gouvernance inclusive[29] par exemple - à tous les niveaux (schémas d'orientations, stratégies, réglementations, projets d'exploitation, projets de conservation, gestion des espaces, etc.) - en prenant en compte l'identité de chacun, la perception qu'il a des impacts et des solutions entrevues, en lui permettant d'être acteur pour qu'il prenne conscience des difficultés et des enjeux, en lui redonnant certaines responsabilités. Cette implication collective devrait permettre également de faire évoluer plus rapidement les comportements individuels.

Cette approche *« bottom-up[30] »* permettrait de comprendre l'équilibre nécessaire entre la protection de l'environnement, le développement local et les pratiques sociales, culturelles des populations, en outre de nourrir le débat citoyen et politique, de donner ainsi plus de lisibilité pour mieux appréhender les enjeux. En permettant d'exprimer les attentes, révéler les antagonismes et rechercher des solutions, elle pourrait ainsi constituer un vecteur de rapprochement entre les différentes populations, et leurs élus.

Une autorité environnementale indépendante

Elle serait chargée de vérifier la bonne application des principes généraux, le respect des objectifs, et pourvue des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions, dont des pouvoirs coercitifs vis-à-vis des autres collectivités.

(24) I.Ohlen, première vice-présidente du Congrès, Revue Juridique Environnement, *N° spécial 2007. En matière d'environnement, une trentaine de conventions internationales concernent la Nouvelle-Calédonie.*

(25) Cf. Pacific Oceanscape framework (document cadre pour le paysage océanique du Pacifique) soutenu par le PROE et approuvé à Port Vila en 2010, Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN).

(26) L'élaboration du droit international, G.Agnel, Revue Juridique Environnement, N° spécial 2007.

(27) Décret 2002-1187 du 12 septembre 2002 et décision n° 09209 du tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie du 29 octobre 2009.

(28) Nature, culture et gouvernance : patrimoine écologique et droit démocratique, Sylvain Lavelle, Revue Juridique Environnement, N° spécial 2007.

(29) Faire avec les gens. Gouvernance participative et territoires, Danièle Bourcier, N° spécial de la Revue Juridique Environnement 2007. p.151 et s.

(30) Focus geosystemes de C. Jost : c'est par la coopération et le développement d'un système commun de valorisation du territoire entre les sous-systèmes, et au-delà entre les géo-systèmes complémentaires, que chaque entité pourra s'épanouir et ajouter de la valeur en travaillant avec l'autre. La division territoriale pourrait ainsi être repensée géographiquement et politiquement pour qu'elle soit fondée sur ces nouvelles entités.

En matière de décisions ayant des incidences environnementales fortes, il s'avère en effet que les provinces peuvent, dans certains cas, se trouver en situation de juge et partie, particulièrement lorsqu'elles possèdent des participations dans le capital de sociétés minières ou métallurgiques.

Au-delà de son niveau d'intervention à déterminer, cette entité pourrait également être chargée de développer des outils et des mécanismes permettant :

- de disposer de ressources financières régulières (éco-fiscalité), basées par exemple sur une taxation de toutes les pollutions ou consommations de ressources naturelles[31] ou sur le principe de paiement des services éco-systémiques, en recherchant des cercles vertueux ;

- de disposer de cadrages préalables *(scoping)* de la part des autorités afin de faire ressortir, très en amont des projets, les enjeux environnementaux ainsi que les effets cumulatifs. Cette phase préliminaire permettrait de donner au maître d'ouvrage toutes les informations, en particulier sur la sensibilité des milieux. Ce cadrage lui permettrait également de mieux apprécier le contenu de l'étude d'impact que le maître d'ouvrage doit produire ;

- de suivre les évolutions des écosystèmes et d'évaluer les résultats des actions au moyen d'indicateurs co-construits et adaptés, *via* un observatoire de l'environnement étendu à la Nouvelle-Calédonie ;

- d'éco-labéliser des projets et des réalisations et d'agréer, sur le plan environnemental, des projets de défiscalisation ;

- d'évaluer et de mettre en œuvre des compensations écologiques[32], notamment pour les émissions de dioxyde de carbone. Le recours à un ou plusieurs organismes spécialisés dans la détermination et la mise en œuvre de mesures compensatoires, commandités et suivis par l'entité, sur la base des propositions acceptées par les provinces, permettrait d'assurer la cohérence de la doctrine et des différents programmes, ou actions plus réduites, en fonction des cas, à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. Ce fonctionnement permettrait en outre de décharger les autorités provinciales et les maîtres d'ouvrage de ce travail conséquent.

Une cellule environnementale prospective

Placée sous l'autorité de l'autorité indépendante, elle serait chargée d'anticiper les évolutions climatiques et de prévoir les stratégies d'adaptation.

La problématique des changements climatiques est actuellement abordée par plusieurs organismes à travers des études ou des synthèses, mais uniquement sur certains sujets précis, tels que celui de l'impact du changement climatique sur l'aquaculture ou sur les habitats d'oiseaux dans les îlots du nord.

Or, la problématique du changement est fortement émergeante et le besoin de connaissances sur le sujet est important. Aucune structure ni organisme n'a de mission sur ce thème ou ne s'est investi à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie. La problématique complexe du changement climatique implique pourtant de détecter et d'analyser les éventuels changements en cours, et d'anticiper ceux à venir. Cela implique donc une bonne connaissance des milieux et des processus qui l'affectent, en particulier de l'ensemble des côtes calédoniennes. Mais cela implique également de définir un état de référence qui permettra de mesurer et de quantifier l'évolution : partant de ce « temps zéro », on obtiendra un indicateur de changement climatique, de variabilité climatique ou d'interaction des facteurs de forçage.

(31) http://www.terraeco.net/Jacques-Weber-Il-faut-taxer-toutes les consommations de nature,10408.
(32) La compensation écologique : état des lieux et recommandations, UICN France, Paris, 2011.

b. La valorisation et la protection des écosystèmes

En appréhendant au mieux le fonctionnement des écosystèmes considérés ainsi que les services qu'ils rendent, la Nouvelle-Calédonie pourrait se mettre en capacité de déterminer et de mettre en œuvre les meilleurs moyens de les valoriser et de les protéger à l'échelle du pays, les plans d'actions étant déclinés par les provinces.

Internaliser les services écosystémiques

Pour ce faire, il conviendrait de :

- lancer des études scientifiques ciblées en concertation, permettant de définir les objectifs et les priorités pour chaque écosystème au niveau de la Nouvelle-Calédonie ;

- utiliser des outils d'aide à la décision du type analyses coûts-bénéfices (ACB), méthode éprouvée, outils qui permettent de mettre en balance, pour la collectivité, les avantages et désavantages concrets d'une réglementation ou d'une action face à son absence, à rassembler des données à caractère exhaustif, et à considérer la collectivité dans son ensemble et sur le long terme[33] [34].

Ce type d'analyse pourrait être systématiquement utilisé car il se révèle particulièrement adapté aux problématiques de gestion du patrimoine naturel, en ramenant les facteurs sociétaux et environnementaux à des unités de mesures comparables sous la forme de coûts et de services monétarisés. Il permet ainsi d'internaliser les « services écosystémiques » que la théorie et la pratique économiques n'intègrent que de façon imparfaite.[35]

La préservation de l'eau et de l'environnement

Une agence territoriale serait chargée d'accompagner les collectivités sur les plans financier et technique pour la protection des écosystèmes, l'utilisation et la préservation de la ressource en eau, l'amélioration du bilan carbone de la Nouvelle-Calédonie dans son ensemble, également de valoriser l'expertise en matière de gestion environnementale et de gestion des risques.

L'amélioration du bilan carbone par la maîtrise des consommations énergétiques

Les objectifs visés à ce jour dans le schéma énergie-climat sont d'inverser la tendance à l'augmentation des consommations d'énergie dans l'habitat, les transports et l'industrie, tout en produisant l'énergie électrique nécessaire aux particuliers et aux services, au moyen de sources renouvelables, comme l'éolien, le solaire photovoltaïque ou concentré, la biomasse et l'hydraulique.

Dans la mesure où ces objectifs sont chiffrés et validés par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie (voir plus haut), ils convergent à préparer la Nouvelle-Calédonie, en tant qu'éco-territoire, à la troisième révolution industrielle, selon Rifkin[36], menant à une économie « dé-carbonée » et distribuée, du moins pour ce qui concerne la production publique, hors grosses installations industrielles.

Les collectivités locales, à travers la gestion de leur patrimoine et leur rôle en matière d'urbanisme, de transport et de distribution d'énergie, peuvent en effet agir de façon cohérente sur leur territoire, avec leurs citoyens et leur organisation.

(33) Beauvais et al. 2006 : 78.
(34) Par exemple : Icône. Etude socio-économique et analyse coûts/bénéfices. Présentation au Groupe espèces Envahissantes 4 octobre 2012.
(35) Meunier, V. (2009). Analyse coût-bénéfices : guide méthodologique. Numéro 2009-06 des Cahiers de la Sécurité Industrielle, *Institut pour une Culture de Sécurité Industrielle, Toulouse, France (ISSN 2100-3874).*
(36) La troisième révolution industrielle. Comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde, *Jeremy Rifkin, Éditions Les Liens qui libèrent, 2012 (ISBN 2-9185-9747-3).*

En tant que consommateurs responsables, acteurs du développement durable, les citoyens seraient alors mieux informés et pourraient prendre pleinement part aux transformations nécessaires, y compris dans leurs modes de vie et dans leurs modes de consommation.
Les entreprises, au titre de leur responsabilité sociétale et environnementale, sauraient s'adapter et offrir les services et produits énergétiques les plus efficaces.
Il pourrait être envisagé de gérer de manière distincte les sources d'émissions industrielles et publiques, tout en recourant systématiquement aux meilleures technologies disponibles à un coup économique raisonnable, et d'engager les moyens permettant d'adapter les technologies de stockage du carbone en sortie des grandes unités de production.

Sous le pilotage de l'entité, la cellule de prospective environnementale préparerait progressivement la Nouvelle-Calédonie, en tant qu'éco-territoire, à la troisième révolution industrielle et à une économie dé-carbonée et distribuée, avec le soutien de l'Union Européenne. Cette cellule travaillerait sur l'ensemble des thématiques suivantes : *« efficacité énergétique, énergies renouvelables, bâtiments producteurs d'énergie, stockage de l'énergie, réseaux pilotés ou intelligents (smartgrids), innovations dans la mobilité douce ».*

La mise en place d'un site pilote collaboratif de séquestration minéralogique dans les péridotites ou dans les scories métallurgiques est envisageable, et mettrait la Nouvelle-Calédonie en avant sur la scène internationale. Si ce procédé s'avère fiable et efficace, le savoir-faire est exportable dans plusieurs régions du monde.[37]

Ces initiatives soutenues dans le temps, des incitations fortes et une organisation appliquée à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie permettraient d'impulser un changement des comportements vis-à-vis de l'énergie : consommation, efficience énergétique des bâtiments, modes de travail et d'échange, transports, micro productions d'énergie, etc.

La valorisation du capital naturel dans les potentialités de hautes valeurs ajoutées et d'énergies nouvelles

De manière pragmatique, il s'agirait de mettre en synergie les instituts de recherches, les structures locales de développement et d'insertion professionnelle, l'UNC, dans le cadre d'un contrat de territoire, pour réaliser une analyse prédictive visant à identifier et évaluer les niches de valeurs ajoutées potentielles qu'abrite l'environnement naturel de la Nouvelle-Calédonie. L'articulation de ces dynamiques fait l'objet de détail dans les politiques publiques 6.18 et 6.17.

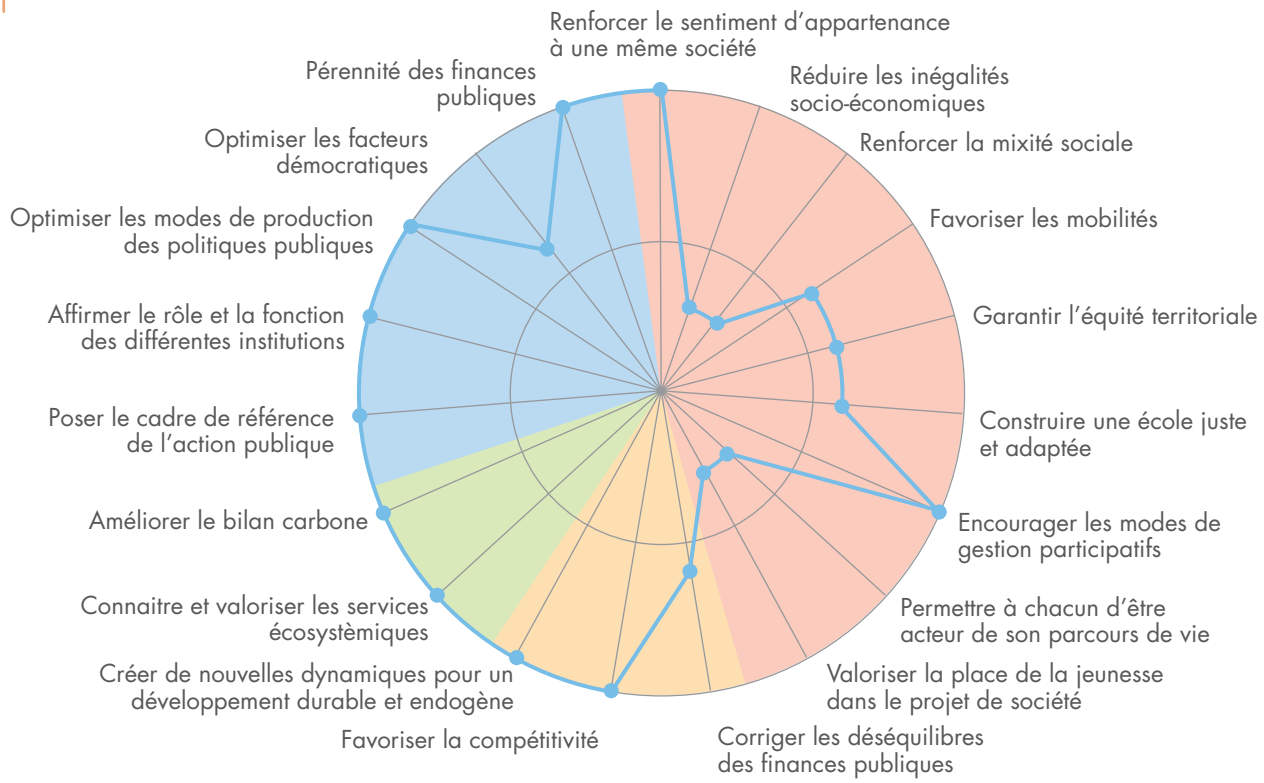
L'approfondissement de plusieurs pistes en matière de gisements d'énergies nouvelles (algues et énergies marines), visant par exemple à l'autonomie énergétique de certaines îles, ou de réduction des émissions de CO2 (séquestration dans les péridotites ou dans les scories métallurgiques), pourrait faire de la Nouvelle-Calédonie un excellent terrain pour passer du stade de la recherche à celui de la démonstration[38], tout en lui permettant également d'améliorer son bilan carbone.
Le relief et les conditions climatiques semblent également bien se prêter au développement de certaines techniques de maîtrise de l'énergie, comme le stockage massif hydraulique gravitaire ou la climatisation à absorption solaire. La valorisation de déchets méthanisables pourrait également être étudiée dans les zones à forte densité de population comme Nouméa, ainsi que le potentiel de production de biomasse ligno-cellulosique pour sa co-incinération dans les centrales thermiques au charbon.

(37) Rapport de l'énergie dans le développement de la Nouvelle-Calédonie, expertise collégiale IRD, décembre 2009.
(38) Rapport de l'énergie dans le développement de la Nouvelle-Calédonie, expertise collégiale IRD, décembre 2009.

6.19.5 Les prérequis et les conditions de réalisation

- Une volonté partagée entre les différentes collectivités, motivée par une implication forte de la société civile pour protéger et valoriser ce capital ;
- une mise en cohérence des politiques publiques ;
- des conditions économiques favorables à la prise en compte des préoccupations environnementales.

1 PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

6.20 ÉLABORER UNE POLITIQUE DE LA MER

(1) *On estime que seulement 15 % de la faune et de la flore marine sont connus. La surface de la planète Mars est mieux connue que le fond des océans (CMF 2011, www.cluster-maritime.fr).*

(2) *Les océans recèlent 90 % des réserves d'hydrocarbures et 84 % des réserves de minerais et métaux rares (CMF 2011, rapport FAO « SOFIA 2012 » et rapport IFREMER « REMIMA 2011 »).*

(3) *On entend par « espace maritime de la Nouvelle-Calédonie » l'ensemble des espaces marins de la Nouvelle-Calédonie convenu dans le sens géographique, incluant donc ZEE, extension du plateau continental et eaux territoriales, eaux intérieures.*

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

(5) *À ce titre il est très vraisemblable (travaux de l'IRD et du MNHN notamment) que la zone semi-profonde et profonde de la Nouvelle-Calédonie représente un lieu de biodiversité unique en raison de l'histoire géologique de la région avec des espèces fossiles, la présence d'un gisement de niveau mondial de coraux dits froids et un caractère exceptionnel d'espèces nouvelles pour la science dans la plus part des groupes zoologiques*

(6) *L'emprise de l'ensemble du territoire calédonien est d'environ 1 500 000 km². Les terres émergées représentent un peu moins de 20 000 km2, ce qui fait que plus de 98,5 % de la surface du territoire est marine. Les lagons de la Grande Terre représentent 56 % de l'espace terre + lagon.*

(7) *Nouvelle-Calédonie est situé au sud-est du triangle indo-malais, foyer le plus important de la biodiversité mondiale (Veron, 2000).*

« Les larmes ont un goût salé pour rappeler aux souverains déchus la mer qu'ils ont négligée. »
Cardinal de Richelieu [1585-1642]

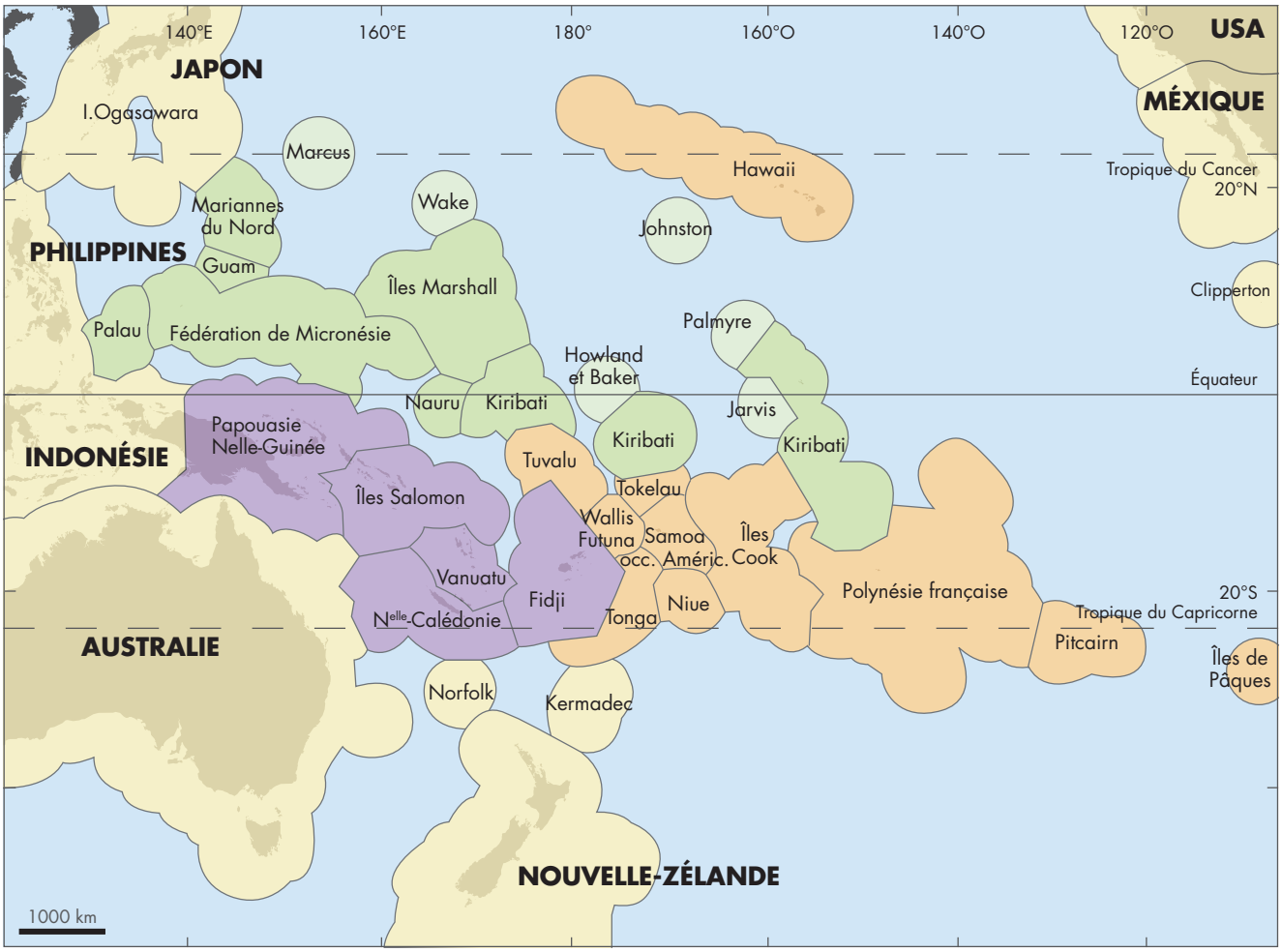
6.20.1 Le contexte

a. Éléments d'introduction

À l'échelle planétaire, il est admis que les océans, si mal connus(1), recèlent probablement bon nombre des ressources futures qui seront nécessaires à l'humanité(2).

L'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie(3) constitue un capital naturel(4) remarquable de tous points de vue, aussi bien littoral que côtier (récifs, lagons) et hauturier, semi-profond (relique du Gondwana) ou profond(5). De par son étendue(6), son histoire géodynamique et sa position géographique(7) c'est un espace reconnu mondialement pour sa biodiversité.

1 LES ZEE DU PACIFIQUE



Limite de la ZEE (Zone économique exclusive)

ZEE de nations circumpacifiques et dépendances non peuplées

source : Sea Around Us Project, 2012

Mélanésie

Micronésie

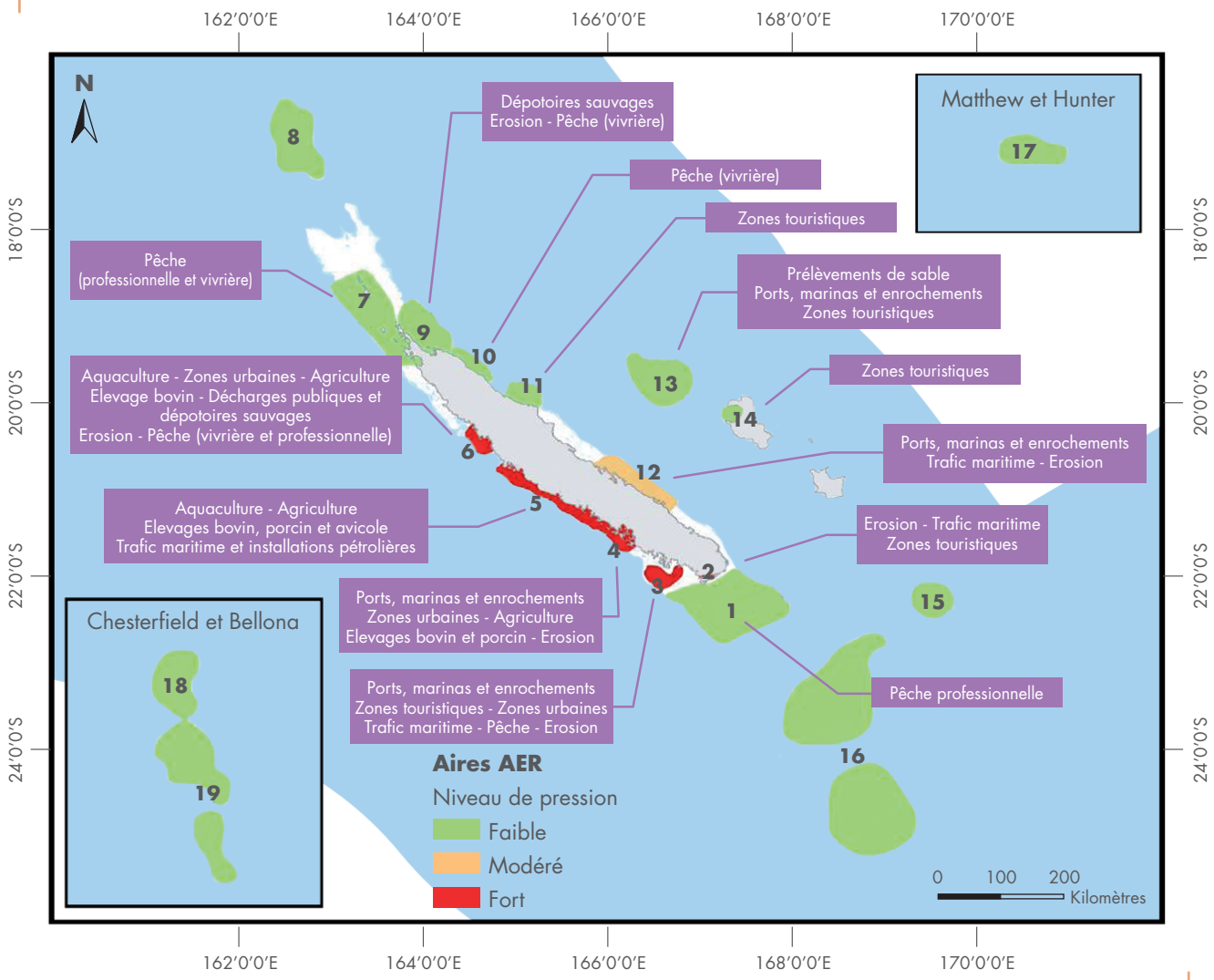
Polynésie

L'espace maritime est également une zone géostratégique. La ZEE de la Nouvelle-Calédonie est en superficie la 5e du Pacifique sud[8]. La Nouvelle-Calédonie est totalement dépendante de la mer pour son approvisionnement[9]. C'est également un lieu de passage nécessaire aux autres nations et c'est notre point de contact avec quatre pays[10] et la zone internationale[11]. Ceci implique[12] le respect des règles du droit maritime international : sécurité de la circulation maritime, sauvetage et assistance, surveillance et police.

L'espace maritime est arrimé à la terre par l'intermédiaire des infrastructures portuaires (ports, wharfs, etc.) et par l'ensemble de la zone côtière qui représente un linéaire de 3 367 kilomètres d'interface[13] avec les terres habitées. Ces zones de contacts directs sont à la fois une source de valeur pour les populations adjacentes, mais constituent également des menaces pour le lagon et l'océan.

(8) Voir http://www.searoundus.org, PEW, 2012.
(9) Dépendance à plus de 99 % selon l'ISEE (2011). Rappelons qu'à l'échelle mondiale, 92 % du fret se fait par voie maritime.
(10) Australie, îles Salomon, Vanuatu, Fidji.
(11) À noter que l'extension du plateau continental n'a pas permis d'accroître la taille de la ZEE calédonienne, mais cette zone d'extension est sous compétence de l'État français pour ce qui concerne l'exploitation des ressources du sol et du sous-sol, y compris les ressources vivantes inféodées aux fonds.
(12) Convention de Montego Bay sur le droit de la mer (ONU, 1982).
(13) Source : http://www.shom.fr/les-activites/projets/delimitations-maritimes/espaces-francais/ et 1986-2006, 20 ans de loi littoral, *UICN 2006.*

2 LA CARTE DE SYNTHÈSE DES NIVEAUX DE PRESSION SUR LES ÉCOSYSTÈMES LITTORAUX



source : « analyse éco-régionale marine de la Nouvelle-Calédonie », WWF-CRISP, 2008

L'espace maritime représente des enjeux nourriciers, économiques, culturels, sociaux et géostratégiques, à travers l'ensemble des activités actuelles et futures qu'il soutient. Sa gestion est un défi majeur, y compris au plan mondial, sachant intégrer nature, développement économique et développement humain, permettant à la Nouvelle-Calédonie de se développer harmonieusement et de prendre sa place dans son environnement régional et international.

Malgré l'apparente évidence que l'espace maritime d'une île constitue une source de richesse, l'apport en valeur brute de l'espace maritime au développement de la Nouvelle-Calédonie est très modeste[14], car c'est en réalité à travers des mécanismes plus complexes que l'espace maritime apporte toute sa valeur ajoutée, généralement sur de longues échelles de temps. L'espace maritime ne rapporte pas qu'au travers d'une activité extractive comme la pêche, mais également dans sa contribution au tourisme (croisiéristes, gîtes exploitant le cadre naturel), à l'activité portuaire, aux activités récréatives (vente ou location de bateaux et de services associés), à l'éducation (écoles de voile), aux activités culturelles et spirituelles, à la communication (internet haut débit *via* un câble sous marin), etc.

Les pays qui ont une Politique maritime sont ceux qui ont une Histoire maritime. L'histoire maritime de la Nouvelle-Calédonie c'est son peuplement par la mer, ce sont les clans de la mer, les grandes expéditions du XVIIIe et du XIXe siècle, les santaliers, c'est l'usage du lagon par toutes les composantes de la population, partout sur le territoire. Une population de plus en plus consciente de la valeur du patrimoine naturel[15] et désireuse de s'impliquer.

(14) Les produits de la mer représentent moins de 1 % dans le PIB. À noter que ne sont pas pris en compte les parts d'activités relatives au transport maritime, aux services relatifs à la plaisance et au nautisme, au tourisme ni aux activités récréatives liées à la mer.

Mais la Nouvelle-Calédonie n'est pas tournée vers la mer et convertit peu ce « capital naturel » en richesse pour son développement. Avoir une politique maritime qui permette de voir au-delà de l'horizon et de construire un futur qui puisera probablement une grande part de ses richesses dans le capital naturel de la mer est un enjeu essentiel pour le développement futur de la Nouvelle-Calédonie.

Au vu de ces quelques éléments de contexte, il apparaît que les espaces maritimes de la Nouvelle-Calédonie constituent un des leviers permettant de contribuer à l'ensemble des orientations fondamentales du schéma d'aménagement NC 2025 :

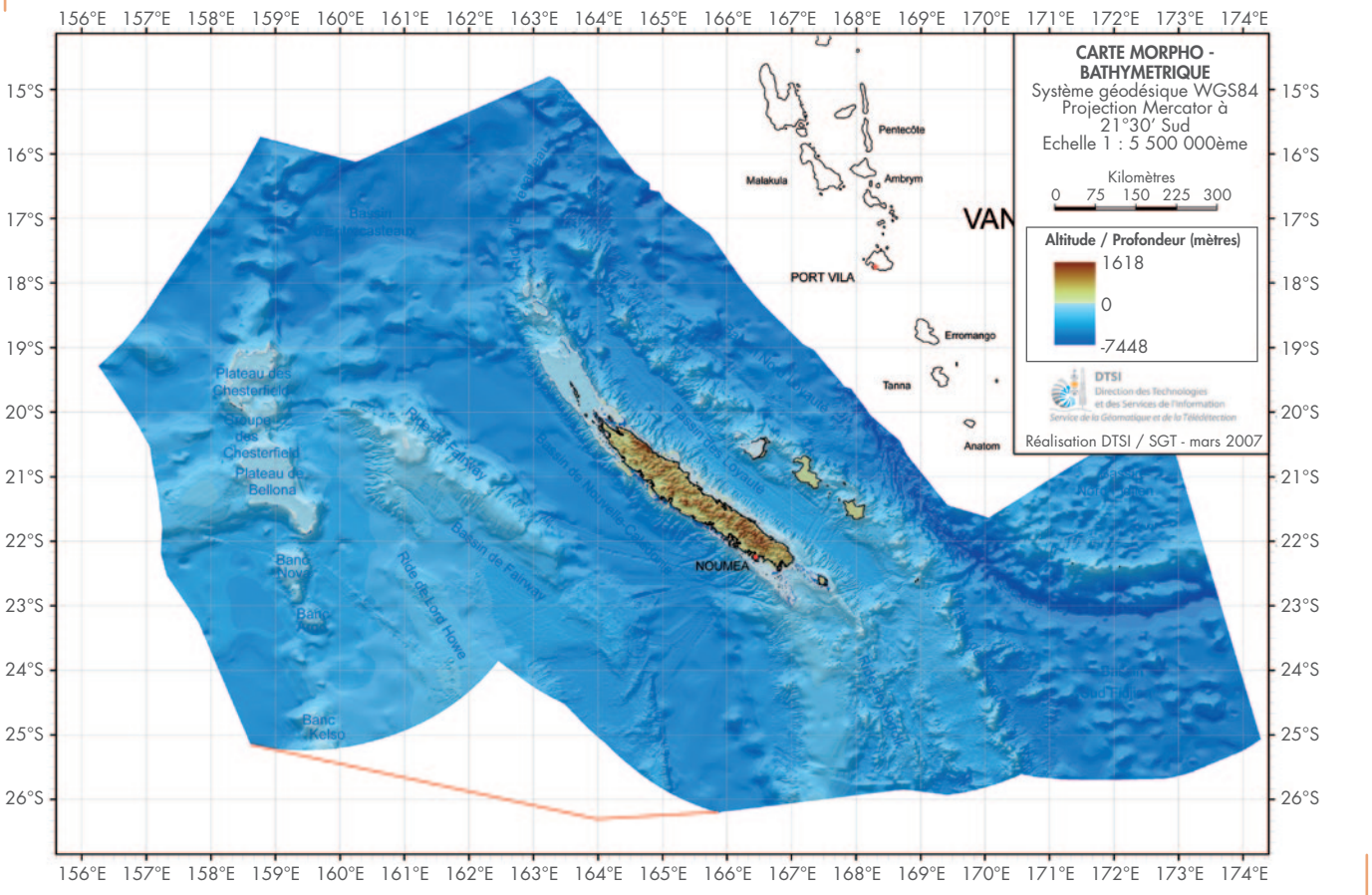
- ***« vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité »***, par les activités nautiques qui constituent un vecteur de mixité sociale (activités socio-éducatives) et de rapprochement des communautés, en particulier au travers des pratiques récréatives ou sportives, mettant en avant des valeurs universelles (expérience mystique, inspiration culturelle, expression artistique, sentiment de bien-être, besoin d'aventure et de performance, etc.) ;
- ***« vers un nouveau modèle de développement »***, par le potentiel de valorisation du capital naturel maritime (sources de valeur endogène comme la pêche, les biotechnologies, les ressources minérales), mais aussi de par l'ensemble des activités vivrières (pêche récifo-lagonaire, pêche à pied, etc.) qui sont pratiquées, la mer contribue aux amortisseurs socio-économiques ;
- ***« vers un éco-territoire »***, par la qualité exceptionnelle du milieu marin ;
- ***« vers une nouvelle gouvernance »***, par la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la mer et du littoral et des modes de gestion participative associés et qui sont amorcés notamment dans les zones inscrites au patrimoine de l'UNESCO.

b. Les indicateurs d'opportunité

Voici quelques-uns des indicateurs qui incitent à élaborer une politique maritime :

- 98,5 % de l'espace devant être gérés par les collectivités de la Nouvelle-Calédonie sont des espaces maritimes ;

3 L'ESPACE MARITIME DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE



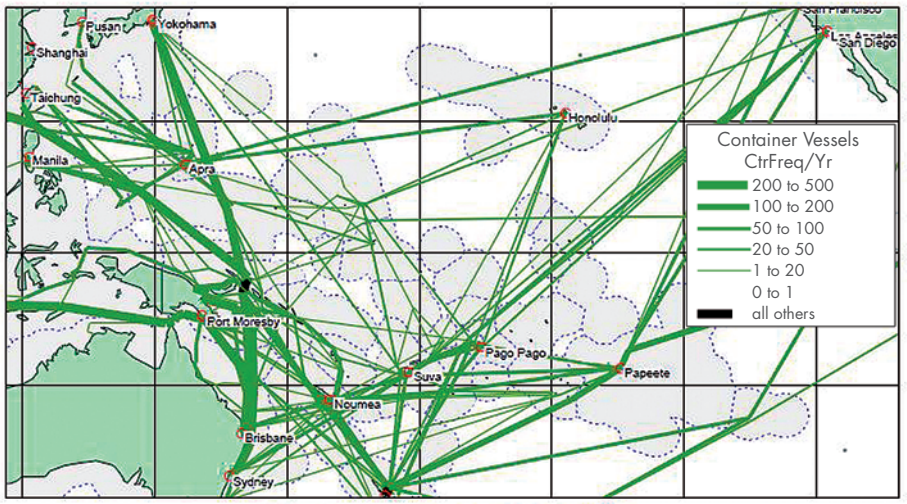
source : ZoNéCo / SGT

(15) On peut citer à cet égard les 30 000 signatures recueillies par le Livre bleu lors de l'inscription d'une grande partie des lagons sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO en 2008 (www.ifrecor.nc/livrebleu).

source : « analyse éco-régionale marine de la Nouvelle-Calédonie », WWF-CRISP, 2008]

- 60 % de la surface des lagons de la Grande Terre et des îles Loyauté sont inscrits sur la liste du patrimoine naturel de l'UNESCO, offrant à la Nouvelle-Calédonie une visibilité mais aussi une responsabilité internationale ;
- l'augmentation du trafic maritime : +8,8 % pour le tonnage de marchandises entre 2002 et 2011, +50 % sur le nombre d'escales des croisiéristes. Ces éléments de croissance du trafic maritime en Nouvelle-Calédonie sont en cohérence avec les prévisions de forte augmentation du trafic international[16]. La carte ci-après donne une évaluation des risques de pollution liés au trafic maritime.

4 LE RISQUE DE POLLUTION LIÉ AU TRAFIC MARITIME



Source : Marine pollution risk assessment for the pacific islands region, SPREP, 2003

6.20.2 Les choix possibles et les priorités

La question du choix de savoir si une île doit se doter d'une politique maritime ne se pose pas en tant que telle, d'autant moins dans le contexte de la Nouvelle-Calédonie et du transfert des compétences qui confère maintenant au pays l'essentiel des prérogatives en la matière.

La question se pose en termes de priorités, pour savoir s'il est souhaité que la future politique maritime de la Nouvelle-Calédonie puisse servir de levier en matières de :

- **source de croissance économique future :** dans ce cas les priorités doivent se porter sur les acquisitions de connaissance permettant d'explorer le potentiel associé au capital naturel, sur l'articulation avec les politiques d'innovation et de recherche, sur la préservation de la qualité des écosystèmes, sur la maîtrise de l'espace maritime pour la prévention des risques et la sécurité des activités maritimes et sur des processus originaux d'exploitation durable (biotechnologies, diversification aquacole, énergies marines renouvelables, minerais profond)[17] ;
- **levier de cohésion sociale, voire de fondement identitaire :** les priorités porteront alors plus sur l'aménagement du littoral et le développement des activités touristiques, récréatives ou de subsistance en lien avec la mer. Les priorités sur le maintien de la qualité des écosystèmes et la maîtrise de l'espace maritime pour la prévention des risques et la sécurité des activités maritimes resteront essentiels ;
- **rayonnement régional par la mise en œuvre dans les eaux calédoniennes d'une gestion durable des ressources et des espaces**, forgeant une expertise locale exportable vers les vastes états maritimes de la région confrontés à des problématiques similaires. Les priorités seront alors la maîtrise de l'espace maritime pour la prévention des risques et la sécurité des activités maritimes, la préservation de la qualité des écosystèmes par la mise en œuvre de processus de gestion durable et les acquisitions de connaissance permettant d'identifier le potentiel associé au capital naturel.

En fonction des priorités sur ces trois axes, il sera possible d'ajuster le curseur des efforts à produire sur les différents objectifs opérationnels ci-après exposés.

(16) Voir rapport du Sénat sur la maritimisation, juillet 2012.
(17) Initiative dite d'une « croissance bleue », COM (2012) 494, septembre 2012.

6.20.3 Objectifs, résultats attendus et moyens

La traduction opérationnelle pour la mise en œuvre d'une politique maritime se décline selon deux principaux objectifs stratégiques[18] pour lesquels nous donnons plus de détails, notamment en termes de résultats attendus. L'ensemble de la déclinaison opérationnelle sur de tels objectifs, lorsque les priorités auront été fixées, devra être conduit par les services techniques des différentes collectivités en fonction de leurs compétences.

a. Organiser la gestion durable des espaces et des ressources marines

La bonne qualité des écosystèmes

Garantir le bon état écologique de l'espace maritime et la continuité de fourniture de services écosystémiques est un enjeu vital, le développement d'activités génératrices de valeurs tangibles ou intangibles ne peut être envisagé que si la qualité des écosystèmes est maintenue. Cette gestion dans son ensemble (espaces côtiers, récifo-lagonaires et hauturiers) est complexe, doit être adaptée pour chaque zone spécifique et doit se concevoir à travers une vision globale et partagée. Parmi les actions concrètes qui peuvent être programmées on peut citer :

- l'amélioration des connaissances du fonctionnement écosystémique de l'environnement marin. Il est nécessaire de mettre en cohérence les objectifs à atteindre en matière de connaissance scientifique avec les orientations qui seront données en matière de politique d'exploration, de recherche, d'innovation et de valorisation ;

- la mise en œuvre d'une stratégie de suivi et de surveillance de l'environnement marin adaptée à la diversité des enjeux et à l'immensité des espaces concernés. L'existence de technologies éprouvées permettant de mettre en œuvre des suivis efficaces (surveillance satellitaire[19], suivi vidéo, systèmes automatisés de mesures et de suivi de paramètres de qualité des eaux et des milieux, observatoires sous-marins, etc.) est une piste à privilégier. Ce suivi doit concerner l'environnement physico-chimique et trophique, mais aussi les ressources et les usages, en prenant en compte la dynamique d'évolution, permettant de détecter les perturbations de court terme (pollutions anthropiques, cyclones, etc.) ou de long terme (changement climatique) ;

- un meilleur transfert des connaissances (qu'il s'agisse de résultats de la recherche scientifique, de guides méthodologiques ou encore de normes de références) aux services opérationnels des collectivités. L'optimisation de ce transfert doit permettre aux services techniques de proposer des règles de gestion adaptées ;

- une meilleure circulation des données et des informations : il s'agit là de mettre en œuvre à la fois des outils facilitant le partage des informations, mais également des processus de gouvernance qui puissent assurer la cohérence de l'action publique permettant aux collectivités compétentes de mettre en œuvre des réglementations adaptés.

Pêche durable et ressources halieutiques

Le potentiel en termes de volume de ressources, d'espaces disponibles et de qualité des stocks est indéniable et permet d'atteindre à la fois des objectifs économiques (très bon taux de couverture de la consommation intérieure[20] tout en dégageant un potentiel à l'export) et sociaux (la pêche vivrière qui représente près de 90 % du volume de poisson prélevé[21] crée un tissu d'activité sur l'ensemble du pays et joue un rôle social important par les échanges qu'elle génère entre les populations, et par son effet d'amortisseur social du fait de son importance dans les ressources alimentaires non-monétaires des ménages calédoniens[22]). Les axes d'efforts prioritaires identifiés sont les suivants :

(18) On trouvera dans le Dossier mer (réalisé fin 2012 par l'ensemble des services opérationnels de l'État, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, accompagnés par un certain nombre d'organismes œuvrant dans le milieu marin) les développements plus complets.

(19) Par exemple GMES en Europe, ou GEOSS dont les leaders sont les USA, l'UE et le Japon.

(20) La pêche hauturière permet de couvrir 85 % des besoins en poisson pélagique (source ISEE-DRD, 2010).

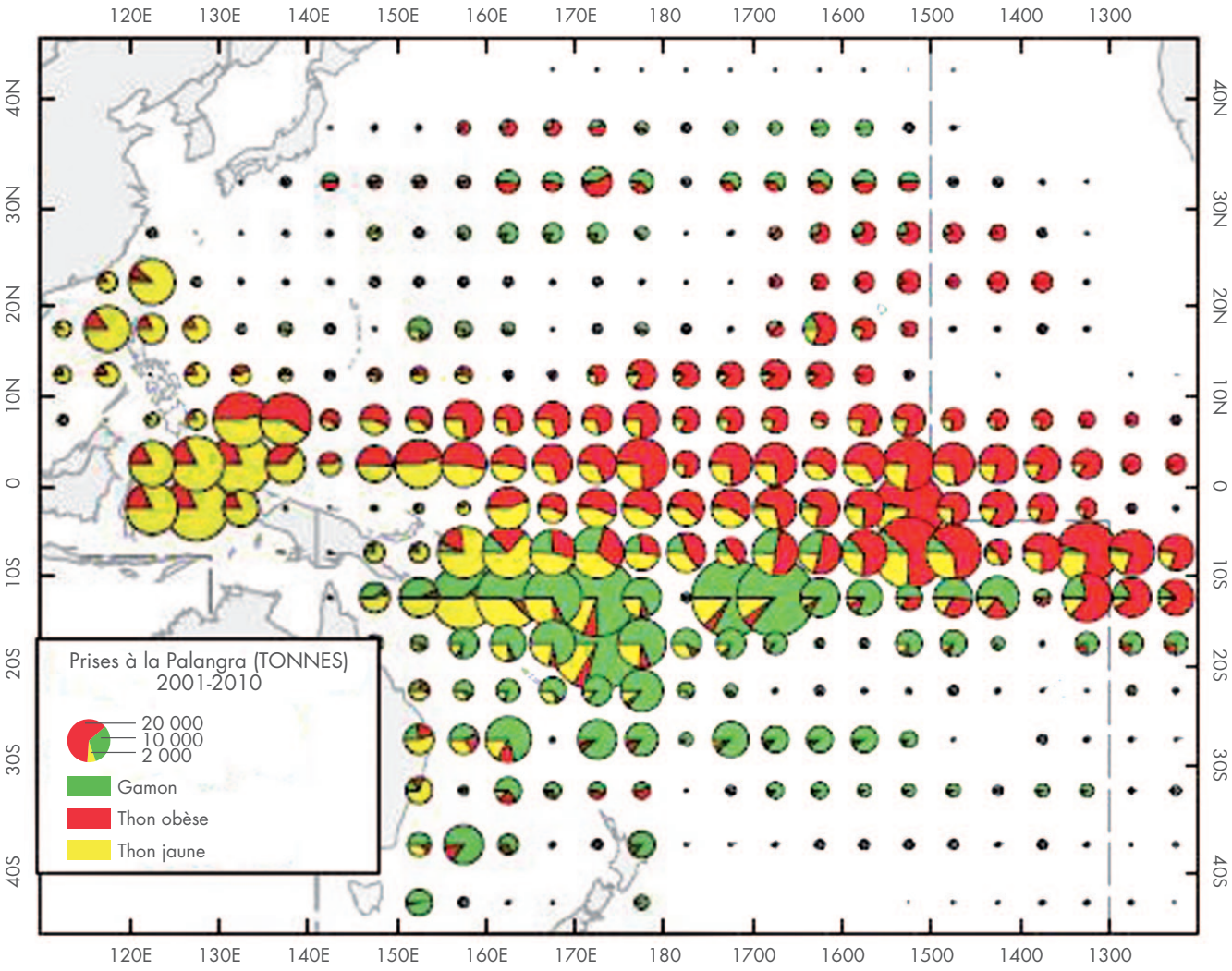
(21) En volume annuel, la pêche côtière artisanale représente en 2010 environ 900 tonnes, alors que le volume de pêche vivrière est estimé à 5 000 tonnes (SMMP). Une étude TNS de 2010 a évalué l'approvisionnement des ménages à 7 000 tonnes.

(22) Les poissons du lagon et le gibier représentent environ 80 % de l'approvisionnement en produit animal sur le marché non monétaire (Mémento agricole 2011, DAVAR). Selon l'ISEE (BCM 2008), les ressources non monétaires alimentaires des produits de la mer correspondent à 5,5 milliards XPF (soit 38 % de l'ensemble de l'alimentaire non monétaire). Voir également l'étude DAVAR, ERPA, TNS, 2011 : Évolution de l'approvisionnement des ménages calédoniens en produits alimentaires.

- consolider la filière pêche hauturière (notamment les unités de transformation), renforcer la création de valeur sur les marchés à l'export en jouant sur la notion de qualité et de label (type MSC[23]), renforcer la pénétration du marché intérieur (en terme de consommation de protéines d'origine poisson qui pourrait gagner sur les protéines animales importées comme le poulet)[24] ;

- intervenir dans les commissions internationales pour la régulation des pêches permettant de préserver la ressource halieutique. La pêche hauturière des armements calédoniens vise des espèces migratrices dont l'essentiel des stocks se situe au nord de la ZEE. Les menaces proviennent de la surpêche mondiale[25] et du réchauffement climatique qui pourraient voir des modifications dans la répartition spatiale des stocks de grands poissons pélagiques ;

5 STATISTIQUE DE PÊCHE 2001-2010



source : FAO, 2011

(23) MSC : Marine Stewardship Council, organisme de certification.

(24) Les chiffres indiquent que les Calédoniens consomment environ 40 kg de poisson/hab/an, ce qui n'est pas extraordinaire lorsqu'on sait qu'en France c'est 37 kg et que dans certains états océaniens cela peut atteindre 90 kg (source : CPS, 2008).

(25) Les armements calédoniens pêchent environ 2500 t/an. La pêche thonière mondiale en volume est de 4 050 387 tonnes, dont 2 391 469 tonnes pêchées dans le Pacifique central et ouest (Oceanic Fisheries Programme, CPS, 2010).

- réguler les usages et les pressions sur l'ensemble des côtes. La pêche côtière et vivrière représente près de 90 % du volume de poisson prélevé. Ces volumes sont en augmentation[26] et la régulation de cette activité doit faire l'objet d'une approche différente de celle de la filière pêche classique. Le renforcement des processus de gestion participative (mis en place dans le cadre de l'inscription au patrimoine de l'UNESCO) structurés par entités territoriales homogènes[27] est un axe prioritaire. L'organisation de ces comités de gestion doit être soutenue et structurée pour permettre de consolider les informations d'observation faisant défaut (données de prélèvement, commerces associés aux activités nautiques), la régulation des conflits d'usage, la formation des acteurs, la surveillance sanitaire (cas de la teneur en mercure de la chair des grands pélagiques, microorganismes d'origine fécale ou biotoxines dans les coquillages, ou des questions de contamination des eaux relatives à la pêche en estuaire).

Identification du potentiel maritime

Vis-à-vis des potentialités émergentes, les atouts de la Nouvelle-Calédonie sont multiples et jugés importants en terme de création de valeur mettant pleinement le capital naturel de la Nouvelle-Calédonie au bénéfice du développement et du rayonnement régional[28]. Cet objectif opérationnel doit être approfondi en cohérence avec la « politique de recherche et d'innovation » et la « politique sur les filière stratégiques innovantes » par ailleurs détaillées. Concernant la politique maritime, il s'agit essentiellement d'organiser l'identification et le potentiel. Les axes clefs sont les suivants :

- évaluation du potentiel des ressources minérales[29] (dans le domaine hauturier[30] et côtier[31]) : les connaissances en matière de géologie sont avancées[32], mais encore incomplètes. Il est nécessaire de relancer de grandes opérations d'exploration de la ZEE à conduire dans un contexte international régional[33]. Ces explorations incluent en parallèle des objectifs de connaissance géologique et de connaissance des environnements biologiques qui ont conquis ces milieux profonds. Compte tenu des enjeux et des moyens lourds à mettre en œuvre, ces explorations doivent être planifiées en cohérence avec une stratégie nationale/internationale d'exploration des grands fonds marins ;
- l'actualisation de la réglementation minière dans la ZEE[34] qui est en cours[35] doit constituer un point d'attention tout à fait particulier afin, d'une part, de favoriser les industriels à prospecter plus précisément[36] le potentiel des ressources minérales identifiées, et d'autre part, de garantir que toutes exploitations futures permettront de disposer de retombées économiques significatives au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie dans le respect du capital naturel de l'espace maritime ;
- sur des échéances plus courtes, le potentiel en matière de biomolécules tirées d'espèces locales adaptées à des milieux spécifiques[37] est important compte tenu de la biodiversité, de l'endémisme et de conditions environnementales, et doit faire l'objet d'une recherche ciblée, ainsi que d'une protection juridique[38] à la fois stricte

(26) Des études conduites en 1984 (ORSTOM) et 1993 (Leblic et al) évaluent le volume de pêche à environ 2 100 tonnes/an. L'évaluation faite en 2011 est de 5 000 tonnes/an (SMMPM).
(27) Géosystèmes littoraux et lagonaire, interface d'échanges terrestres et marins, C. Jost, 1997.
(28) La Nouvelle-Calédonie est déjà reconnue par les pays de la région comme une référence en matière de géosciences marines.
(29) Le rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au nom du groupe de travail sur la maritimisation (17 juillet 2012) évalue que le retour sur investissement de ce type de ressource se situe sur des horizons de 15-20 ans.
(30) Ressources minérales fossiles de type huile et gaz, et ressources minérales des dépôts sulfureux ou d'encroûtements de manganèse et cobalt notamment. Les gisements probables en hydrocarbures se situent dans les bassins sédimentaires, notamment le bassin de Nouvelle-Calédonie. Les dépôts sulfureux probables se situent dans les zones de volcanisme actif (Matthew, Hunter) ou éteint, les encroûtements de manganèse et cobalt sont principalement situés dans l'est et le sud de la Grande Terre.
(31) Granulats minéralisés en sortie d'estuaires, agrégats marins ainsi que la présence exceptionnelle d 'un hydrothermalisme hyperbasique peu profond (baie de Prony).
(32) Petroleum potential of New-Caledonia basins, Vially et al, 2002 ; Synthèse régionale des connaissances en géosciences marines, éditée en partenariat par la DIMENC.
(33) Cas, par exemple, des campagnes hauturières TECTA et VESPA, désormais placées en priorité 1 suite à des évaluations scientifiques et technologiques (Commission Nationale Flotte) et réalisables selon des conditions à encore préciser.
(34) L'actuelle réglementation date de 1954.
(35) Prévue par la DIMENC pour fin 2013.
(36) Des opérateurs sont déjà demandeurs [source DIMENC].
(37) En particulier les bactéries extrêmophiles et les micro-algues.
(38) Voir en particulier la convention sur la Diversité biologique (ONU, 1992) dont est issu le protocole de Nagoya (ONU, 2010), ainsi que le rapport Dispositifs d'accès et de partage des avantages en outre-mer : pertinence et faisabilité, CGDD/FRB, 14 septembre 2010.

(préservant les intérêts de la Nouvelle-Calédonie) et attractive (permettant aux intérêts financiers d'y trouver également leur compte) ;

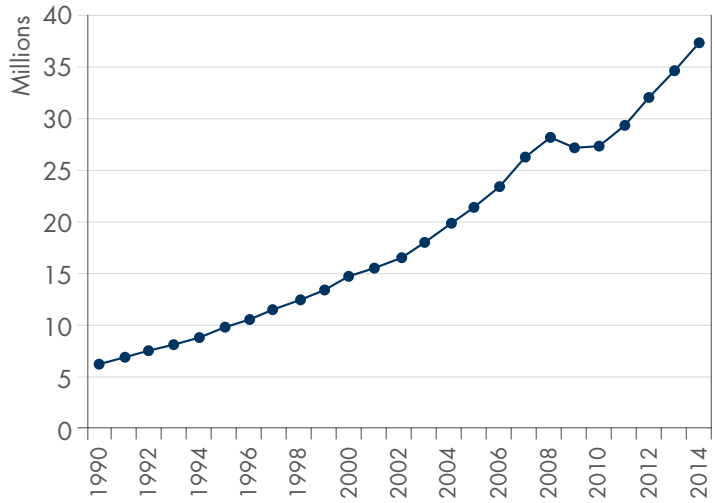
- dans un contexte de tensions grandissantes sur le marché des combustibles fossiles et de la très forte dépendance énergétique de la Nouvelle-Calédonie, le potentiel en matière d'énergie marine renouvelable[39] devrait être mieux évalué[40], en particulier le couplage de ce type d'énergie (ETM, par exemple) avec la production d'eau douce dans le contexte particulier des îles Loyauté pourrait s'avérer intéressant ;
- valoriser les autres usages humains à travers le développement des pratiques récréatives (vecteur de mixité et de cohésion sociale) et la mise en œuvre d'une stratégie touristique prenant en compte le volet maritime[41]. Aujourd'hui, deux fois plus de touristes arrivent en Nouvelle-Calédonie par la mer que par avion[42]. L'exploitation de ce nouveau gisement de valeur est encore balbutiante, en particulier pour ce qui concerne les conditions de mouillage des navires aux escales (hors Nouméa) qui posent des problèmes environnementaux (ancres et longueurs de chaîne qui perturbent fortement les fonds coralliens[43]). Anticiper l'évolution de la taille des navires et le nombre de rotations, faciliter les possibilités d'escales supplémentaires, tout en développant les offres de service à terre pour les touristes débarquant est un gisement de valeur important[44] et doit constituer un axe de développement.

b. La prévention des risques et la sécurité des activités maritimes

Quelques mois après la réalisation effective des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie en matière de police et sécurité de la circulation maritime[45], la Nouvelle-Calédonie et l'État exercent désormais, simultanément, cette responsabilité sur des zones maritimes ou des champs de compétence contigus. Les responsabilités d'État côtier, d'État du pavillon et d'État du port, telles que définies dans la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, sont partagées entre l'État et la Nouvelle-Calédonie.

Les accidents en mer récents et les données sur le trafic maritime en Nouvelle-Calédonie tendent à prouver que l'exposition au risque du à la circulation maritime est de plus en plus importante sur le territoire.

6 L'ÉVOLUTION DU TRAFIC MARITIME MONDIAL



Source : rapport du Sénat, juillet 2012

(39) Les différents types d'énergie marine renouvelable sont : énergie marémotrice, houlomotrice, hydrolienne, énergie thermique des mers (ETM) et l'éolien off-shore.

(40) L'association avec l'Institut d'Excellence sur les Énergies Décarbonées (IEED) France Énergies Marines qui promeut en particulier les solutions techniques relatives à l'éolien en mer, l'hydrolien (courants), l'énergie houlomotrice, l'Énergie Thermique des Mers (ETM).

(41) Le PDTCNC (Plan de Développement Touristique Concerté de Nouvelle-Calédonie, décembre 2005) développe très peu cet aspect, alors que la mixité terre/mer de l'avantage spécifique de la Nouvelle-Calédonie, « archipel paradisiaque à Grande Terre », y est clairement mentionnée.

(42) En 2011, environ 100 000 touristes avion pour 200 000 croisiéristes (70 000 en 2005). Les opérateurs touristiques n'hésitent pas à annoncer 1 000 000 de croisiéristes d'ici 10 ans.

(43) Propositions pour limiter l'impact de l'ancrage des navires de tourisme sur les récifs coralliens en Nouvelle-Calédonie, Rapport d'étude IRD, Marc Leopold et Pascal Dumas, IFRECOR, 2009.

(44) Selon les ratios du PDTCNC fixant à environ 8 000 XPF la dépense d'un croisiériste, et si l'on suit la projection d'un potentiel à 1 000 000 de touriste dans les 10 prochaines années cela représente (à franc constant) un gisement de valeur minimum de 8 milliards XPF.

(45) Loi organique modifiée 99-209 du 19 mars 1999 (§1°bis du III de l'article 21) et loi de pays 2009-10 du 28 décembre 2009.

La fréquentation des navires de commerce étrangers entre 2002 et 2011 a augmenté, faisant varier le tonnage global de marchandises de +8,8 %, le trafic maritime intérieur restant à peu près constant sur la période. Le nombre d'escales de paquebots s'est accru de 50 %, avec un doublement du nombre de croisiéristes entre 2007 et 2011. Les prévisions basées sur les programmes des navires de croisière fréquentant la Nouvelle-Calédonie sont de 308 escales en 2012 avec une augmentation importante en 2013 (397), pour atteindre 428 escales de paquebots en 2014. Par ailleurs, le nombre de navires de plaisance s'est accru de 8 % entre 2007 et 2011, soit 22 800 navires pour 250 000 habitants, soit 6 fois plus qu'en France métropolitaine[46]. Enfin, 396 navires professionnels immatriculés en Nouvelle-Calédonie ont été mis en service sur la période 2007-2011. L'activité du MRCC[47] est stable sur la période, mais les interventions des sauveteurs en mer (SNSM[48]) sur la zone côtière ont été multipliées par quatre. Ces éléments de croissance du trafic maritime en Nouvelle-Calédonie sont en cohérence avec les prévisions de forte augmentation du trafic international[49].

Par ailleurs, les perspectives d'approfondissement du canal de Panama devraient à terme voir des navires de commerce, dont la taille et le tirant d'eau seront très supérieurs aux spécifications actuelles, accéder aux abords de la Nouvelle-Calédonie et entraîner en matière d'aménagement portuaire des conséquences très importantes.

Trois thèmes de réflexion sont de nature à faire émerger une stratégie de gouvernance globale permettant de prévenir les risques de toute nature et de maintenir un haut niveau de sécurité dans l'espace maritime.

L'inspection de la sécurité des navires et la prévention des risques professionnels maritimes

Outre la définition de zones maritimes contiguës, la convention de Montego Bay a défini les droits et devoirs de l'État du pavillon, de l'État côtier et de l'État du port. Cette convention est ainsi à l'origine de la mise en place d'un ordre juridique international visant à améliorer la sécurité maritime et la prévention des pollutions et, pour partie, à réglementer la prévention des risques liés au trafic maritime.

En France, cet ordre juridique est décliné en droit interne, pour maintenir un niveau élevé de sécurité et de prévention des pollutions et permettre l'action sur deux leviers : l'inspection des navires français au titre de l'État du pavillon et le contrôle des navires étrangers au titre de l'État du port.

Alors que les missions de contrôle et d'inspection des navires et la maîtrise du corpus juridique national de sécurité maritime était sous la responsabilité de l'État, les transferts de compétence du 1er juillet 2011 ont dévolu à la Nouvelle-Calédonie cette compétence sur environ 85 % de la flotte de navires immatriculés en Nouvelle-Calédonie et donné au territoire la responsabilité de la production normative pour réglementer la sécurité, l'hygiène, la santé et la sécurité au travail, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution par les navires. La compétence du contrôle des navires étrangers en escale dans les ports de Nouvelle-Calédonie est quant à elle restée celle de l'État.

Le contrôle et l'inspection des navires

Une politique efficace de prévention des risques dus aux trafics maritimes doit reposer sur une action équilibrée à deux leviers que sont l'inspection du pavillon et le contrôle par l'État du port. Sur ces deux leviers, il convient que l'État et la Nouvelle-Calédonie répartissent ensemble les ressources adéquates pour trouver un équilibre et des objectifs d'inspection concertés et adaptés à l'évolution des trafics. Cette politique devrait être mise en œuvre par une administration destinataire de l'ensemble des données liées aux trafics en mer.

(46) En France métropolitaine le nombre de navires de plaisance s'établit à 955 000 unités pour 65,4 millions d'habitants.
(47) MRCC : Marine Rescue Coordination Centers.
(48) SNSM : Société Nationale de Sauvetage en Mer.
(49) Voir rapport du Sénat sur la maritimisation, juillet 2012 [voir graphique 6.20.3.2] et l'évaluation des risques de pollutions [SPREP, 2003, carte 6.20.1.2b].

Pour renforcer la politique de sécurité maritime mise en œuvre en Nouvelle-Calédonie et la promouvoir dans la région Pacifique sud, la coopération régionale dans le domaine de la sécurité maritime avec les pays voisins devrait être renforcée et systématisée. Dans le cadre de l'inspection au titre du pavillon, la Nouvelle-Calédonie devrait être systématiquement représentée à la commission du Pacifique sud. Sur le levier du contrôle par l'État du port, la participation de l'État comme observateur dans le *mémorandum* de Tokyo[50] permettrait l'échange de données et le suivi des navires étrangers avec tous les pays de la région impliqués dans cette mission de contrôle. Dans cette stratégie globale de contrôle, la formation des hommes revêt une importance capitale. À l'image de la politique de contrôle et d'inspection des navires, la compétence des inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes devrait être construite sur des connaissances et des savoir-faire acquis selon un processus réglementé et une expérience longue sur le terrain. Les échanges avec l'Australie ou la Nouvelle-Zélande mais aussi avec les pays insulaires de la région permettraient aux inspecteurs de bénéficier d'une expérience dans des pays aux problématiques comparables et de promouvoir le niveau d'exigence de sécurité maritime développé en Nouvelle-Calédonie.

Le *corpus* juridique de sécurité maritime et de prévention de la pollution

L'action simultanée sur les deux leviers de la politique de contrôle nécessite le maintien d'un *corpus* juridique décliné des standards minimum internationaux et appliqué aux navires fréquentant les eaux de Nouvelle-Calédonie. Ce *corpus* juridique repose principalement sur quatre piliers que sont : les conventions internationales de 1974 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), de 1973 sur la prévention de la pollution par les navires, de 1978-1995 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW) et de 2006 sur le travail maritime (MLC). Depuis le transfert de compétence du 1er juillet 2011, la flotte de navires de la compétence de la Nouvelle-Calédonie (85 % des navires immatriculés sur le territoire) repose sur un ensemble de règles figé depuis cette date. À ce jour, deux réglementations de sécurité des navires et de prévention de la pollution distinctes sont mises en œuvre en Nouvelle-Calédonie, l'une maîtrisée par l'État et évolutive pour 15 % des navires de sa compétence, l'autre maîtrisée par la Nouvelle-Calédonie et figée pour les 85 % de navires restant. Pour ne pas compromettre une politique de contrôle efficace, la Nouvelle-Calédonie pourrait mettre en place des processus de veille réglementaire et de production normative (pour réglementer la sécurité, l'hygiène, la santé et la sécurité au travail, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution par les navires) afin de maintenir et de faire évoluer les normes de sécurité, de prévention de la pollution, de formation des gens de mer et de protection des travailleurs sur les navires immatriculés en Nouvelle-Calédonie.

La gestion et la connaissance de l'espace maritime au regard des contraintes de sécurité des biens, des personnes et de l'environnement

Dans un contexte général d'accroissement de l'activité humaine dans le domaine maritime et sur le littoral, la Nouvelle-Calédonie va devoir être en mesure d'améliorer la sécurisation des voies recommandées

L'hydrographie

L'objectif est l'amélioration de la connaissance générale du lagon pour la navigation de faible tonnage en dehors des voies recommandées au sens strict, ou au-delà pour la capacité à répondre rapidement à des évolutions de besoins, comme la définition de voies d'accès de chargement du nickel ou d'escales de paquebots.

(50) Les états membre du mémorandum de Tokyo (www.tokyo-mou.org) sont : Australie, Canada, Chili, Chine, Fidji, Hong-Kong-Chine, Indonésie, Japon, République de Corée, Malaisie, Nouvelle-Zélande, PNG, Philippines, Russie, Singapour, Thaïlande, Vanuatu, Viet Nam.

L'amélioration de ces connaissances est essentielle pour l'anticipation (ou la maîtrise partielle) des risques associés à l'augmentation très probable du niveau moyen global des mers ou du nombre de phénomènes climatiques extrêmes, ou encore pour maîtriser au mieux la menace sismique (tsunami). La gestion de ces risques et les dispositifs de prévention associés reposent, là encore, sur une analyse qui ne peut se passer de données hydrographiques et topographiques de haute qualité permettant la construction de modèles numériques aptes à simuler et prévoir le comportement des masses d'eau en océanographie opérationnelle. Cette exigence de connaissance fine de la topographie et des phénomènes liés au niveau des mers (marée, niveau moyen, surcotes, etc.) ne peut être couverte que par des techniques hydrographiques et topographiques performantes (levés et données destinés à constituer un référentiel du littoral, approche de type Litto3D® - bathymétrie Lidar aéroportée).

La signalisation maritime

Depuis le 1er janvier 2011, l'ensemble de la compétence de signalisation maritime est exercé par la Nouvelle-Calédonie qui en assure la responsabilité technique et fonctionnelle via son service de Phares et Balises[51]. Aujourd'hui, cette contribution permet de maintenir le niveau de qualité actuel des moyens humains et matériels, nautiques et terrestres, du service à isopérimètre d'intervention (Grande Terre et îles Loyauté). Dans le futur, si la Nouvelle-Calédonie décide d'augmenter son périmètre d'intervention en intervenant sur les zones éloignées, telles que les atolls de Chesterfield et Bellona, l'acquisition d'un baliseur polyvalent de plus grande taille (autonomie supérieure) devrait être envisagée. La Nouvelle-Calédonie devra veiller à la formation spécifique de ses personnels, continuer à exercer une veille technologique en collaboration avec les services de l'État et créer un lien avec l'association internationale de la signalisation maritime.

La capacité à faire face à ces enjeux sécuritaires

Elle repose sur une composante capacitaire basée, d'une part, sur des moyens lourds (équipements scientifiques, navires) mais également sur une expertise et des compétences spécifiques fondamentales, associées à de la formation de haut niveau technique, ainsi qu'à de la veille technologique et normative. Le maintien de la capacité actuelle, son développement et son financement, devront être pris en compte afin que l'ensemble de ces moyens reste adapté aux enjeux calédoniens et à leur évolution future. L'une des solutions envisageables étant que les moyens (humains, compétences, équipements scientifiques et navires porteurs) de l'État et de la Nouvelle-Calédonie continuent à être coordonnés et à évoluer en fonction des besoins locaux, des normes internationales ainsi que de l'état de l'art. Il est à noter que de tels équipements peuvent être mutualisés avec différents types de missions[52] et qu'il convient de faciliter cette rationalisation de l'exploitation des moyens.

L'action des pouvoirs publics en mer

Les missions de l'action des pouvoirs publics en mer concernent principalement la maîtrise de l'activité maritime (surveillance de la zone économique exclusive, lutte contre les activités illicites et répression des infractions en mer) et l'intervention en cas de sinistre en mer (mise en œuvre du plan ORSEC maritime : sauvegarde de la vie humaine en mer, lutte contre les pollutions accidentelles et assistance aux navires en difficulté).

Dans les départements et territoires français d'outre-mer, l'action de l'État en mer est organisée autour d'un délégué du gouvernement (préfet ou Haut-Commissaire), assisté d'un commandant de zone maritime en charge de la coordination de l'action des administrations en mer. Dans les eaux calédoniennes (eaux territoriales et zone économique exclusive), les transferts de compétence

(51) Le service des Phares et Balises est un service de la Nouvelle-Calédonie crée par l'arrêté n° 2005-3035/GNC portant réorganisation de la direction des Infrastructures de la Topographie et des Transports terrestres (DITTT). Ses missions sont les suivantes : (1) entretenir et créer le balisage maritime dans les eaux territoriales, (2) soutenir la logistique (terrestre et maritime) du service hydrographique et océanographique de la marine (dans le cadre des conventions de transfert État/Nouvelle-Calédonie/SHOM), (3) participer au plan ORSEC maritime par la mise à disposition des moyens nautiques.

(52) Notamment des missions scientifiques plus ciblées sur la connaissance et la cartographie thématique des fonds : types d'habitat, considérations morpho-sédimentaires, sismiques et pénétrateurs de sédiments, etc.).

réalisés depuis 1999 ont mis en place une répartition originale des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces.

La consolidation des transferts de compétence réalisés et la formalisation de l'organisation de l'action des pouvoirs publics en mer constituent des enjeux majeurs pour la promotion de la fonction garde-côtes en Nouvelle-Calédonie. En raison du cadre juridique souvent imprécis, il revient à la Nouvelle-Calédonie de consolider juridiquement les compétences transférées.
Dans le domaine de la compétence « sauvegarde de la vie humaine dans les eaux territoriales », une évaluation annuelle de la mise à disposition du MRCC Nouméa sera réalisée dans le cadre du comité directeur « sauvegarde de la vie humaine ». Des modalités d'exercice direct de cette compétence par la Nouvelle-Calédonie seront explorées en lien avec les services de l'État : intégration d'agents calédoniens au sein du MRCC, veille de sécurité et de détresse (avec en particulier les modalités d'évolution de « Nouméa Radio »), soutien aux acteurs locaux du sauvetage, prévention et sensibilisation à la sécurité des loisirs nautiques. La sauvegarde de vie humaine dans les eaux territoriales est une composante du dispositif ORSEC maritime qui devra être mis à jour afin d'intégrer l'évolution des risques en mer (croisiéristes en particulier) et les prochains transferts de compétence (en particulier la gestion de l'interface mer-terre après le transfert de la compétence de la sécurité civile à la Nouvelle-Calédonie le 1er janvier 2014).

Au niveau des aléas et pollutions marines, on distinguera les pollutions d'origine terrestre avec impact marin (accident à terre, en rivière, impacts des rejets urbains, industriels, agricoles, aquacoles, etc.), des pollutions d'origine marine avec impact en mer ou sur le littoral (accident pétrolier ou chimique, par exemple). Ces deux aléas obligent à intégrer des éléments de connaissance et de prévision sur les états de la mer, des houles, courants, devenirs des masses d'eau, dérives de polluants, notamment basés sur les outils de modélisation[53] de l'océanographie opérationnelle.

La pression internationale croissante sur les ressources halieutiques et l'augmentation générale des activités illicites en mer (narcotrafic, pollutions volontaires, etc.) imposent une capacité de surveillance et d'intervention en haute mer afin de préserver les richesses de la ZEE de la Nouvelle-Calédonie et protéger son territoire de flux non maîtrisés.

Les moyens de l'action des pouvoirs publics en mer se répartissent entre les moyens littoraux (intérieur du lagon), côtiers (jusqu'à 20 nautiques d'un abri) et hauturiers. Au niveau de l'État, seules les Forces Armées de la Nouvelle-Calédonie (FANC) et la Gendarmerie nationale disposent de moyens d'intervention. Les moyens militaires aujourd'hui déployés rendent possible une capacité permanente d'intervention sur l'ensemble de la ZEE. Ils permettent également à la France d'assurer ses responsabilités internationales dans le Pacifique sud (sauvetage maritime et aérien, police des pêches, etc.). Au niveau des collectivités de la Nouvelle-Calédonie, la zone côtière est le domaine d'action privilégié même si certains moyens disposent d'une capacité hauturière.
L'adaptation des capacités d'intervention aux missions de l'action des pouvoirs publics en mer constitue un enjeu majeur pour la Nouvelle-Calédonie au cours des prochaines années.

(53) Travaux développés en partenariat entre Ifremer et IRD sur le code de calcul d'un modèle numérique hydrodynamique côtier (MARS 3D), mais actuellement limité à la zone du lagon sud et non opérable de façon opérationnelle.

6.20.4 Les prérequis et conditions de réalisation

Dans chaque thème exposé ci-dessus, l'exigence d'un *corpus* juridique de la Nouvelle-Calédonie permettant de soutenir une politique de prévention et de maîtrise des risques dans un système global de surveillance, de contrôle et d'intervention en mer, ainsi que par l'acquisition de connaissances et de suivi des milieux et la mise en place de plans de gestion des espaces, apparaît comme le socle d'une future politique maritime de la Nouvelle-Calédonie.

Dans ce cadre, la Nouvelle-Calédonie pourrait assumer ses nouvelles responsabilités suite aux transferts de compétence en mettant en place des processus de veille réglementaire et de production normative. Elle pourrait profiter de l'expertise et du travail de production normative de l'État issue du droit international et communautaire et donner des avis pour la ratification des conventions internationales, puis transposer dans son droit interne les standards internationaux. L'organisation administrative mise en place et la répartition des compétences devraient permettre l'élaboration et la production de normes dans les domaines de la sécurité maritime, de la prévention de la pollution, de la formation des gens de mer, de la protection des marins au travail, de la sauvegarde de la vie humaine en mer, de l'hydrographie et de la prévention des risques d'origines naturelles et technologiques, à haut niveau d'exigences. Ces processus pourraient faire l'objet d'une convention entre l'État et la Nouvelle-Calédonie et d'une participation de la Nouvelle-Calédonie comme observateur aux côtés de l'État dans les instances internationales.

Par ailleurs, les radiocommunications maritimes devraient faire l'objet d'une analyse spécifique afin de déterminer la répartition des compétences et les mesures à prendre afin de répondre aux impératifs évidents de sécurité en mer.

Forte de ce socle favorable au développement durable des activités maritimes en Calédonie, une politique maritime soutenant le développement du pays nécessiterait de définir les perspectives en terme d'emploi, et le soutien de la Nouvelle-Calédonie à la formation professionnelle dans le secteur maritime. Cette impulsion est nécessaire parce que l'emploi de marins embarqués est un important gisement d'emploi, mais également parce que ces emplois sont les emplois à terre de demain : dans l'administration calédonienne, dans les entreprises et bureaux d'étude calédoniens, les armements, les agences maritimes, au pilotage maritime, au PC secours en mer, notamment. Cette dynamique doit s'appuyer notamment sur un effort de formation plus important des Calédoniens, au profit d'un secteur qui requiert des compétences techniques de haut niveau. Le secteur doit réussir, comme le secteur minier aujourd'hui, à attirer les hauts potentiels, de sorte qu'ils participent au développement de l'économie maritime du pays.

Une réflexion est également nécessaire sur les conditions d'exploitation des navires armés en Nouvelle-Calédonie. La Nouvelle-Calédonie a déjà engagé un chantier de modernisation de son droit du travail maritime. Cependant cette réflexion devrait être poursuivie de sorte que l'exploitation du navire soit évaluée de façon globale (technique, social et fiscal notamment) compte tenu des conditions du marché mondialisé du transport maritime.

Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique maritime de la Nouvelle-Calédonie, un prérequis essentiel concerne également la coordination de l'ensemble des structures œuvrant dans le domaine maritime.

7 LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES MARITIMES EN NOUVELLE-CALÉDONIE

ÉTAT

Police générale dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer - desserte maritime entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire de la République - statut des navires - contrôle et inspection de la sécurité des navires effectuant une navigation internationale ou soumis à la détention d'un titre international de sécurité - exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales sous réserve de l'art.22 - 10° relatif aux ressources de la Z.E.E - travaux hydrographiques en Z.E.E et en haute mer - application du Code Disciplinaire et Pénal de la Marine Marchande - sûreté maritime - ORSEC zone de défense et de sécurté - ORSEC maritime (à l'exception de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage dans les eaux territoriales et intérieures) - **ORSEC Nouvelle-Calédonie*** - police des épaves maritimes - prospections de biens culturels maritimes à l'aide de matériels spécialisés - immersions dans la Z.E.E. - contrôle de l'exercice de la profession de marin - organisation des examens professionnels maritimes er contrôle pédagogique de l'école des métiers de la mer - délivrance des titres et diplômes relevant du ministère chargé de la mer - régime social des gens de mer (E.N.I.M) - distinctions honorifiques - instruction des demandes de défiscalisation État et des demandes de subvention au titre des contrats de développement pour les équipements portuaires ainsi que le secteur de la pêche - contrôle de l'application (police) de la réglementation des pêches - **commerce maritime****

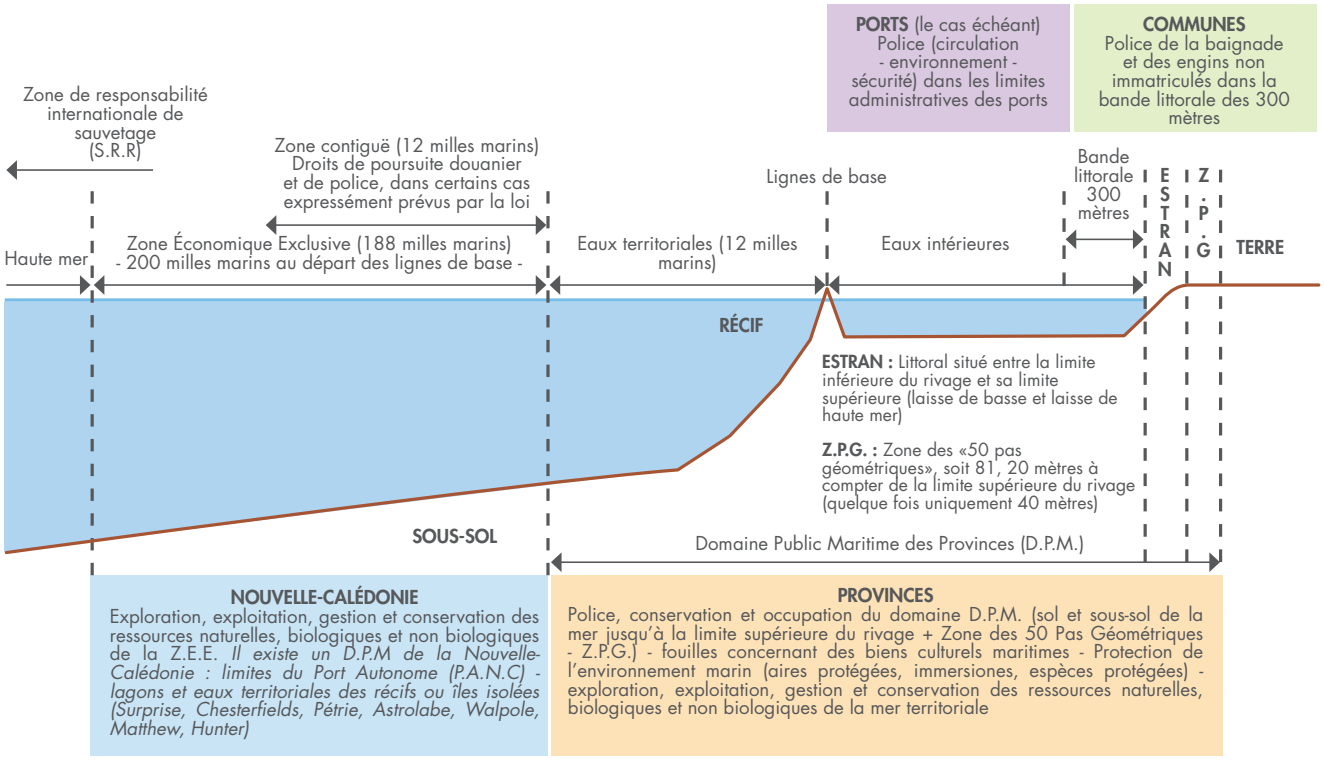
** Compétence transférée à la Nouvelle-Calédonie à compter du 1er janvier 2014, conformément et dans les limites de la loi de pays n°2012-1 du 20 janvier 2012*

*** Compétence transférée à la Nouvelle-Calédonie entre le 1er juillet 2013 et le 14 mai 2014 conformément à la loi de pays n°2012-2 du 20 janvier 2012*

NOUVELLE-CALÉDONIE

Application des principes directeurs du droit du travail pour le secteur maritime - suivi des conditions d'engagement et de travail des marins - protection sociale des gens de mer (C.A.F.A.T.) - inspection du travail - formation professionnelle - desserte maritime d'intérêt territorial - protection du monopole de pavillon - immatriculation des navires - réglementation transports et activités nautiques à caractère touristique - police sanitaireet zoosanitaire dans les ports - études économiques et statistiques du secteur - relations avec les organismes de recherche - participations aux organisations régionales des pêches maritimes et du transport maritime - **police et réglementation de la circulation maritime dans les eaux territoriales et intérieures** (police administrative spéciale - commission nautique - pilotage maritime - manifestations nautiques)** - **sécurité de la navigation dans les eaux territoriales et intérieures** (hydrographie - signalisation maritime)* - **réglementation de la sécurité des navires et inspection des navires** (navires immatriculés en Nouvelle-Calédonie et qui effectuent une navigation entre tous points de la Nouvelle-Calédonie)** - **sauvegarde de la vie humaine en mer** (coordination des opérations de recherche et de sauvertage dans les eaux territoriales et intérieures)**

Compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie au 1er janvier 2011 et au 1er juillet 2011** conformément à la loi de pays n°2009-10 du 28 décembre 2009*



Service des Affaires maritimes - Service de la Marine Marchande et des Pêches Maritimes - 2012 (version 2.7)

source : SMMPM, 2013

L'acquisition, la transmission et le traitement de données issues des organismes opérationnels devraient être normalisés et centralisés par une structure administrative de haut niveau d'expertise (dans les domaines de la sécurité maritime, de la connaissance et la préservation des milieux, ainsi que pour le développement des activités en mer, des infrastructures portuaires et littorales, et de l'emploi) afin de soutenir les besoins et les objectifs généraux à atteindre. Au-delà des outils facilitant le partage des informations, c'est également la mise en œuvre de processus de gouvernance permettant d'assurer la cohérence de l'action publique[54].

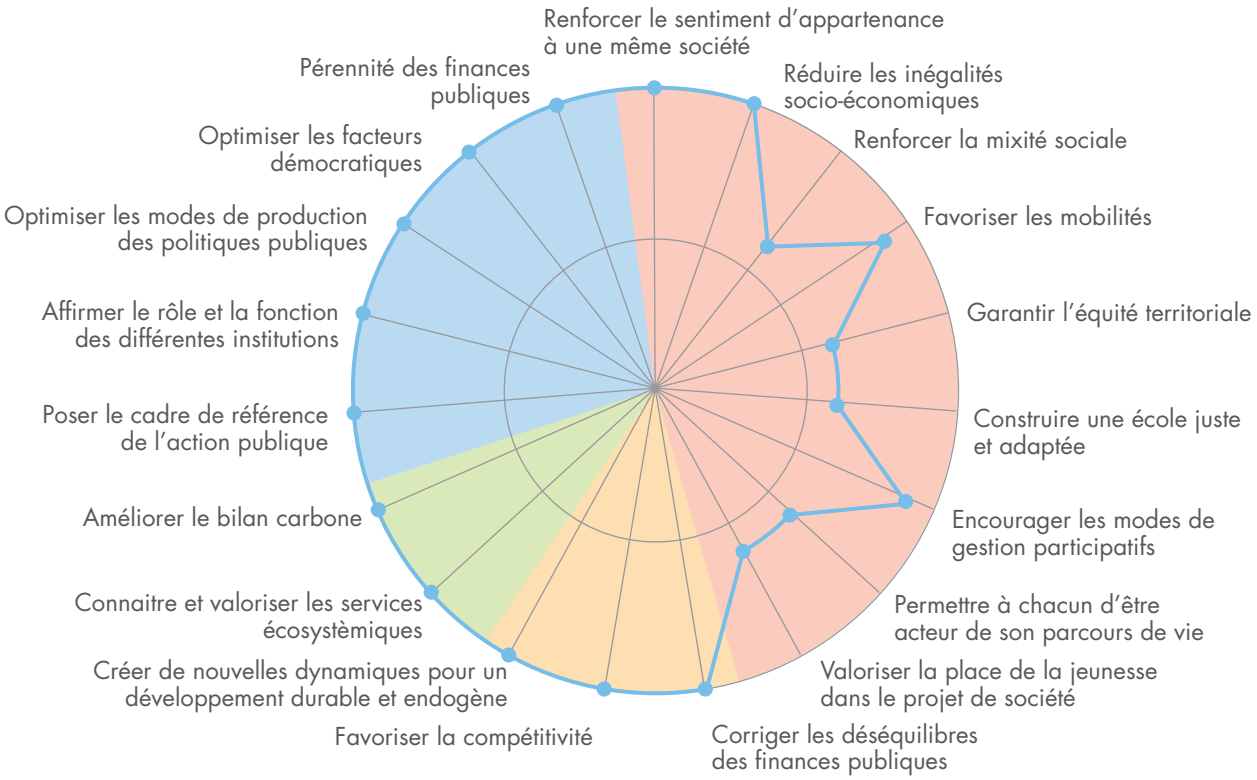
(54) Plus d'une trentaine de structures agissant dans le domaine marin sont recensées.

Enfin, tel que nous l'avons vu, le développement d'une politique maritime ambitieuse peut permettre d'atteindre des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. En fonction de la place consentie à la future politique maritime de la Nouvelle-Calédonie, il conviendra d'établir des liens forts avec les politiques d'aménagement du territoire[55], d'environnement[56], de formation[57], d'enseignement supérieur, de recherche et innovation[58], les politiques économiques[59], sociales et culturelles[60], ainsi que la politique extérieure[61].

En quoi la politique maritime contribue aux orientations fondamentales ?

Le diagramme ci-dessous[62] met en évidence la très large contribution que pourrait avoir une politique maritime vis-à-vis des défis[63] du schéma d'aménagement NC2025. Qu'il s'agisse bien évidemment du domaine environnemental ou économique, mais également pour les domaines sociétaux et de gouvernance.

8 ÉLABORER UNE POLITIQUE DE LA MER



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

(55) Voir les chapitres 6.6 et 6.9.
(56) Voir le chapitre 6.19.
(57) Voir le chapitre 6.3.
(58) Voir le chapitre 6.18.
(59) Voir les chapitres 6.10, 6.11, 6.14 et 6.17.
(60) Voir les chapitres 6.1 et 6.2.
(61) Voir le chapitre 6.21.
(62) Voir le chapitre 1 qui explique comment ces diagrammes ont été obtenus.
(63) Voir chapitre 5.

6.21 OUVRIR LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE SUR LE MONDE

« La seule voie qui ouvre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat. »
Kofi Annan [prix Nobel de la Paix, 2001].

6.21.1 Le contexte

a. Sur le plan institutionnel et opérationnel

Sur le plan politique, la Nouvelle-Calédonie, collectivité *sui generis* de la République française est dotée de compétences internationales sans équivalent parmi les collectivités de la République française, sans toutefois disposer de la personnalité juridique internationale[1].

En vertu des dispositions conférées par la loi organique, le législateur organique a accordé à la Nouvelle-Calédonie des outils juridiques lui permettant d'élaborer sa propre politique extérieure, dans le respect des obligations internationales de la France, de renforcer ses liens avec l'Union européenne, ainsi que les autres états et territoires du Pacifique et de développer sa coopération et son intégration régionales. De fait, outre les compétences traditionnellement reconnues aux collectivités territoriales (conclusion de conventions de coopération décentralisée, sollicitation d'ouverture de négociations internationales par les autorités compétentes de l'État ou de participation à la négociation et à la conclusion d'instruments internationaux au sein de la délégation française), la Nouvelle-Calédonie dispose aujourd'hui de la possibilité :

- de négocier directement, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs états, territoires ou organismes régionaux du Pacifique, ainsi qu'avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies[2], véritable droit d'initiative autonome en matière de relations extérieures ;

- avec l'accord des autorités de la République, d'être membre, membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci[3] ;

- de disposer d'une représentation auprès de l'Union européenne et des états ou territoires du Pacifique.

Pour répondre aux nouvelles compétences acquises par la Nouvelle-Calédonie en 2000, une cellule de la coopération régionale et des relations extérieures, directement rattachée au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a été créée en 2001, puis transformée en Service de la Coopération Régionale et des Relations Extérieures (SCRRE) en 2011.

Le SCRRE est chargé de coordonner et de suivre les relations de la Nouvelle-Calédonie avec les organismes multilatéraux, régionaux ou internationaux et avec les institutions européennes. Il est également chargé de coordonner et d'approfondir les relations bilatérales et de coopération que la Nouvelle-Calédonie est amenée à développer dans la région Pacifique aux côtés de la France dans le cadre des dispositions de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999. L'installation de délégués régionaux[4] dans les missions diplomatiques de la région s'est matérialisée par la nomination de l'un d'entre eux en Nouvelle-Zélande[5].

Depuis 2000, la Nouvelle-Calédonie a donc initié un ensemble de relations avec les pays et les organisations régionales de la zone, qui méritent cependant d'être renforcées, tant sur le plan des actions que sur la lisibilité de ses objectifs et l'engagement de tous les acteurs[6].

b. Une localisation dans une région dynamique

La Nouvelle-Calédonie est au cœur de la région la plus dynamique du monde et avec les plus fortes perspectives de développement. L'Asie et le Pacifique représentent aujourd'hui 60 % de l'économie mondiale. Cette région est également le premier espace de transit au monde en flux de marchandises (70 % du trafic mondial).

(1) Le statut original de la Nouvelle-Calédonie s'inscrit dans une région où les statuts politiques des états et territoires de la région sont multiples : personnalité juridique internationale ou non, personnalité juridique internationale mais sans souveraineté (liberté d'engagement international), personnalité et souveraineté (mission Nations Unies) mais traité d'association avec autres états.

(2) Liste des organisations où la Nouvelle-Calédonie est représentée (en qualité de membre, membre associé ou observateur) : Forum Fisheries Agency (FFA), Secretariat of the Pacific Communauty (SPC), Pacific Economic Cooperation Council (PECC), Pacific Islands Forum (PIF), Oceania Customs Organisation (OCO), South Pacific Travel (SPTO), Pacific Island Development Program (PIDP), Pacific Regional Environment Program (SPREP), United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), Western and Central Pacific Fisheries Center (WCPFC), World Health Organisation (WHO), Oceania National Olympic Committees (ONOC), Pacific Games Council (PGC).

(3) Sa représentation intervient alors en la personne du président du gouvernement ou de son représentant.

(4) Une convention de partenariat, signée le 26 janvier 2012 entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, définit le cadre général du déploiement du réseau de délégués pour la Nouvelle-Calédonie.

(5) Juillet 2012.

(6) Voir NC2025, Diagnostic et enjeux, *2010.*

L'Asie Pacifique représente 52 % de la surface de la terre et compte la présence des cinq membres du Conseil de sécurité de l'ONU. En 2025, cinq pays asiatiques auront 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 États-Unis, la première puissance économique au monde, classée première puissance exportatrice et importatrice. 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.

La sous-région insulaire est fortement intégrée dans la région Asie-Pacifique et très dépendante de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande en termes d'échanges commerciaux. L'Australie est aujourd'hui la 12e économie mondiale, et membre du G20.

1 LA RÉPARTITION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX (EN %) POUR LES PAYS DE LA RÉGION

	Australie	PNG	Fidji	Nouvelle-Calédonie	Polynésie	Vanuatu
Exportations						
1	Chine 26,3 %	Australie 46,7 %	Australie 29,2 %	Japon 20 %	Hong-Kong 27 %	Australie 22 %
2	Japon 16,6 %	Japon 14,9 %	USA 16,6 %	France 18 %	Japon 21 %	Ensemble mélanésie 14 %
3	Corée du Sud 7,2 %	Philippines 7,3 %	Royaume-Uni 14 %	Australie 13 %	France 20 %	Japon 6 %
4	USA 4,9 %	Chine 6,6 %	Îles du Pacifique 13 %	Corée du Sud 10 %	USA 16 %	Nouvelle-Calédonie 5,2 %
5	Inde 4,7 %	RFA 4 %	Nouvelle-Zélande 7,9 %	Chine 6 %	Indonésie 5 %	Nouvelle-Zélande 3,4 %
Importations						
1	Chine 14,6 %	Australie 40,9 %	Singapour 30,8 %	France 22 %	France 26 %	Australie 30,8 %
2	USA 13,2 %	USA 20,2 %	Australie 19,5 %	Singapour 15 %	Singapour 15 %	Singapour 18,1 %
3	Japon 6,7 %	Singapour 15 %	Nouvelle-Zélande 13,7 %	Australie 8 %	USA 10 %	Nouvelle-Zélande 11,7 %
4	Singapour 6 %	Japon 4,6 %	Chine 8,3 %	Chine 10 %	Chine 9 %	Fidji 5,9 %
5	RFA 4 %	Chine 3,7 %	USA 5,1 %	USA 5 %	Nouvelle-Zélande 9 %	Hong-Kong 5 %

Sources : services économiques régionaux de France, Tokyo et Canberra

L'Océanie insulaire constitue également un espace unique avec des ressources importantes (halieutiques, matières premières et biodiversité notamment).

Le dynamisme régional s'exprime à travers la structuration politique des pays de la région (Forum des îles du Pacifique, groupe du Fer de Lance Mélanésien, APEC pour la région Asie-Pacifique). Sur le plan économique, malgré quelques lenteurs et difficultés de mises en œuvre, les accords comme PICTA[7] et PACER[8] contribuent à structurer les échanges économiques régionaux. Le dynamisme des échanges se situe également dans le champ humain, le Pacifique étant la région du monde comptant la plus forte proportion de migrants par rapport à la population totale (19,1 %). À titre de comparaison, la proportion est de 13 % en Amérique du nord et 7,7 % en Europe[9].

Si la région se caractérise par un certain dynamisme, elle fait cependant face à de multiples défis liés à des contraintes géographiques et environnementales fortes (insularité, caractère archipélagique, risques naturels forts liés notamment aux dérèglements climatiques, etc.). Par ailleurs, la population réduite de la plupart des états insulaires obère leur viabilité économique. Cinq états insulaires du Pacifique font partie des « pays les moins avancés ».

c. La Nouvelle-Calédonie exploite peu ce dynamisme régional

Sur le plan économique, les entreprises calédoniennes sont concentrées sur leur marché intérieur. Les exportations autres que le nickel[10] représentent moins de 1 % du PIB. Les entreprises calédoniennes ont toujours 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. L'économie très protectionniste de la Nouvelle-Calédonie entrave le développement des entreprises qui manquent de compétitivité. Or, l'export est une voie pour le développement des entreprises et l'ouverture à de nouveaux marchés potentiels est d'autant plus important que les savoir-faire existent en Nouvelle-Calédonie, que les outils de production dont disposent certains industriels sont surdimensionnés et que le marché régional est dynamique. Pourtant, 62 % des entreprises[11] sont réfractaires à l'export, par manque de compétitivité, de connaissance des marchés extérieurs et de stimulation réelle en faveur de l'export.

Les exportations vers l'Europe (hors nickel) sont également faibles, alors que la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un régime commercial flexible dans le cadre de la Décision d'Association Outre-mer qui lie l'UE aux Pays et Territoires d'Outre-Mer. Les produits originaires des PTOM importés dans la CE ne sont pas soumis aux droits d'importation, ni aux restrictions quantitatives. Ce régime est non réciproque, ce qui signifie que, dans certaines conditions, les produits d'origine communautaire peuvent être soumis à des droits ou taxes d'importation fixés par les PTOM[12].

Cette faible capacité à exporter des produits (hors nickel) se traduit inévitablement par une balance commerciale très largement déficitaire.

(7) Pacific Islands Countries Trade Agreement.
(8) Pacific Agreement on Closer Economic Relations.
(9) Source : NC 2025, Diagnostic et enjeux, *2010.*
(10) C'est-à- dire un peu de crevettes et quelques autres produits.
(11) Enquête de la Chambre de commerce et d'industrie en 2008 auprès de 241 entreprises de fabrication et de services.
(12) Cependant, le régime appliqué à l'égard de la CE ne peut pas être moins favorable que celui accordé aux pays tiers conformément au principe de la nation la plus favorisée par le PTOM, sauf s'il s'agit d'un autre PTOM ou d'un pays en développement. Les PTOM ne peuvent pas non plus faire de discrimination entre les états membres de l'Union européenne (UE).

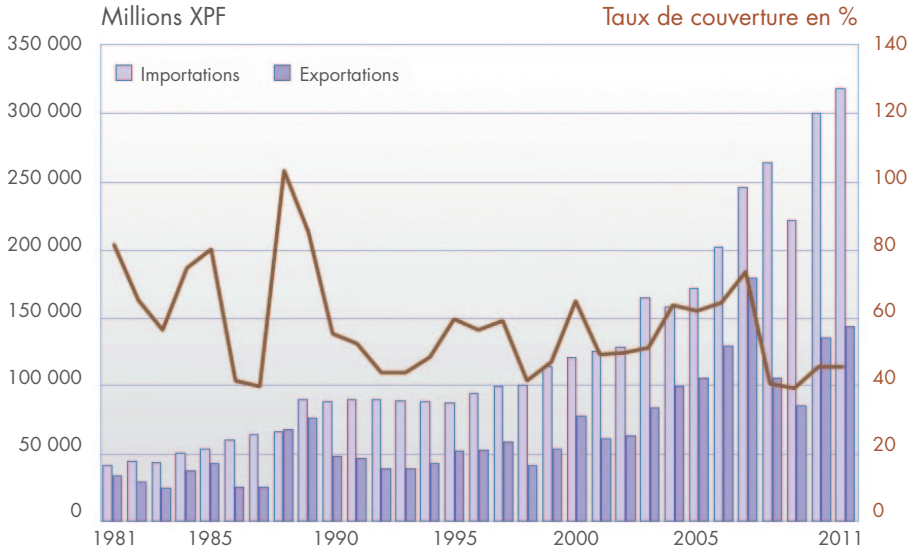
2 ÉVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE ET DU TAUX DE COUVERTURE

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Importations (I)	200 841	244 096	262 188	220 223	298 500	316 708
Exportations (E)	128 168	177 868	104 853	85 162	134 456	142 578
Solde de la balance commerciale (E-I)	-72 673	-66 228	-157 335	-135 061	-164 044	-174 130
Taux de couverture (E/I)	63,8	72,9	40,0	38,7	45,0	45,0

Unité : million XPF %

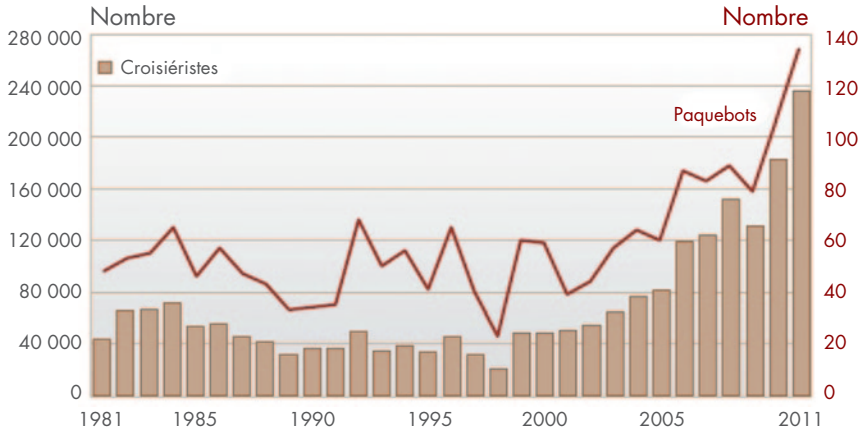
Source : ISEE 2012

3 ÉVOLUTION DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS



Source : ISEE 2012

4 L'ÉVOLUTION DES ARRIVÉES DE CROISIÉRISTES*



*Sans doubles comptes.

Source : ISEE 2012

La seule activité en hausse tendancielle significative à l'export concerne les services avec le tourisme des croisiéristes[13].

Cette situation peut s'expliquer par un manque de gouvernance et de pro-activité des institutions sur ces questions qui entraîne un manque d'outils et de lieux de concertation[14]. Ainsi, le comité du commerce extérieur est un lieu de concertation qui traite exclusivement des protections de marchés, et en aucun cas des outils ou aides à développer pour la démarche export des entreprises. Il existe par ailleurs un partenariat entre l'ADECAL et UBIFRANCE destiné à favoriser l'essor à l'international des entreprises de Nouvelle-Calédonie, qui consiste à définir les secteurs puis les entreprises pouvant bénéficier de l'assistance et de l'accompagnement à l'international des deux partenaires.

Dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, il existe une vraie prise en compte de l'ouverture au monde : l'enseignement primaire bilingue s'est largement développé ces dernières années[15] et les échanges scolaires (déplacements, accueil, réception) dans les écoles et établissements se développent[16]. Cependant, dans le cadre de jumelages entre établissements, la Nouvelle-Calédonie est plus demandeuse d'échanges que les pays de la zone : l'offre de la part de nos voisins étrangers est moindre et irrégulière. Dans le domaine de la formation, l'IUFM reçoit les enseignants de Wallis-et-Futuna et des liens existent avec le Vanuatu pour la remise à niveau de son corps enseignant dans les filières francophones. À noter que le système des jeunes filles au pair n'existe pas, ou est très peu diffusé malgré la proximité des pays anglophones.

Dans le secteur de l'enseignement universitaire, malgré des possibilités assez importantes d'échange avec les pays de la zone et européens, les étudiants calédoniens profitent trop peu des possibilités d'échanges universitaires (programme Erasmus, échanges avec Australie et Nouvelle-Zélande, etc.)[17]. La principale difficulté tient au niveau en langue étrangère, insuffisant pour suivre des études supérieures en immersion, anglophone notamment.

(13) En 2012, la dépense des croisiéristes auprès des entreprises calédoniennes (hors transport international) s'élèvent à 1 300 millions XPF contre 1 100 millions XPF un an plus tôt (+21 %). Hors Nouméa, l'activité des croisiéristes a permis d'injecter dans l'économie des îles Loyauté 225 millions XPF [source ISEE, 2013].

(14) Voir le rapport de la chambre territoriale des comptes ROD 12/09/NC du 23 octobre 2012.

(15) Ouverture de cinq écoles bilingues en 2010, et participation au programme national des assistants de langues étrangères dont 4 Australiens, 4 Néo-Zélandais, 2 Japonais (à compter de 2014) et 1 Fidjien depuis l'extension du programme par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

(16) Les enseignements privés sous contrat (DDEC, ASEE et FELP) mettent aussi en place des actions d'ouverture internationale au primaire et au secondaire.

(17) Quelques dizaines d'étudiants partent en échange sur 2 000 étudiants.

La Nouvelle-Calédonie n'est pas non plus très attractive pour les pays étrangers du fait du différentiel de coût entre les modèles « français » et « anglo-saxon » et de l'absence d'enseignement en langue anglaise. La Nouvelle-Calédonie n'offre pas d'intervenant ou de diplôme de notoriété internationale[18], ce qui diminue son attractivité universitaire. Pourtant, il conviendrait de développer cette attractivité car en formant des jeunes étrangers en Nouvelle-Calédonie, on forme des « ambassadeurs » du pays.

Dans le domaine sportif, la Nouvelle-Calédonie bénéficie de l'expérience de la France en matière de formation et de préparation à la performance sportive. La fédération sportive calédonienne est affiliée à la fédération sportive française, ce qui lui permet d'avoir un cadre règlementaire tout en laissant une certaine autonomie avec ses partenaires de la région. Ce lien avec la France permet d'offrir aux sportifs calédoniens des conditions porteuses d'une performance notable[19]. Mais l'ouverture et la confrontation aux autres sportifs de la région et du monde est indispensable à l'amélioration du niveau des sportifs calédoniens.

Dans le domaine culturel, les actions à l'extérieur du territoire sont nombreuses mais il est difficile d'en avoir une image cohérente car la collaboration entre les différents intervenants[20] (gouvernement, province, communes, associations, etc.) reste largement perfectible. L'accompagnement et la visibilité extérieure des artistes nécessitent d'importants moyens financiers, ou, comme le montre l'expérience d'autres pays, de s'appuyer sur une *diaspora* qui aide à diffuser les artistes à l'étranger. La *diaspora* calédonienne s'établissant à moins de 4 000 personnes, la Nouvelle-Calédonie ne peut compter que sur les financements. Or, d'un point de vue stratégique, force est de constater que chaque structure ou collectivité se fixe ses propres objectifs et que le travail de concertation en amont des programmations pluriannuelles est insuffisant, ce qui ne permet pas de définir une stratégie globale de la Nouvelle-Calédonie à l'extérieur. Ainsi, la diplomatie culturelle de la Nouvelle-Calédonie est plutôt vue comme un instrument de développement culturel interne et très peu comme un instrument de politique étrangère. Sur le plan financier, le fractionnement des financements dans de nombreux projets ou micro-projets qui ne servent la plupart du temps qu'à faire voyager de manière épisodique quelques artistes souvent insuffisamment formés, ne contribue pas à consolider le système. Il en résulte une perception de l'identité culturelle calédonienne floue, voire inexistante pour les pays voisins[21] .

Dans le domaine environnemental, la Nouvelle-Calédonie peut se targuer d'une bonne intégration régionale et d'une certaine visibilité internationale grâce notamment à l'inscription d'un site en série (une partie des lagons, récifs et mangroves) sur la liste du Patrimoine Mondial de l'UNESCO. La Nouvelle-Calédonie est impliquée dans quelques accords de coopération bilatéraux[22] et dans plusieurs réseaux et associations liés à l'environnement, ce qui crée des conditions d'échange et de partenariat dans le domaine environnemental et du développement durable[23]. Ainsi, par exemple, la Nouvelle-Calédonie participe à la définition de la stratégie régionale de conservation des espèces marines migratrices emblématiques[24], en lien avec le PROE. Autre exemple : les provinces ont mis en place des stratégies et mécanismes de gestion des déchets (schéma provincial de gestion des déchets, cadre réglementaire définissant la responsabilité élargie des producteurs, construction d'équipements adaptés, etc.), qu'elles ont partagés avec le PROE pour construire des stratégies régionales par type de déchets[25].

La province Nord porte un projet de création d'une installation de stockage de déchets de classe 1 (déchets dangereux), à dimension potentiellement régionale, qui pourrait attirer ou inspirer les autres pays de la zone. Pourtant, la Nouvelle-Calédonie peine à délivrer une position concertée entre ses différentes collectivités. S'il apparaît que les actions développées en Nouvelle-Calédonie bénéficient d'une certaine visibilité au niveau régional, il semble qu'il existe une certaine distance entre les actions réelles

(18) Hormis les thèses de l'UNC qui peuvent avoir une portée régionale ou internationale.

(19) Le nombre de médailles obtenues lors des derniers Jeux du pacifique (2011) est éloquent.

(20) Services du gouvernement et des provinces, la Mission aux Affaires Culturelles (MAC-État), centre culturel Tjibaou (ADCK-CCT), POle Exportation Musique et Arts (POEMART), Société des Auteurs Compositeurs (SACENC), les musées, le conservatoire de musique et de danse, la bibliothèque Bernheim, le théâtre de l'Île, la Maison du livre, l'école de cirque, ainsi que de nombreux festivals (Gypsy jazz, Femmes Funk, Mont-Dore, La Foa, Anûû-rû âboro, Fifo, SiLO, Womad, K-Muzic, etc.).

(21) Cette visibilité est cependant meilleure en Océanie insulaire qu'en Australie ou Nouvelle-Zélande.

(22) Notamment Australie, îles Cook, Wallis, Vanuatu.

(23) Implication dans plusieurs réseaux et associations liés à la gestion durable des espèces et espaces marins (association des biens français du patrimoine mondial, réseau UNESCO, UICN, fédération nationale des Conservatoires régionaux d'espaces naturels, Union des Conservateurs d'aquariums, observatoire des récifs coralliens, déclaration d'intention franco-australienne pour la gestion durable de la mer de Corail, Pace-Net, Pacific Oceanscape, etc.).

(24) Notamment les tortues, les mammifères, les oiseaux, mais aussi les thons ou les requins.

(25) Déchets solides, huiles usagées, déchets électroniques et électriques, déchets médicaux.

(sur le terrain en Nouvelle-Calédonie) et le message transmis vers les partenaires de la région.

En matière de politique sur le **changement climatique**, la Nouvelle-Calédonie souffre d'une carence de positionnement vis-à-vis de la « problématique carbone » avec une ambiguïté à l'international puisque nous sommes de gros émetteurs de GES[26] par rapport aux pays de l'Océanie, ce qui est difficile à concilier avec une « image verte ».

Dans le domaine scientifique, les instituts de recherche participent de plus en plus à des programmes de coopération dans la région[27].

Dans le domaine de la sécurité civile, la Nouvelle-Calédonie collabore avec les acteurs australiens et néozélandais (prévention, gestion des feux de forêts…)[28] tandis que son système de formation et l'organisation des secours intéressent les pays de la zone (école de formation des sapeurs-pompiers, planification ORSEC, etc.).

Dans le domaine de la défense, par la présence de forces armées françaises en Nouvelle-Calédonie et la participation à des programmes régionaux (accords FRANZ avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande), des moyens militaires sont disponibles pour prêter assistance aux pays de la région et contribuer à la « stabilité régionale ».

d. Les enjeux de l'intégration régionale

Un enjeu politique et économique

Une meilleure intégration de la Nouvelle-Calédonie dans sa région naturelle d'appartenance constitue un enjeu politique et institutionnel non négligeable lié à son statut, aux compétences qui lui ont été conférées et aux possibles évolutions à venir. En témoignent les démarches actives qui ont été menées ces dernières années, comme la demande de statut de membre à part entière du FIP, la mise en place de délégués de la Nouvelle-Calédonie dans la zone et de manière plus générale la participation croissante de la Nouvelle-Calédonie dans les différentes organisations régionales.

Or, le discours sur l'intégration politique régionale restera creux tant que des preuves n'auront pas été données aux pays de la zone sur la volonté de la Nouvelle-Calédonie de s'intégrer économiquement. C'est sur cet aspect que les pays du Pacifique, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont les attentes les plus fortes.

Aujourd'hui, dans la grande région Asie-Pacifique, la tendance est plutôt de négocier des accords commerciaux plurilatéraux ou régionaux, afin de contourner l'attentisme, pour ne pas dire l'échec, du cycle de négociations de Doha (OMC) permettant une libéralisation progressive des échanges et des investissements, à l'instar d'accords comme le TPP[29] et RECP[30] dont nos deux grands voisins sont membres[31]. L'adhésion aux accords régionaux (PICTA ou PACER) ou bilatéraux serait donc pour la Nouvelle-Calédonie une décision politique aux conséquences économiques importantes. Cette ouverture au marché extérieur ne serait pas sans danger pour les entreprises calédoniennes « protégées ». Différents travaux de recherches montrent ainsi que l'intégration économique régionale dans le cadre actuel du PICTA et du PACER n'offrent pas de réelles possibilités de développement à l'export pour les entreprises calédoniennes, compte tenu notamment des coûts de la production locale.

(26) GES : gaz à effet de serre.
(27) La Nouvelle-Calédonie est déjà reconnue par les pays de la région comme une référence en matière de géosciences marines.
(28) Dans le domaine de la prévention et de la réduction aux risques de catastrophes, l'intégration dans le cursus scolaires de la GRC (Gestion et Réduction des Risques) a été saluée et désignée comme un exemple à suivre par la communauté du Pacifique.
(29) TransPacific PartnerShip : accord plurilatéral de libre échange (marchandises, services et investissements) en cours de négociation entre l'Australie, Brunei, le Chili, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour, le Vietnam et les États-Unis. Le Japon a annoncé courant mai qu'il considérait son entrée en négociation.
(30) Regional Comprehensive Economic Partnership : accord de libre-échange entre pays de l'ASEAN et l'Australie, Chine, Corée du Sud, Inde, Japon et Nouvelle-Zélande.
(31) . Ces accords commerciaux sont régis par l'article XXIV du GATT et il n'est pas possible de déroger au système du commerce international sans appliquer les règles rattachées à cet article : pas d'exclusion de secteurs, doit concerner l'essentiel des échanges commerciaux (la jurisprudence fixe cela à plus de 80 %) dans un délai raisonnable et notification à l'OMC.

L'ouverture au marché extérieur signifie également faciliter l'implantation d'entreprises étrangères, qui constitue 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. Les investissements internationaux favorisent également les échanges commerciaux en accélérant les exportations d'un pays. Mais actuellement, seule une trentaine d'entreprises étrangères est présente, la plupart étant liées aux deux projets d'usines et donc susceptibles de quitter la Nouvelle-Calédonie une fois les chantiers achevés. L'enjeu de développement de l'attractivité de la Nouvelle-Calédonie pour les investisseurs étrangers est donc important.

La situation de la Nouvelle-Calédonie vis-à-vis de ses émissions en GES constitue également un enjeu économique et politique important[32]. Politique, car il est difficile de maintenir de bonnes relations avec des pays victimes de la montée du niveau des océans alors que la Nouvelle-Calédonie figure dans le haut du tableau au regard des émissions de CO_2 par habitant. Économique, car si dans un avenir proche les « marchés carbone » se développent[33], ils feront peser une charge financière qui viendra pénaliser notre économie.

Contribuer à la stabilité de la région et à son développement économique, participer à la protection des milieux et de la biodiversité dans le Pacifique, à la protection et exploitation raisonnée de la ressource halieutique ou encore à prévenir les risques d'épidémies représentent également d'importants enjeux stratégiques à prendre en compte.

Un enjeu de gouvernance

L'intégration régionale de la Nouvelle-Calédonie dans sa région pose un enjeu de gouvernance au niveau de l'organisation et de la structuration des services et collectivités qui sont chargés de l'animer. Si le gouvernement est compétent pour les relations extérieures (cf. accord de Nouméa et loi organique), les provinces possèdent également des compétences en la matière. D'autres acteurs, comme les instituts de recherche ou les acteurs non étatiques, conduisent également des actions de portées régionale ou internationale.

Ainsi, il existe un fort besoin de concertation, de coordination et de collecte d'information dans l'ensemble des secteurs susceptibles de faire l'objet de coopérations avec la région, par exemple : l'environnement, la culture (à la croisée des compétences entre l'État, les provinces et la Nouvelle-Calédonie) ou la francophonie ne possèdent pas une gouvernance formalisée[34].

Sur les aspects économiques, le besoin de gouvernance est très fort car la répartition des compétences (développement économique dévolu aux provinces et politique du commerce extérieur dévolue au gouvernement) ne facilite pas l'expression de la définition d'une politique à l'export. Parallèlement, les entreprises ne se sentent pas assez associées sur la question de l'export. Il y a peu de coopération entre acteurs économiques eux-mêmes, entre acteurs économiques et collectivités et entre collectivités et d'autres acteurs. Cette problématique pose la question de la mise en place ou du renforcement d'outils ou de lieux de concertation des acteurs (institutionnels et économiques) sur la politique de l'insertion régionale économique.

Un enjeu identitaire

Le rayonnement culturel est un vecteur de cohésion sociale et de construction identitaire. Externaliser la culture calédonienne sur la scène régionale[35] ou internationale, participe à la construction de l'identité calédonienne.

Pour vivre et être riche, la culture ne doit pas rester enfermée. Les échanges culturels avec les autres pays contribuent à l'évolution culturelle locale. La circulation des œuvres et des artistes doit se faire dans les deux sens : s'exporter, mais aussi enrichir la culture calédonienne avec des apports extérieurs et des échanges.

(32) Essentiellement liées en particulier à son développement industriel.
(33) Accords post-Kyoto en cours de discussion.
(34) Cet enjeu de gouvernance est plus particulièrement approfondi dans le chapitre 6.22.
(35) Dans les évènements tels que le Festival des arts du Pacifique, ou encore le Festival des arts mélanésiens.

6.21.2 Les indicateurs d'opportunité

Le degré actuel d'ouverture sur le monde de la Nouvelle-Calédonie face à l'inéluctabilité de la mondialisation constitue en soi un indicateur de l'opportunité à la mise en place d'une « politique extérieure ». Le transfert des compétences nous y invite, tout comme les contraintes internationales, telles que les règles de l'OMC, ou encore les négociations en cours sur la seconde période d'engagement de Kyoto.

L'accélération de la structuration politique de la région (Forum des îles du Pacifique, groupe du Fer de Lance Mélanésien, etc.) et du dialogue des pays océaniens incitent également à l'élaboration d'une stratégie vis-à-vis de nos partenaires extérieurs, afin que la Nouvelle-Calédonie puisse être *leader* plutôt que suiveuse.

Le montant des différents droits perçus (droits de douanes et autres taxes assimilées) à l'importation exerce un effet direct sur les prix, la compétitivité des entreprises et le coût de la vie.

Les protections aux frontières (quotas en particulier) de la Nouvelle-Calédonie sont ainsi mal comprises de nos voisins, car peu ou pas justifiées par un contexte particulier ou exceptionnel (protection de l'équilibre de la balance des paiements, protection de la santé humaine, animale ou végétale) et font souvent l'objet de questionnement de nos voisins comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

6.21.3 Les choix possibles et les priorités

La Nouvelle-Calédonie dispose de nombreux atouts lui permettant d'être présente sur la scène régionale et internationale : son rang de puissance minière internationale[36], son intégration culturelle dans l'arc mélanésien, sa francophonie dans un univers essentiellement anglophone, sa « triple appartenance » (européenne en tant que Pays et Territoire d'Outre-Mer de l'UE, française et océanienne), son excellence dans certains domaines, ses compétences en matière de gestion environnementale, notamment des milieux miniers[37], ou encore en matière de gestion et de prévention des risques naturels.

Ces avantages devraient permettent à la Nouvelle-Calédonie de se positionner positivement vis-à-vis de ses partenaires régionaux, et de s'inscrire dans une perspective d'intégration régionale réussie.

Pour autant cette problématique soulève des questions multiples :

- Insertion ou intégration régionale ? La terminologie d'insertion régionale recouvre la volonté de participer plus aux grands processus régionaux, tandis que l'intégration régionale signifie qu'une décision politique a été prise d'engager la Nouvelle-Calédonie au sein même de grands processus d'échange entre pays d'une même région : accords de développement et de libre échange, statut de membre des organisations régionales/internationales (comme le Forum des îles du Pacifique). Dans le cas de l'intégration régionale, il faut accepter de perdre un peu de son autonomie en termes de capacité de prise de décision, au profit d'orientations arrêtées par l'ensemble des pays partenaires : quelle part d'autonomie la Nouvelle-Calédonie est-elle prête à perdre ? Dans quel secteur ?

- L'intégration politique régionale peut-elle s'exonérer d'une intégration économique ? Intégration politique pour le développement économique de la Nouvelle-Calédonie, ou ouverture économique pour l'intégration politique, sachant que l'adhésion aux accords commerciaux régionaux est une décision politique aux conséquences économiques et sociales fortes[38] ;

- De quel « monde » parle-t-on dans « l'ouverture au monde » ? La Nouvelle-Calédonie doit-elle se « cantonner » à une intégration ou une insertion régionale océanienne, pacifique, Asie-pacifique ou mondiale ? Quelles sont les régions du monde avec lesquelles la Nouvelle-Calédonie est prête et a intérêt à échanger ? Quelle place pour les relations avec l'Europe dans cette ouverture ?

- Les marchés extérieurs sont-ils un relais de croissance pour les entreprises de Nouvelle-Calédonie ?

- Quels liens tisser avec les autres Pays et Territoires d'Outre-Mer européens qui partagent les mêmes problématiques que nous (petite taille, étroitesse des marchés, problématiques sociales et environnementales, « statuts » vis-à-vis de leur État membre, etc.) ?

(36) La Nouvelle-Calédonie est au 5e rang mondial des producteurs de minerai, derrière la Russie, le Canada, l'Australie et l'Indonésie (voir chapitre 6.13 sur le nickel).

(37) Inscription d'une grande partie des récifs et écosystèmes associés sur la liste du patrimoine de l'UNESCO.

(38) Définition en amont d'une stratégie de développement économique, définition d'une politique d'attractivité du territoire (marketing territorial collectif/inter-collectivités), travailler à l'élaboration d'une « offre » globale pour la Nouvelle-Calédonie en terme de promotion des IDE (Investissements Directs Etrangers), définition d'une politique du commerce extérieur, accompagnement réglementaire et fiscal, définition d'une politique permettant la mobilité des travailleurs.

- Quel message identitaire doit être exporté, alors que la construction identitaire du pays est en cours ? Les échanges avec les pays de la région contribuent au développement culturel de la Nouvelle-Calédonie : quelle part concéder en terme de fondation pour l'identité culturelle du pays, elle-même en mal de repère ?

- Compte tenu de la contribution calédonienne aux GES, quels sont les scénarios envisageables dans le contexte d'une mise en place plus vaste d'un marché de quotas carbone ?

- Comment expliquer à nos voisins qui sont victimes du changement climatique[39] que nous avons un bilan d'émission carbone par habitant parmi les plus élevés du monde ? Une politique, aussi dynamique et vertueuse soit-elle en matière de conservation des espaces naturels[40] est-elle susceptible, à elle seule, de compenser l'image que nous donnons en terme de contribution au changement climatique ?

Le degré d'intégration recherché, selon les domaines, doit permettre d'ajuster le curseur des efforts à produire sur les différents objectifs opérationnels exposés ci-après.

6.21.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Leviers « diplomatiques » et institutionnels

Il convient de mieux utiliser les leviers diplomatiques et institutionnels existants ou en cours de création :

- les délégués de la Nouvelle-Calédonie dans la zone : travail de recueil d'informations sur les marchés dans les pays ; travail de *lobby* pour la Nouvelle-Calédonie et ses entreprises ; amélioration de la visibilité de la Nouvelle-Calédonie en menant des évènementiels « calédoniens » dans les pays ;

- les ambassades de France de la région et sur le réseau Ubifrance et développer les VIE (Volontaire à l'International à l'Entreprise et VIA (Administration) pour la Nouvelle-Calédonie ;

- le réseau des conseillers du commerce extérieur de la France ;

- le réseau de l'AFII (Agence Française des Investissements Internationaux) ;

- les Alliances françaises de la zone dans le domaine de la francophonie ;

- intégrer l'Organisation Internationale de la Francophonie ;

- impliquer davantage la Maison de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine culturel : support de diffusion, de rencontres, qui pourrait permettre aux acteurs culturels calédoniens de rencontrer les acteurs culturels métropolitains, voire européens ;

- organiser la communication (veille sectorielle, promotion des Investissements Directs Étrangers pour la Nouvelle-Calédonie, suivi des appels d'offre internationaux, etc.) entre le dispositif public national dans la région insulaire et le guichet d'entrée développement international.

b. Outils de gouvernance

Il convient de mettre en place des lieux de concertation des acteurs ou de renforcer les espaces existants, qu'il s'agisse de la politique de l'insertion régionale, du commerce extérieur[41] ou du rayonnement culturel[42].

Un des premiers objectifs stratégiques en matière de gouvernance pourrait/devrait être de mener un travail de collecte et d'inventaire des actions menées par les différents acteurs pour dresser une cartographie des actions et des objectifs à atteindre en fonction des cibles.

(39) Voir la déclaration en faveur de Tokelau lors du meeting Oceania 21 (Nouméa, 2013), les réfugiés climatiques de Salomon et de Fidji.

(40) La biodiversité terrestre et les territoires marins de la Nouvelle-Calédonie sont un enjeu fort pour la conservation de la biodiversité mondiale.

(41) Créer des mécanismes du type « interprofession » par filière, avec les acteurs de la filière et les collectivités en appui, permettant aux entreprises et aux collectivités de définir les stratégies et les grandes orientations de l'insertion économique régionale et de l'export.

(42) Les acteurs s'accordent à dire qu'il convient de mettre en place une politique culturelle à l'échelle « pays » et une meilleure concertation.

Sur le plan opérationnel, il pourrait être envisagé de faire évoluer le service de coopération régionale et des relations extérieures en une « direction des relations internationales », compétente en termes de commerce extérieur, de diplomatie culturelle ou encore de politique environnementale et climatique, afin que ces questions si étroitement liées puissent être suivies et coordonnées de manière cohérente au sein de l'administration calédonienne au sens large. Il serait opportun que cette direction soit renforcée d'une « agence de coopération internationale de la Nouvelle-Calédonie » lui permettant de mener des projets de développement dans la région avec plus de facilité administrative et financière[43].

Cette structuration « interne » contribuera à renforcer et rendre plus visible la Nouvelle-Calédonie à l'international.

Sur les sujets économiques et de commerce extérieur où les besoins de gouvernance sont grands, il conviendra de faire coïncider harmonieusement les champs de responsabilité et d'action des services et directions de l'État, du gouvernement, des provinces et des autres acteurs à l'international (chambres consulaires, ERPA, ADECAL, etc.).

c. La formation d'une génération de Calédoniens maîtrisant la langue anglaise

- S'intégrer régionalement suppose que les acteurs économiques calédoniens puissent commercer dans la langue du commerce qui est aussi la langue dominante du Pacifique : l'anglais ;

- même s'il convient de défendre la francophonie dans une région dominée par la langue anglaise, il convient aussi d'être pragmatique et d'accepter que la capacité de la Nouvelle-Calédonie à être mieux comprise par la région, à développer ses relations avec la zone et à être acceptée comme un membre à part entière de la « famille du Pacifique » passe par la capacité de ses représentants, qu'ils soient du secteur public ou privé, de communiquer avec leurs homologues en anglais.

Il convient donc de :

- former des Calédoniens bilingues en anglais : accompagnement en anglais de A à Z nécessaire, (avec la question sous-jacente de la maîtrise de la langue maternelle, essentielle à la maîtrise du multi-linguisme), fournir une continuité du CE2 aux niveaux supérieurs dans cet enseignement et renforcer l'anglais technique ;
- harmoniser et mutualiser les actions des différents acteurs en matière d'apprentissage des langues (CREIPAC, Vice-Rectorat, IUFM, etc.) ;

- renforcer les dispositifs d'échange d'élèves, d'enseignements et d'équipes éducatives de coopération existants avec l'Europe et les pays de la région, pérenniser les partenariats institutionnels et scolaires, culturels et linguistiques[44]. Favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, tant pour ce qui concerne la mobilité sortante que la mobilité entrante, et capter les flux régionaux de mobilité entrante ;

- ouvrir de nouveaux partenariats et renforcer les arrangements administratifs institutionnels entre la Nouvelle-Calédonie et les pays voisins et les partenariats entre établissements scolaires ;

- créer des diplômes universitaires reconnus sur le plan international [45] ;

- développer des filières d'excellence en matière de formation (en développant une expertise pédagogique reconnue) pour attirer, dans les domaines qui peuvent intéresser nos voisins (mines[46], biologie marine, métiers de la mer[47], ingénierie et maintenance industrielle[48], etc.) ;

- valoriser le système en place d'équivalence de diplômes étrangers pour attirer les étudiants étrangers et envoyer les jeunes calédoniens dans les pays de la zone.

(43) Doté d'un conseil d'administration, cet établissement public bénéficierait d'un statut proche de celui de l'AFD et permettrait d'améliorer la mise en œuvre des programmes de coopération, notamment du point de vue comptable.

(44) Développement des partenariats avec le Japon ; participation à Focus Océanie en 2012 et mission dans la perspective d'un accord administratif entre la France et la Nouvelle-Zélande, contribution à la formation des professeurs de français étrangers en lien avec le CREIPAC et l'Université (immersion en établissements) ; participation aux bilatérales 2013 Nouvelle-Calédonie-Australie et au Focus Culture/Mobilités 2013 à Brisbane, nouvelles perspectives avec les partenaires en Australie ; appui à la restructuration de l'enseignement technique et à la formation des maîtres au Vanuatu ; ouverture vers la filière tourisme-hôtellerie de Fiji National University et les entreprises à Fidji.

(45) Comme le Master international avec Hawaii (en cours de validation).

(46) Avec le CFTMC de Poro.

(47) L'EMM délivre déjà des diplômes internationaux.

(48) ETFPA de Bourail, GNFA Pacifique.

d. Définition d'une véritable stratégie du commerce extérieur

Le prérequis indispensable à l'intégration éventuelle et progressive d'accords économiques et commerciaux régionaux, ou *ad-hoc* avec les pays de la zone, est la définition d'une stratégie de commerce extérieur. Le développement de cette stratégie nécessite de mettre en place des lieux de concertation des acteurs sur la politique de l'insertion régionale et du commerce extérieur.

Un comité de concertation *ad hoc*, en faveur de l'élaboration d'une stratégie d'expansion sur les marchés extérieurs pourrait être créé[49]. Les efforts consentis ces dernières années par les provinces et la Nouvelle-Calédonie en faveur de l'expansion des entreprises sur les marchés extérieurs devront être renforcés et s'inscrire dans une politique claire du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en matières de commerce extérieur et d'insertion économique régionale[50].

Les axes de cette stratégie pourraient porter plus particulièrement sur :

- la structuration de l'économie en filières, avec mise en place de démarches qualité et contrats d'objectifs à l'instar des « grappes d'entreprises » dont le modèle économique favorise la montée en compétence des entreprises et des hommes notamment dans une optique de développement hors de son territoire d'ancrage ;
- l'identification des marchés de niches, y compris dans le secteur des services ou des arts et de la culture[51] ;
- la promotion de l'innovation (qu'elle soit d'adaptation, incrémentale et de rupture), soutien à la création de grappes d'entreprises, *cluster* ;
- le renforcement des dispositifs favorisant la création de valeur issue de projets innovants et participer ainsi à faire émerger de nouveaux avantages concurrentiels propres à se distinguer sur les marchés extérieurs ;
- la spécialisation sur des domaines d'excellence : informatique spécialisée, ingénierie BTP avec capacité de manier des corpus normatifs différents, aquaculture, secteurs de la mine et de l'environnement minier, ingénierie de formation, maintenance industrielle, énergie/écoconstruction, valorisation des ressources marines et terrestres ;
- l'exportation de formation, ou d'ingénierie de formation (dans les pays aux problématiques similaires, comme par exemple la Papouasie-Nouvelle Guinée sur les mines ou l'environnement) ;
- la définition d'une politique d'attractivité (marketing territorial intercollectivités), et travailler à l'élaboration d'une « offre » globale en terme de promotion des IDE[52] ;
- la traduction de normes et règlements est tout aussi nécessaire afin de rendre lisible le contexte de la Nouvelle-Calédonie pour nos partenaires étrangers ;
- mettre en place une stratégie d'intelligence économique.

e. Définition d'une politique en matière de diplomatie culturelle

L'identité culturelle de la Nouvelle-Calédonie est en cours de construction, la diplomatie culturelle doit donc en priorité aider cette construction et trouver un écho dans la politique culturelle en Nouvelle-Calédonie.

Les échanges avec les pays connaissant des particularismes similaires à ceux de la Nouvelle-Calédonie (pluri ethniques, pluri communautaires, histoire coloniale, etc.) pourraient être favorisés, de même que le soutien accordé aux artistes pour leur permettre d'enrichir leur culture de celle des autres, par exemple en favorisant l'élaboration de travaux communs.

La création d'un comité permettant l'évaluation et la sélection des artistes pouvant bénéficier du soutien pour s'exporter semble indispensable.

La question de la formation est centrale lorsqu'on envisage l'export. Il ne suffit pas aujourd'hui de seulement savoir créer, il s'agit aussi de savoir bien représenter et de savoir se vendre. Il semble qu'il y ait un grand besoin en la matière[53].

(50) Les provinces apportant pour leur part un soutien direct aux entreprises dans les domaines d'activités identifiés par elles comme prioritaires.
(51) Un réel marché de la musique s'est constitué au travers d'échanges commerciaux dans la région. Ainsi, la société de production musicale Mangrove produit des artistes de la région (papous, fidjiens) sur fonds propres, c, qui participe à la reconnaissance de la Nouvelle-Calédonie sur la scène musicale du Pacifique.
(52) Investissement Direct Étranger.
(53) Lorsqu'on entend pénétrer des marchés extérieurs, il faut être compétitif.

Un accompagnement échelonné, de l'artiste débutant à l'artiste confirmé, doit être mis en place, peut-être à déterminer dans le cadre du statut de l'artiste[54] (voir aussi le chapitre 6.2).

f. Dans le domaine du sport

Avec une Nouvelle-Calédonie très performante et glanant la plupart des médailles lors des rencontres régionales (Jeux du pacifique par exemple), il est nécessaire d'augmenter notre coopération sportive pour encourager l'excellence des sportifs calédoniens et éviter leur stagnation. Par ailleurs, dans certaines disciplines, les Calédoniens auraient beaucoup à gagner d'une coopération régionale accrue (rugby à VII, par exemple).

g. Sur les plans législatif et règlementaire

Le transfert de compétence en matière de droit commercial constitue une opportunité importante car il pourra être l'occasion d'une « océanisation » du droit des affaires, pour une meilleure compréhension du monde anglo-saxon.

Le transfert du droit civil constitue aussi une opportunité de coopération régionale, notamment pour tout ce qui concerne les savoirs traditionnels, qui sont une préoccupation partagée en Océanie.

Il convient de mener une réflexion sur les normes[55] pour rendre applicables sur le territoire des normes australiennes et néo-zélandaises, ou autres[56], et permettre par ricochet à des produits (ou services) calédoniens de pouvoir se vendre à l'export[57].

L'expérience en cours sur les normes de construction pourrait conduire à une amélioration des échanges commerciaux avec les pays de la zone Pacifique, mais également à créer les conditions d'un avantage comparatif en terme d'ingénierie de la construction. Si cette expérience s'avère concluante, elle pourrait être étendue à d'autres secteurs économiques.

h. Outils/leviers financiers et fiscaux

La problématique de l'export va de pair avec les réformes fiscales et celles des protections de marché. La combinaison d'actions publiques en matière de promotion, de prospection et de veille active à l'international renforcera l'attractivité de la Nouvelle-Calédonie et favorisera les investissements et implantations d'entreprises étrangères.

Une profonde réforme est nécessaire concernant les outils financiers et d'aide aux entreprises qui doivent se baser sur la performance et la typologie des entreprises :

- structuration et rénovation des aides à l'export ;
- crédit d'impôt, exonération fiscale et sociale ;
- aides aux grappes ou clusters ;
- aide à l'innovation ;
- aides européennes sur la programmation 2014-2020 : programme Horizon 2020 (recherche, connaissance et innovation) et COSME (programme pour la compétitivité des entreprises et des PME) ; Erasmus, Europe créative, LIFE, Instrument de coopération au développement, FED régional…
- étudier les possibilités d'extension des aides de la BPI (export et innovation)[58] ;

(54) Ces formations (ou accompagnements) pourraient être proposées, par exemple, à l'issue de tremplins existants ou d'événements à mettre en place. Ainsi, pour les gagnants de ces différents tremplins, il pourrait être proposé différents modules : enregistrement d'une maquette sur quelques jours, session studio d'un mois avec directeur artistique, création d'outils de communication (press-book, bio, réseaux sociaux, etc.), financement d'un(e) attaché(e) de presse, initiation à la scène ou à la résidence sur plusieurs semaines en Nouvelle-Calédonie, voire à l'étranger, tournée dans les bars ou petits lieux à l'organisation d'une tournée sur tout le territoire calédonien, voire à l'étranger, etc.

(55) Aujourd'hui, la Nouvelle-Calédonie a majoritairement des normes françaises/européennes, peu ou mal adaptées au contexte régional.

(56) Norme océanienne d'agriculture biologique, Biocaledonia, par exemple.

(57) Une réflexion est en cours pour rendre applicables sur le territoire des normes de construction, au même titre que les normes historiques, à savoir les normes françaises. Un projet de délibération du Congrès est déjà en cours d'élaboration sur ce thème.

- mise en place d'un fonds de soutien de l'exportation de la culture, qui aurait pour but de fédérer, unir et concentrer les différentes actions dans le domaine du rayonnement culturel ;

- créer un fonds de soutien audio-visuel pour soutenir la création et la production calédonienne de films ;

- étudier les sources de financement auxquelles la Nouvelle-Calédonie serait éligible selon les différents scenarii d'évolution statutaire.

Il conviendrait de rendre plus lisibles les outils d'aide ou d'incitation à l'export, ce qui permettrait aux entreprises de mieux cerner les mécanismes internationaux, de construire des plans d'action à l'export, de faire valoir un certain nombre d'avantages concurrentiels[59], minimisant ainsi les freins rencontrés sur le marché local[60].

6.21.5 Les prérequis et conditions de réalisation

Les actions visant à renforcer l'intégration régionale doivent être revues et définies clairement dans le cadre des politiques publiques, accompagnées de moyens financiers suffisants. Dans le domaine institutionnel, les ressources humaines et les moyens financiers nécessaires doivent être prévus pour permettre aux acteurs pilotes de cette intégration de mener à bien leur mission.

Compte tenu de la nature éminemment transverse des actions permettant d'ouvrir la société calédonienne sur le monde, le lien avec les autres politiques publiques est essentiel. En particulier, la question de la desserte internationale de la Nouvelle-Calédonie est essentielle : permettre à la Nouvelle-Calédonie de s'ouvrir sur le monde, c'est nécessairement offrir au plus grand nombre de Calédoniens la possibilité (tant sur le plan des tarifs que des fréquences des vols) de voyager et de se rendre à l'extérieur.

(58) http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027886816&dateTexte=&categorieLien=id;

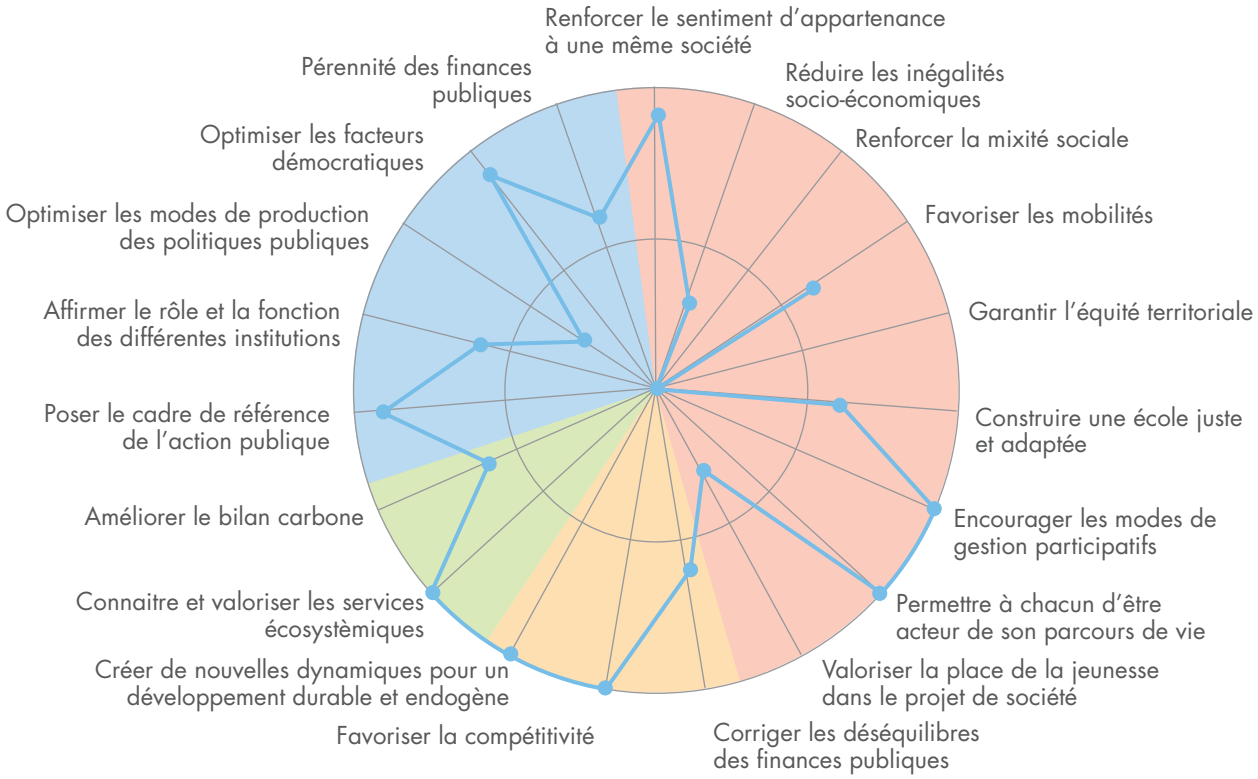
(59) Positionnement géographique dans un marché dynamique, ou encore la possibilité d'y traiter des tâches en décalage horaire avec l'Europe (la Nouvelle- Zélande a su valoriser cet atout), des infrastructures et un fonctionnement de pays développé.

(60) Cherté générale des prix, insularité, insuffisance du bassin de main d'œuvre, conflits du travail, etc. 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.

En quoi l'ouverture sur le monde contribue aux orientations fondamentales ?

Le diagramme ci-dessous[61] illustre schématiquement les principales orientations fondamentales(62) du schéma d'aménagement NC2025 auxquelles contribuerait « l'ouverture sur le monde de la Nouvelle-Calédonie ».

5 OUVRIR LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE SUR LE MONDE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

(61) Voir le chapitre 1 qui explique comment ces diagrammes ont été obtenus.
(62) Voir chapitre 5.

6.22 RENFORCER LA COHÉRENCE ET LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE

6.22.1 Le contexte

a. Une organisation institutionnelle originale, mais qui ne garantit pas à elle seule l'efficacité[1] de l'action publique

Tant au niveau du diagnostic que dans les défis, les caractéristiques locales de la gouvernance de l'action publique ont été rappelées. De fait, la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 a doté la Nouvelle-Calédonie d'un modèle institutionnel original privilégiant une organisation pluraliste et collégiale du gouvernement (cf. articles 128 et 130), arène privilégiée au sein de laquelle le consensus a vocation à se dégager. Ceci s'accompagne d'une organisation administrative que l'on pourrait qualifier de décentralisée, avec les compétences de droit commun[2] dévolues aux provinces et aux communes, sachant que les provinces fonctionnent quant à elles selon un modèle majoritaire traditionnel. Par ailleurs, la légitimité démocratique des provinces et des communes est forte puisque ce sont les seules, avec le Congrès, dont les élus sont issus du suffrage universel.

La nécessité de renforcer la cohérence et la performance des politiques publiques, *via* une coordination accrue et une structuration optimisée de celles-ci, a été mise en exergue dans le diagnostic. De même, deux impératifs ont été dégagés, afin de pallier le déficit global de pilotage et d'évaluation, ce qui a notamment pour conséquence un manque de transparence et d'information des citoyens :

- le renforcement nécessaire du pilotage de l'action publique qui souffre encore parfois du manque de documents d'orientation, de schéma directeurs et de dispositifs et d'outils de suivi et de pilotage, dispositifs et outils pouvant être communs ;
- l'évaluation des politiques publiques reste embryonnaire et la « culture de la performance » est à développer.

S'agissant des moyens dont la Nouvelle-Calédonie devra se doter, a fortiori dans le contexte des transferts de compétence, la construction du droit calédonien, doit être poursuivie, voire accélérée.

b. Finances publiques : une évolution préoccupante pour les années à venir

La garantie de la pérennité des finances publiques s'impose également face à l'effet de ciseaux dû à l'inflation des dépenses publiques d'une part, et à la diminution des ressources financières, d'autre part.

Les éléments fondamentaux du diagnostic en matière de gouvernance explicitent plus précisément cette contrainte (cf. dans chapitre 3 « la dynamique calédonienne dans le contexte mondial », le paragraphe sur « les finances publiques »)[3].

L'hypothèse d'une baisse des transferts

Il n'est pas possible de raisonner à 10 ans, sans évoquer l'hypothèse d'une réduction progressive des dotations de compensation, l'État ne gardant plus à sa charge que l'exercice des missions purement régaliennes[4].

(1) L'efficacité est la mesure du rapport entre les résultats directs obtenus et les objectifs assignés à la politique ou à l'action publique évaluée. Au-delà de l'efficacité, l'impact, c'est-à-dire la mesure entre les résultats directs obtenus et les effets induits, peut être évalué. Il s'agit ici de mesurer les effets de la politique ou de l'action publique, sur son environnement, dont les bénéficiaires finaux (population) et sa contribution aux objectifs globaux poursuivis (à la finalité). L'efficience mesure quant à elle le rapport entre les moyens affectés et les résultats directs obtenus (concept anglo-saxon « value for money »). La performance doit être comprise comme la « somme » de l'efficacité, de l'impact et de l'efficience.

(2) Décentralisation : véritable transfert de compétence des autorités centrales vers les collectivités territoriales (possédant dès lors d'une personnalité morale propre). Ces compétences sont ainsi gérées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale.

(3) Ainsi que les chapitres 6.4 « améliorer l'efficience de la santé publique », 6.5 « consolider la protection sociale » et 6.11 « installer de nouvelles dynamiques structurelles pour l'économie calédonienne ».

(4) L'accord de Nouméa prévoit le transfert à la Nouvelle-Calédonie de la quasi-totalité des compétences exercées historiquement par l'État (à l'exception, jusqu'au terme de l'accord, des missions purement régaliennes). Les charges transférées doivent faire l'objet d'une compensation financière (mais pas nécessairement à hauteur des besoins futurs). Formellement, ces compensations sont dues par l'État jusqu'au terme de l'accord. Le préambule de l'accord de Nouméa (§5) précise en effet que « La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'aide de l'État, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social ».

On émet l'hypothèse que les transferts publics métropolitains seraient divisés par 3 entre 2018 et 2025 - date à laquelle ils ne seraient plus que d'une cinquantaine de milliards environ.

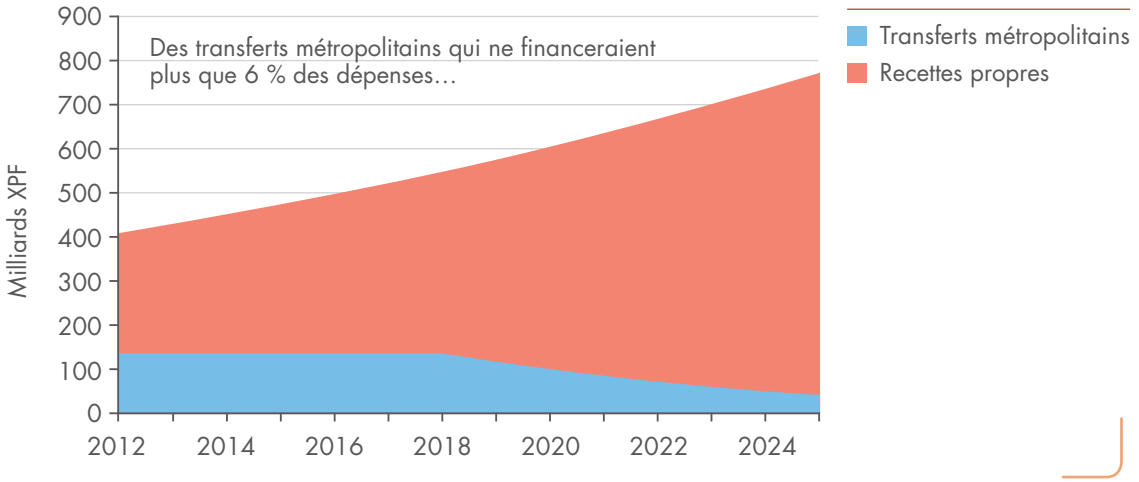
Cette hypothèse serait préjudiciable à la Nouvelle-Calédonie. En effet, le financement des dépenses dans un contexte de réduction des transferts métropolitains obligerait alors à une augmentation substantielle des ressources propres. Celles-ci devraient être multipliées par 2,5 au cours de la période. Dans cette hypothèse, le taux de prélèvements obligatoires évoluerait alors de 25 à 41 % du PIB entre 2013 et 2025.

1 UN SCÉNARIO DE RÉDUCTION PROGRESSIVE DES TRANSFERTS

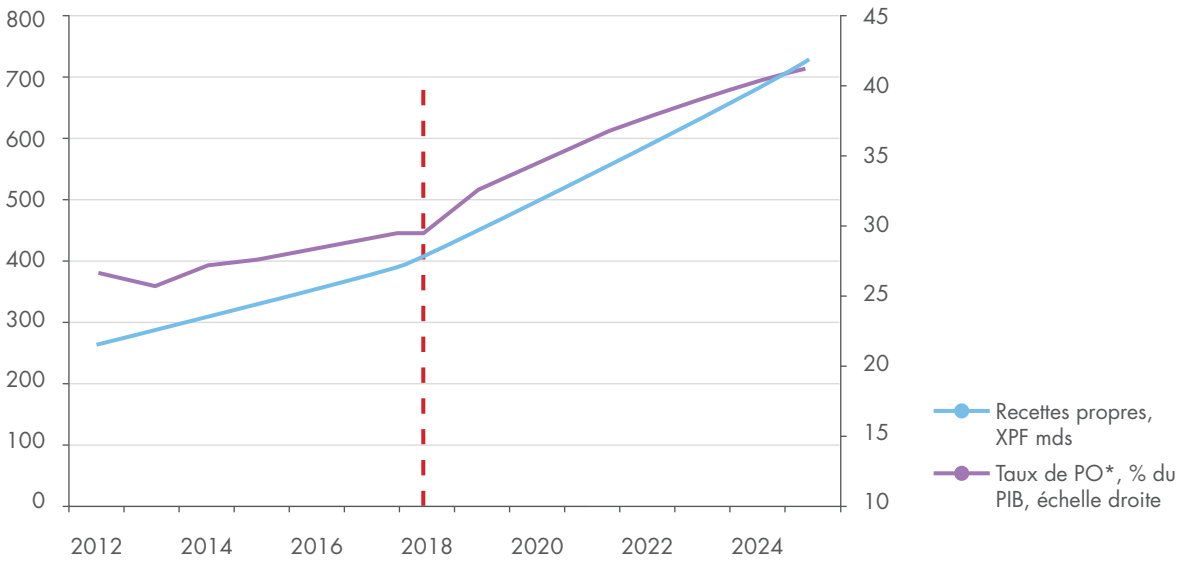
en milliards XPF	2013	2025	TCAM (*)
Recettes propres	290	730	8,0 %
Transferts métropolitains	140	50	-8,0 %
TOTAL	430	780	5,0 %

*Taux de croissance annuel moyen

2 LES RECETTES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE AU DÉFI D'UNE RÉDUCTION PROGRESSIVE DES TRANSFERTS



3 UN DOUBLEMENT DES RECETTES PROPRES APRÈS 2018



* PO : Prélèvements obligatoires

Notons qu'à l'heure actuelle, le taux de pression fiscale (recettes fiscales/PIB) reste relativement stable (18 à 19 %), inférieur d'un tiers à celui de la métropole (27 % environ).

En cas de diminution des transferts, l'effort fiscal serait assez mal réparti sur la période. Le respect de la contrainte budgétaire imposerait ainsi de relever le taux de prélèvement obligatoire de dix points de PIB entre 2019 et 2025, contre 3 points seulement d'ici à 2018. Globalement, cet effort serait colossal, voire insupportable pour l'économie calédonienne.
En conclusion, l'évolution des finances publiques est une contrainte qui doit être intégrée et qui nécessite d'améliorer l'efficience de l'action publique : comment produire plus avec moins ? Comment trouver de nouvelles sources de financement qu'elles soient « privées » (cf. assurances privées dans le domaine de la santé ou de la protection sociale) ou qu'elles soient « publiques » (cf. augmentation des prélèvements obligatoires).

6.22.2 Les indicateurs d'opportunité

Parmi les indicateurs qui illustrent la situation de la Nouvelle-Calédonie en relation avec les choix possibles et les priorités proposés ci-après, certains devront être mis en œuvre et suivis régulièrement dans les années à venir :

- taux de participation des électeurs aux différentes élections ;
- nombre de gouvernements par mandature ;
- taux d'autonomie financière (équilibre budgétaire) de la Nouvelle-Calédonie ;
- nombre de schémas directeurs et de documents d'orientation publiés par les principales institutions ;
- nombre de politiques publiques évaluées et taux de publication de ces évaluations ;
- nombre de structures de coordination existantes, sachant qu'il est proposé de rénover, de faire évoluer ou de créer de telles structures de coordination (cf. autres chapitres sur les choix des politiques publiques) ;
- taux d'exécution des budgets, en fonctionnement et en investissement, au niveau gouvernement, provinces et communes ;
- baromètre de contestation sociale, en lien direct ou non avec l'action publique ; ce baromètre, qui pourrait être annuel, restant à construire ;
- taux d'évolution des dispositifs de démocratie participative (cf. évolution du nombre de conseils de quartiers ou autres dispositifs).

6.22.3 Les choix possibles et les priorités

a. En matière de gouvernance, faut-il faire évoluer le système institutionnel calédonien et jusqu'où ?

Faut-il faire évoluer la répartition des compétences ou les « modes de faire » à répartition des compétences inchangée ?

Tout en restant dans le cadre fixé par l'accord de Nouméa, différents choix sont possibles pour améliorer globalement l'efficacité de l'action publique. Avant de présenter ces choix sous forme de scénarios, il convient de s'arrêter sur le sens même que l'on donne aux notions de système institutionnel et de gouvernance. Il est donc proposé au préalable de **définir une « nouvelle ingénierie institutionnelle » pour la Nouvelle-Calédonie** qui donnerait ainsi un sens commun au fonctionnement des institutions.

« La culture des acteurs publics est à la mesure des systèmes institutionnels dans lesquels ils agissent »[5]. On ne changera pas l'un sans l'autre et l'un ne précède pas l'autre, le chantier est donc complexe.

Dans les administrations, un des obstacles majeurs à toute mutation est entre autres la persistance de la primauté de l'obligation de moyens sur celle de résultats : chacun, dans son domaine de compétence reconnu, se doit de justifier du « bon emploi » des moyens qui lui sont alloués. Le contrôle prime encore sur l'évaluation, même si celle-ci se développe

(5) Cours de gouvernance de Jean Freyss, économiste. DESS de pratiques sociales du développement, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2003-2004.

rapidement. L'action est rapportée à l'acteur et non à la société. La raison principale en est que les objectifs poursuivis et les résultats attendus sont soit flous, soit ils se réduisent à des listes d'indicateurs (souvent réduits à des nombres), totalement sectorisés et non reliés à la finalité recherchée.Les systèmes actuels de gouvernance reposent communément sur un trépied :

- des compétences, c'est-à-dire des secteurs d'action publique précisément définis ;
- des institutions, c'est-à-dire une organisation structurée selon ce découpage en compétences ;
- des règles, s'appliquant à chaque institution.

Selon Jean Freyss, *« un tel système n'est pas de nature à favoriser la coopération, mais plutôt la segmentation des problèmes, au pire la compétition. »* À ce titre, il estime qu'*« il est la négation même de la gouvernance conçue comme mode de coordination des différents acteurs pour atteindre des objectifs communs. »* L'auteur propose donc une autre approche de la gouvernance reposant sur un autre trépied :

- des objectifs élaborés collectivement, fixant les finalités sur lesquelles la société peut s'entendre à un moment donné ;
- des principes éthiques, telles que la responsabilité, l'équité et la justice, etc. qui guident l'élaboration collective des objectifs et lui donnent sens ;
- des procédures et des modalités qui organisent les processus d'élaboration des objectifs et de construction des solutions appropriées, dans le double sens d'adaptées et d'assumées.

Ce type de gouvernance définit une toute autre ingénierie institutionnelle. Elle fait appel à la capacité de tous les acteurs à coopérer dans l'espace public pour la construction du bien commun. Elle a une fonction instituante de la communauté et oblige à sortir de l'illusion que la communauté est donnée une fois pour toute. En effet, la communauté, du local au mondial, n'existe que par les liens sociaux. Bousculés par les changements, ils doivent être constamment renoués dans l'action collective. Dans cette optique, la compétence dont est dotée une institution (une commune, les provinces, le gouvernement) n'est donc plus un droit, mais la capacité d'un acteur à juger et à décider. La compétence ne donne pas à une institution tout le pouvoir sur un objet (la politique publique pour laquelle elle est compétente), mais elle fonde plutôt l'obligation et la responsabilité de gérer utilement et efficacement ce domaine.

À la première définition correspond l'approche européenne de la subsidiarité (que l'on retrouve dans le dispositif institutionnel français). La seconde débouche sur ce que Pierre Calame[6] appelle, pour la distinguer, la *« subsidiarité active »* qui substitue au principe de *« partage des compétences »*, celui de la construction d'une *« compétence partagée »*. Le déplacement de perspectives est donc double. Tout d'abord, il s'agit de penser en terme de relations (sociales), plus que d'objets (techniques), d'agir sur les interfaces (les frontières), plus que sur « l'intérieur ». Ensuite, la compétence est une capacité d'ingénierie sociale et institutionnelle. Ce n'est pas uniquement celle de l'expert, mais c'est aussi, et surtout, celle du politique.

En effet, compte tenu de la complexité des interdépendances qui marquent tous les phénomènes sociaux, l'efficacité, c'est-à-dire la capacité à atteindre un résultat recherché, passe par la capacité à organiser l'interaction de tous les acteurs concernés, à relier les différents domaines, à faire communiquer les différentes échelles. On retrouve là la fonction première de la gouvernance : **assurer la « coordination » des actions, organiser la coopération des acteurs**. D'où la nécessité de repenser la gestion de notre société *via* l'identification de nouveaux principes de gouvernance (cf. schéma gouvernance pour le développement).

(6) Ancien haut fonctionnaire, auteur de plusieurs essais sur le rôle et la place de l'État dans la société contemporaine. Pierre Calame a été directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme de 1988 à 2009 et préside aujourd'hui le Conseil de la Fondation.

4 UN SCÉNARIO DE RÉDUCTION PROGRESSIVE DES TRANSFERTS

VISION STRATÉGIQUE

Les indicateurs de coordination-anticipation :

- capacité de l'autorité publique/des institutions à animer des formes de concertation pour faire émerger un intérêt commun,
- capacité d'arbitrage autonome de l'État, priorités des élites pour le développement,
- coordination au sein et entre les administrations,
- capacité des autorités politiques,
- vision stratégique des autorités,
- aptitude de la société pour l'innovation,
- environnement technologique des entreprises,
- investissement dans le futur de la population,
- environnement technologique, capital-risque,
- anticiper les besoins de financement et optimiser la gestion des finances publiques.

Les indicateurs d'ouverture du système de régulation sociale :

- ouverture économique: régulation de la concurrence, facilité de création d'entreprise, facilité d'entrée sur le marché, actionnariat dispersé, information sur le capital des entreprises,
- sociale : mobilité sociale, non-segmentation du marché du travail et non-discrimination fondée sur des critères ethniques, religieux ou de genre, formation des élites, libertés syndicales,
- politique: droits politiques et libertés civiles, pluralisme des médias, décentralisation, transparence des processus de concertation.

Les indicateurs de formalisation du système de régulation sociale :

- efficacité de l'administration publique,
- contrôle de la corruption,
- sécurité des droits de propriété formels,
- sécurité des transactions sur les marchés des biens et services et sur les marchés financiers,
- sécurité des droits et transactions fonciers,
- solidarités institutionnelles,
- régulation du système financier,
- respect du droit du travail.

RÉDUCTION DES INCERTITUDES

CONFIANCE

CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dès lors, le renforcement de la coordination inter et infra institutionnelle en Nouvelle-Calédonie pourrait s'opérer à la fois au niveau stratégique[7] et organisationnel, mais aussi au niveau des moyens à mettre en œuvre. Ainsi, si les institutions sont bien des éléments d'organisation du vivre ensemble des sociétés humaines au coeur du phénomène politique (polis : cité)[8], alors la clarification de la répartition des compétences œuvrera dans le sens d'une amélioration de la cohérence et de l'efficacité des politiques publiques, et donc de la vie en société. Compte tenu de la multiplication des acteurs ou institutions, il faut encourager une vision globale de manière à permettre la conduite de réformes de fond à l'échelle du pays par l'optimisation et la clarification de la répartition des compétences[9].

Ainsi, selon l'organisation institutionnelle et la coordination recherchées, plusieurs scénarios pourraient être déclinés pour renforcer la gouvernance au niveau « pays » :

- soit une mutualisation renforcée, scénario au sein duquel les efforts seraient portés sur la coordination stratégique, opérationnelle et des moyens ;

- soit un scénario de « gouvernement stratège », où le gouvernement serait doté d'une mission de planification stratégique, dans le cadre d'une restructuration de l'architecture institutionnelle ;

- une alternative médiane pourrait également réunir un consensus élargi autour de la mise en place d'un cadre stratégique interprovincial portant sur les seules compétences pays ;

- enfin, un scénario d'optimisation privilégierait le cap ambitieux de la gouvernance pour le développement, rendu possible par une soutenabilité budgétaire affirmée *via* la planification, la gestion et le recours à des outils efficients (type fonds souverain, notamment).

Le choix possible d'un cadre stratégique interprovincial

L'histoire montre que des stratégies privilégiant le gradualisme et le consensus ont souvent plus de chance de succès que les « thérapies de choc ». Dans le domaine de la gouvernance, ce gradualisme pourrait passer, dans un premier temps, par la confection d'un « cadre stratégique interprovincial » qui ne porterait que sur les compétences « pays ». Cet exercice procèderait d'un travail conjoint entre les trois provinces (qui pourraient décider, si elles le souhaitent, de confier à l'une d'entre elles un rôle de « chef de file », voir scénario suivant). À défaut, la pratique de la mutualisation interprovinciale permettrait de faire l'apprentissage, dans un contexte apaisé et offrant toute garantie, d'une délégation progressive de certaines compétences de niveau pays. Viendra alors naturellement le moment où il apparaîtra opportun à tous d'aller plus loin, voire même de les transférer, ou pas, au niveau du pays.

Le choix possible d'une mutualisation renforcée

Ce scénario découle logiquement du diagnostic et des défis présentés dans les chapitres précédents, constats invitant à renforcer la coordination, stratégique, opérationnelle et des moyens, entre les institutions calédoniennes, sans modifier leurs prérogatives respectives. Mais il va plus loin dans la formalisation de cette coordination, qui existe déjà aujourd'hui, en cherchant à l'institutionnaliser.

La cohérence des politiques, et notamment des politiques provinciales, dans les domaines de compétence qui relèvent du niveau pays, serait assurée par un chef de file. Ce rôle serait confié à l'une des trois provinces, avec un mode de désignation à déterminer. Dans certains cas, le rôle de chef de file pourrait aussi être confié au gouvernement.

La mission de chef de file serait :

- d'animer la coordination en formulant, dans le domaine concerné, un plan stratégique cohérent à partir des orientations politiques et techniques de chacune des trois provinces. Autrement dit, le chef de file aurait à produire un cadre logique (déclinant objectifs stratégiques et opérationnels, actions et moyens à mettre en œuvre) en procédant à une synthèse cohérente des trois cadres provinciaux au niveau pays ;

(7) Par la conception et la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle du pays que l'on veut construire.

(8) Des institutions pour un pays, la Nouvelle-Calédonie en devenir, *Jean-Yves Faberon, 2012.*

(9) Eventuellement « territorialiser certaines compétences pour favoriser la vision pays ».

- de coordonner les actions pour une mise en œuvre efficace du cadre logique interprovincial. Sans contrevenir au principe constitutionnel, ni à l'article 3 de la loi organique concernant la libre administration des collectivités impliquées, le chef de file aurait donc aussi pour mission d'organiser les modalités d'actions communes des collectivités impliquées. Il serait en cela garant de la cohérence des objectifs partagés ;

- la province, ou le gouvernement, désigné comme chef de file sur un domaine de compétence pays n'en aurait pas pour autant la maîtrise d'œuvre. Ainsi, chaque province aurait toujours le soin d'engager, sur son propre territoire, les actions décidées collégialement et figurant dans le cadre stratégique interprovincial. Ceci n'empêche nullement une province particulière de décider d'actions n'y figurant pas, sous réserve que celles-ci ne viennent pas réduire la cohérence d'ensemble ;

- les provinces pourraient, à tout moment, décider de mettre un terme au mandat du chef de file ;

- les questions relatives au financement des actions inscrites dans le cadre stratégique interprovincial, avec une éventuelle mutualisation des moyens sans modifier la clef de répartition, restent évidemment à étudier si ce scénario est retenu.

Ce type d'organisation sous forme de chef de file est assez fréquemment utilisé dans le domaine de la coopération internationale, notamment celle des états membres de l'Union européenne qui trouvent, dans certains cas, intérêt à coordonner leurs projets en désignant un pays leader, garant de la cohérence d'ensemble des actions à mener (et sans qu'aucune des parties n'abandonne pour autant ses prérogatives diplomatiques). L'expérience montre que le rôle de chef de file crée, pour celui qui l'accepte, plus de devoirs et d'obligations envers ses pairs, qu'il ne lui prodigue de pouvoirs sur eux. Les questions relatives au financement des actions inscrites dans le cadre stratégique interprovincial, avec une éventuelle mutualisation des moyens sans modifier la clef de répartition, restent évidemment à étudier si ce scénario est retenu.

Le choix possible d'un gouvernement stratège

L'objectif d'un tel scénario est de renforcer, voire de garantir, une vision pays, y compris via le rééquilibrage. Étape supplémentaire dans la conception et la mise en œuvre des politiques pays, ce scenario présuppose que les provinces et les communes acceptent d'inscrire leurs actions dans une optique pays. Il convient de noter que le Congrès peut d'ores et déjà saisir le gouvernement sur la définition et proposition des politiques stratégiques de niveau pays dans certaines matières, décidées par le Congrès, du fait de leur « intérêt territorial », y compris dans celles relevant des provinces.

Dans le cadre de ce scénario, les provinces devront ensuite :

- soit rentrer dans le cadre stratégique pays défini par le gouvernement, et voté par le Congrès, et le décliner sur leurs territoires (*via* leurs propres textes, décisions ou actions) ;

- soit déléguer leurs compétences de « mise en œuvre » de ladite politique.

Dans ce schéma, les provinces et les communes pourront notamment participer à la définition du cadre stratégique pays *via* des mécanismes de consultation de la part du gouvernement ou *via* le vote direct au Congrès

Les principales raisons pour confier au gouvernement de Nouvelle-Calédonie certaines compétences, *a minima* pour la définition de la stratégie et des priorités politiques, ainsi que pour la fonction normative, sont les suivantes :

- un enjeu d'équité sociale, d'égalité d'accès des Calédoniens aux services publics et devant des droits fondamentaux, et notamment des droits sociaux (santé, environnement, éducation-formation, emploi…), de rééquilibrage économique et social ;

- la nécessité d'assurer un développement fondé sur la logique de rééquilibrage territorial : aménagement du territoire, politiques des filières, transports…

- le financement et les moyens que nécessitent le pilotage et la mise en œuvre de certaines compétences ou politiques, au-delà même de la nécessaire vision pays. Ainsi, compte tenu des enjeux financiers liés à certaines compétences (cf. financement à long terme de la santé et de la protection sociale, de l'enseignement, etc.) ou aux enjeux économiques et sociaux liés à d'autres compétences (agriculture, environnement, tourisme, etc.), une territorialisation de ces compétences permettrait aussi de mutualiser les moyens dédiés, tant financiers qu'humains ;

- la rationalisation de l'approche provinciale, par définition centrifuge, potentiellement source d'incohérences, de concurrence, de logiques et priorités différentes.

À ce titre, l'exercice de certaines compétences, d'intérêt territorial, aux mains d'un gouvernement « pays » pourrait être temporaire et n'exclut aucunement la contribution des provinces et/ou des communes à leur définition, à leur mise en œuvre, ou à leur financement.

Ainsi, ce scénario se déclinerait selon trois axes fondamentaux nécessaires à l'optimisation des politiques publiques calédoniennes.

Axe 1 : le **gouvernement** pourrait ainsi se trouver positionné sur une **mission de planification** globale, conduisant à la définition de schémas directeurs, de principes généraux dans les domaines de compétence relevant du niveau pays, comme par exemple :

- le nickel,

- la protection sociale, dont handicap et dépendance (et non l'action sociale),

- la santé,

- la formation professionnelle et l'emploi,
- les transports, et notamment le maritime et l'aérien,

- l'enseignement, dont les programmes, les méthodes pédagogiques, ainsi que le primaire public et privé,

- l'énergie (cf. distribution d'énergie électrique), l'eau et l'assainissement[10],

- le tourisme (offres/produits, promotion/communication),

- le développement économique, dont nickel, mer et agriculture, pour l'approche filières,

- l'environnement.

Axe 2 : les **provinces** seraient chargées de la mise en œuvre des politiques publiques dans le respect des schémas directeurs évoqués et se verraient confier des compétences attributives (ou clauses de compétence d'attribution). En amont, les provinces participeraient notamment à la réflexion stratégique de niveau pays lors de la soumission au Congrès des schémas rendus opposables par leur vote.

Axe 3 : les **communes** conservent une clause de compétence générale, donc leurs compétences actuelles, mais dans un cadre rénové[11], avec un code des communes de Nouvelle-Calédonie actualisé.

Dans ce scénario, le Sénat coutumier pourrait prendre une nouvelle dimension en jouant un rôle d'expertise au profit de la réflexion territoriale sur l'articulation entre la coutume, le droit coutumier et le système de droit commun.

Ce scénario autorise plusieurs variantes. La plus ambitieuse d'entre elles, mais à long terme et au-delà de l'horizon fixé par l'accord de Nouméa, consisterait à revoir l'attribution des compétences entre les provinces et le gouvernement pour confier à ce dernier ce qui relève effectivement du niveau pays...

(10) À défaut du niveau territorial, ces compétences relèveraient d'un niveau intercommunal et non communal.

(11) Pour certaines compétences communales, il n'existe actuellement pas de texte qui prévoit ou encadre leur mise en œuvre, le code des communes est de ce point de vue incomplet.

Faut-il faire évoluer le paysage démocratique calédonien ?

Faut-il développer la « gouvernance démocratique » ?

Les objectifs desservis par la gouvernance consistent notamment en l'identification et l'analyse des pratiques optimales et innovantes d'interactions entre les institutions publiques et les acteurs non étatiques (société civile, secteur privé, citoyens…) permettant l'élaboration de régulations efficaces et légitimes au sein de la sphère publique.

À l'horizon 2025, il s'agit ainsi de déterminer quelle forme pourrait prendre l'action publique pour répondre aux attentes des citoyens. De nouveaux espaces de dialogue et des mécanismes de consultation et de décision pourront ainsi être créés. Cette préoccupation est particulièrement présente dans la montée des logiques territoriales, la volonté, à travers « des projets de territoires », de créer des synergies entre les acteurs d'un territoire (autour d'une commune ou d'un regroupement de communes, par exemple) au sein d'une stratégie d'ensemble, dans la capacité pour les pouvoirs publics d'accompagner les initiatives locales coordonnées. Les politiques publiques mises en œuvre sont alors davantage orientées vers la mise en place de mécanismes ascendants (*bottom up*) permettant la remontée des initiatives locales à travers des projets de territoires.

C'est l'exemple de la création de conseils de développement, qui intègreraient tant les pouvoirs économiques que coutumiers ou institutionnels. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, dite loi Voynet, a institué, en France, de tels conseils au sein de chaque agglomération. Un conseil de développement est composé de représentants élus, des milieux socioprofessionnels et associatifs de l'agglomération. Il peut participer à l'élaboration du projet du territoire, être consulté sur des questions touchant à l'aménagement et au développement de l'agglomération[12].

La pérennité d'un système de gouvernance optimisée sera garantie par l'acceptation par la grande majorité de la population calédonienne et par l'engagement de chacun dans un projet fédérateur desservant le bien commun. L'effort de transparence de la gouvernance institutionnelle et le renforcement de la démocratie participative y participent indéniablement. Ainsi, en faisant prendre conscience aux populations de leur rôle dans la société, leur rapport à la citoyenneté évolue.

Parallèlement, la transparence passe également par le respect des règlementations en vigueur. Or, ce respect se matérialise par une activité efficace et constante des organismes de contrôle existants. Ainsi, même si le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a déjà pris conscience de la nécessité de réformer, il reste à définir une stratégie au niveau pays. À cette fin, des outils existent pour permettre de réguler les différents mécanismes concourant au fonctionnement assaini de l'économie notamment, mais également à une gouvernance pour le développement (cf ci-avant).

Faut-il renforcer les moyens du Congrès pour qu'il assure pleinement son rôle ?

De part son rôle d'assemblée délibérante[13] de la Nouvelle-Calédonie, le Congrès doit disposer des moyens nécessaires à l'exercice plein de son rôle. En vue d'optimiser son fonctionnement, il convient donc d'envisager une augmentation et une professionnalisation de ses moyens humains, notamment ceux de son administration, mais particulièrement aussi des collaborateurs « techniciens »[14].

(12) Ces aspects sont plus particulièrement évoqués dans les chapitres consacrés à l'amélioration du dynamisme des territoires et au développement local mais ils se retrouvent naturellement dans de nombreuses autres politiques publiques.

(13) Le Congrès vote la loi, vote le budget, contrôle l'exécutif et dispose d'une compétence de droit commun pour les affaires de la Nouvelle-Calédonie et d'attributions consultatives spécifiques.

(14) La capacité d'analyse et d'aide à la décision du Congrès et du gouvernement pourrait aussi être renforcée en instaurant un conseil d'analyse stratégique (CAS) commun au Congrès et au gouvernement.

Faut-il encourager le Sénat coutumier à affirmer son rôle ?

- Institution récente, mise en place par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, le Sénat coutumier pourrait voir son positionnement et implication optimisés de façon plus concrète par la dotation de moyens dédiés. Dans cet esprit, plusieurs pistes sont à envisager :

- globaliser la dotation budgétaire spécifique que reçoit le Sénat du gouvernement chaque année ;

- faire en sorte que le Sénat soit réellement consulté en amont des décisions ou votes lorsqu'il doit l'être et lui donner les moyens de donner un avis (délais, experts, etc.) et faire respecter les obligations de saisine du Sénat, notamment de la part des provinces ;

- préciser la répartition des rôles entre la direction des Affaires culturelles coutumières (cf. service de l'État civil coutumier et des Affaires coutumières) de l'administration gouvernementale et le Sénat ;

- revoir les « liens » et surtout l'articulation entre le Sénat et les conseils coutumiers ;

- doter les conseils coutumiers et les aires coutumières des moyens « administratifs » nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Poursuivre la mise à disposition des fonctionnaires de l'administration du Sénat par le gouvernement ;

- donner un statut aux seize sénateurs coutumiers ou a minima définir des moyens d'améliorer l'exercice de leur mandat de façon à éviter les vacations et à renforcer et professionnaliser l'administration du Sénat ;
- revoir le mode d'élection du Sénat coutumier et des conseils coutumiers afin d'assoir leur légitimité auprès des populations kanak, des autres institutions calédoniennes, mais aussi auprès des autorités kanak (chefs coutumiers)[15]. En vue de renforcer le poids et la légitimité de l'institution, il pourrait également être envisagé l'entrée des femmes mélanésiennes au Sénat coutumier.

À l'instar des conseils de quartiers ou des conseils des jeunes, réfléchir à une articulation entre communes et « institutions coutumières » avec, éventuellement, un conseil coutumier de niveau communal ou une « représentation » des coutumiers dans les quartiers ou les conseils municipaux.

b. Quels choix possibles pour réduire la contrainte en matière de finances publiques ?

Les pouvoirs publics calédoniens disposent de plusieurs leviers pour assurer l'adéquation à long terme entre les recettes et les dépenses publiques et différents choix sont possibles pour le faire.

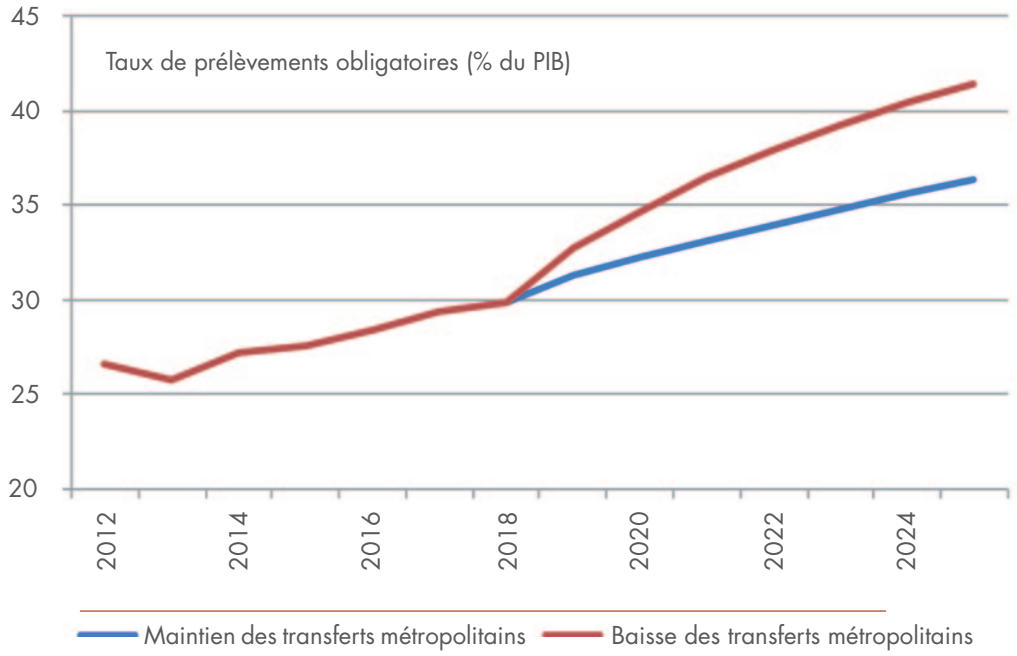
Faut-il faire le choix d'augmenter les ressources propres ?

Le premier levier consiste donc à financer le surplus de dépenses publiques par une augmentation à concurrence des prélèvements obligatoires[16]. L'équilibre budgétaire, y compris des comptes sociaux, supposerait ainsi de relever d'une dizaine de points de PIB les prélèvements obligatoires dans l'hypothèse favorable d'un maintien des transferts de l'État (140 milliards XPF annuels), et d'une quinzaine de points, si celui-ci venait à se désengager partiellement.

(15) Cf. Actualisation du projet élaboré en 2004, qui proposait de passer des « us et coutumes » au « suffrage ».

(16) Les scénarios économiques qui suivent ont été développés dans les chapitres consacrés au défi économique (autre modèle de développement) et aux nouvelles dynamiques structurelles de l'économie calédonienne. L'élargissement de l'assiette des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), la part de la richesse calédonienne affectée au financement de la totalité des dépenses socialisées. Ceci suppose une croissance forte et donc la mise en œuvre des réformes proposées et relatives aux politiques publiques.

5 L'AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES



Mais l'utilisation du levier fiscal ne serait pas sans conséquence. En effet, dans une économie concurrentielle ouverte sur le reste du monde, le relèvement des taux de prélèvement provoque généralement un ralentissement de la croissance, comme c'est le cas actuellement en métropole et ailleurs en Europe. Les conséquences pourraient être différentes en Nouvelle-Calédonie en raison des distorsions de concurrence qui caractérisent cette économie. Dans ces conditions, les entreprises hors nickel pourraient répercuter intégralement la hausse des charges fiscales et sociales dans leurs prix. De leur côté, les salariés pourraient, peu ou prou, maintenir le pouvoir d'achat de leur revenu disponible (après impôts et paiement des cotisations sociales) en obtenant des hausses de salaire, qui seraient, à leur tour, intégralement répercutées dans les prix... Ainsi donc, le risque principal d'un fort relèvement des taux de prélèvements obligatoires serait, en Nouvelle-Calédonie, le risque inflationniste. Celui-ci ne manquerait pas alors d'affaiblir davantage la compétitivité de l'économie calédonienne, rendant toujours plus difficile son insertion sur le marché mondial. Enfin, compte tenu de son ampleur, cet ajustement fiscal ne serait pas sans soulever de nombreuses difficultés politiques et sociales.

À ce stade, le choix d'un tel scénario d'ajustement fiscal paraît insupportable.

Une capitalisation au travers d'un fonds souverain[17]

Dès lors, les ressources complémentaires permettant d'assurer la soutenabilité des budgets publics à long terme pourraient être fournies par :

- le secteur du nickel : ces ressources seraient constituées des impôts et taxes acquittés par le secteur (en conservant le taux de prélèvement actuel ainsi que les exonérations dont bénéficient sur une longue période les deux nouvelles usines) et du revenu du capital (dividendes) perçu par les sociétés publiques de participation. Toutes ces ressources ne pourront évidemment pas être mobilisées pour compenser un éventuel désengagement financier de l'État.

(17) La thématique du fonds souverain a été développée dans le chapitre relatif aux nouvelles dynamiques structurelles de l'économie calédonienne et dans celui consacré à la filière nickel.

Il faudra y ajouter les dividendes procurés par les usines off-shore (POSCO 1 et 2, projets Chine et Japon) lorsque ceux-ci seront disponibles :

- une augmentation modérée des taux de prélèvements obligatoires (jusqu'à 33 % en 2025, contre plus de 40 % dans le scénario d'ajustement fiscal).

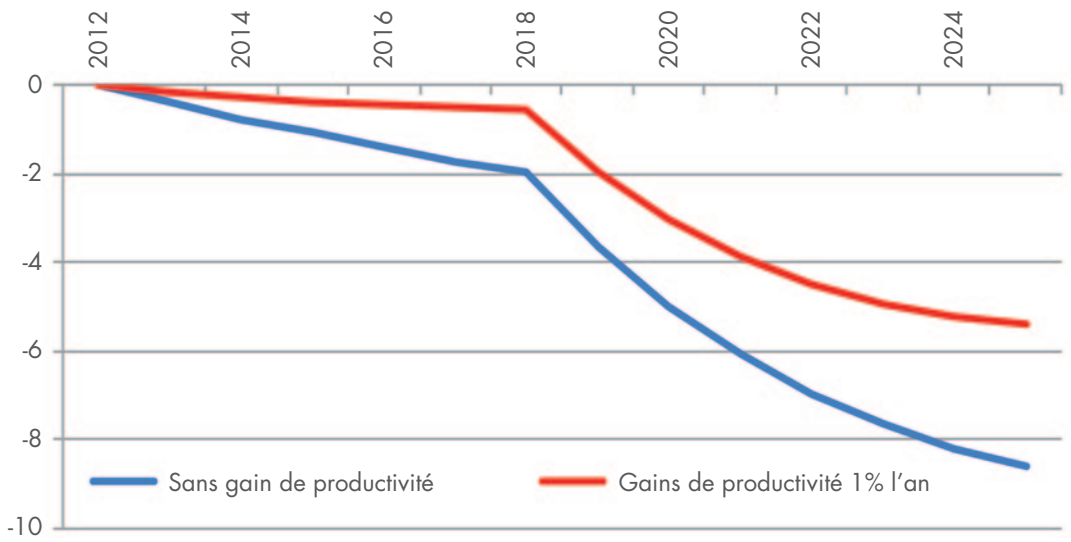
Comment maîtriser les dépenses publiques tout en donnant de la visibilité aux collectivités sur leurs recettes ?

Une réduction de la progression des dépenses

La Nouvelle-Calédonie n'échappera pas à un effort d'ajustement concernant le rythme de progression de ses dépenses publiques. Les principales marges de manœuvre résident dans la progression des dépenses de personnel[18]. Les Assises de la fonction publique tenues en 2010 ont montré que le poids de la fonction publique calédonienne était certes élevé, mais pas hors norme pour autant : le taux d'administration est ainsi de l'ordre de 100 agents publics pour 1 000 habitants, contre 80 en moyenne nationale (70 au Royaume-Uni et 110 au Canada [19]. En revanche, le coût de fourniture des services publics déroge à la norme, tant nationale qu'internationale : la masse salariale publique, gonflée par l'indexation, représentait, en 2006, 21 % du PIB contre 13 % en métropole et 10 % à peine en moyenne dans les pays de l'OCDE.

L'enjeu principal est donc de maîtriser la progression des dépenses de personnel, sans remettre en cause les modalités de fixation des salaires dans la fonction publique, mais en agissant plutôt sur les besoins futurs en personnel. Ceux-ci pourraient être réduits en réalisant des gains de productivité, notamment grâce à la généralisation de l'e-administration. Des gains de productivité d'1 % par an permettraient de réduire de 0,6 point la progression des dépenses totales.

6 DÉFICITS PUBLICS(*) EN % DU PIB (SCÉNARIO DE CROISSANCE FORTE ET DE RÉDUCTION DES TRANSFERTS)



(*) Dépenses budgétaires et prestations sociales

(18) Les pouvoirs publics calédoniens devraient accorder la plus grande attention à la dérive des comptes sociaux. Mais, les marges de manœuvre, à moyen et long termes, apparaissent plus réduites en raison de l'augmentation attendue des coûts de fonctionnement du Médipôle et des besoins de financement des régimes de retraite.

(19) Données et projections économiques, *Olivier Sudrie, contribution aux Assises de la fonction publique, Nouméa, 2010.*

Néanmoins, comme visualisé dans le graphique ci-avant, la combinaison d'une croissance forte et d'une maîtrise des dépenses de personnel grâce aux gains de productivité ne permettrait pas de contenir les déficits publics à des niveaux soutenables à long terme en cas de désengagement partiel de l'État après 2018.

Une visibilité et une stabilité accrue de certaines recettes

S'engager dans une **réforme de la fiscalité globale** (fiscalité directe et indirecte) avec l'ensemble des partenaires concernés et des institutions bénéficiaires, avec un triple objectif : une fiscalité plus productive, plus juste et plus lisible. Au niveau des communes, ceci pourrait se traduire par :

- une meilleure visibilité sur les recettes *via* des prévisions d'évolution des recettes à 3-5 ans et des hypothèses prospectives[20] notamment sur la taxe communale d'aménagement (TCA), les centimes additionnels, etc.

- la sanctuarisation, éventuellement, d'une partie de la section d'investissement des budgets communaux, en particulier en dehors du Grand Nouméa, compte tenu des besoins encore insatisfaits en matière d'eau/assainissement, d'électrification, de réseaux de télécommunication, de voirie, etc. (de façon à éviter le report ou la réduction des fonds affectés aux investissements du fait du poids des dépenses de fonctionnement).

Encourager les solidarités institutionnelles, *via* une révision structurelle de la répartition des fonds (clef de répartition, dotations d'équipement, de fonctionnement, Fonds Intercommunal de Péréquation - FIP)[21]. Il s'agit ici d'utiliser au maximum les possibilités offertes par le cadre législatif ou réglementaire afin d'augmenter les recettes de certaines collectivités, compte tenu de la nature de leurs compétences, de la nécessité de maintenir certaines interventions, de la demande croissante des populations… Ainsi, les pistes de réflexion pourraient concerner :

- l'augmentation de la quote-part du FIP fonctionnement pour les communes au taux maximum (8 %) en cas de besoin et de possibilité. Ce surplus pourrait être dédié à un fonds de péréquation au profit des communes ;

- la révision de la clé de répartition sur la partie fonctionnement au profit de la province Sud, liée à la corrélation d'une part importante de ses interventions et de son budget de fonctionnement (60 % environ) avec les évolutions démographiques (cf. éducation, santé, action sociale) ;

- la hausse simultanée des parts de la dotation d'équipement au bénéfice des provinces Nord et îles Loyauté, tout en maintenant la quote-part des recettes affectées à la dotation d'équipement (4 %) et en examinant une baisse de la quote-part destinée à la dotation de fonctionnement (de 53,5 à 52 %, voire au minimum de 51,5 % ?) ;

- un accroissement des recettes de la province Sud hors évolution de la clé de répartition, via le transfert des produits de certaines taxes aux provinces ou la création de nouvelles taxes à leur profit[22].

Anticiper la stagnation, voire la baisse, de certains transferts financiers issus de l'État, en vue de pallier le renchérissement du coût des missions transférées dans le temps. Ce principe est a fortiori vérifié en cas de « rattrapage » à mettre en œuvre par la collectivité récipiendaire, de volonté d'accroître le niveau de service (cf. remise à niveau du patrimoine scolaire, postes de TOS non pourvus mais transférés…)[23]. Cette piste nécessite d'actionner trois leviers en parallèle :

- une réflexion politico-stratégique : quel niveau de qualité ou de service la Nouvelle-Calédonie souhaite-t-elle offrir dès transfert de la compétence ? Faut-il échelonner ou réduire certains investissements ? Faut-il revoir la prestation fournie ?

(20) Données de la direction des Services fiscaux (DSF) et du comité des Finances locales.
(21) Article 49 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.
(22) Cf. En 2003 l'instauration de la taxe téléphonique provinciale.
(23) Cf. Rapport final, Bilan de l'accord de Nouméa, du 15/12/11, page 11 du rapport de synthèse sur l'évolution des charges liées à la compétence enseignement.

- les hypothèses d'évolution des recettes et dépenses sur chaque compétence, toutes choses égales par ailleurs, et en fonction de deux ou trois scénarios (redouté, tendanciel, souhaitable) d'évolution de la prestation ?

- à situation égale (niveau de compétences et prestations inchangées), la collectivité bénéficiaire de cette compétence aurait-elle davantage intérêt à exercer cette compétence ou à la déléguer ? Il conviendra dès lors d'identifier le bilan coûts/avantages des différents modes de production envisagés et la stratégie financière correspondante à adopter.

Le choix d'une combinaison optimale qui s'appuie sur une croissance durable

À long terme, la soutenabilité budgétaire passe nécessairement par la combinaison de plusieurs politiques économiques :

- la conduite d'une politique de relance de la croissance adaptée (gains de productivité politique d'innovation, pôles de compétitivité, clusters, etc.), accompagnée de mesures destinées à mieux maîtriser les dépenses ;

- parallèlement, dans le cadre d'une stratégie économique et financière à long terme, et dans le respect de la compétence du développement économique dévolue aux provinces, la capitalisation de la richesse générée par le nickel au travers de l'abondement d'un fonds souverain constituerait une option déterminante dans la monétarisation de la ressource nickel. Un autre choix du financement de ce fonds prendrait la forme d'une augmentation modérée des taux de prélèvements obligatoires.

D'autres alternatives se font néanmoins jour. Ainsi, le concept de croissance, au-delà de son angle économique, peut également être appréhendé comme un mieux-être collectif. Dans ce cas, la priorité n'est-elle pas de s'orienter vers un modèle économique durable qui opérerait un glissement du concept de la productivité du travail à celle des ressources [24] ?

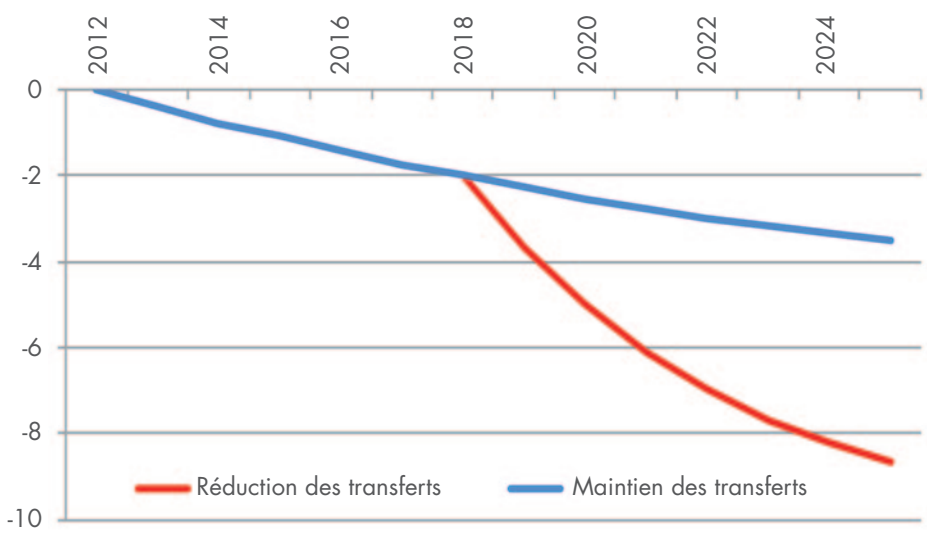
In fine, la croissance est indispensable pour augmenter l'assiette des prélèvements. Ainsi, une réforme économique basée sur des gains de productivité associés à une meilleure répartition des revenus permettrait de réaliser une croissance de l'ordre de 4 % par an, hors inflation, et de 6 % en termes nominaux, avec une inflation tendancielle de 2 % l'an. Un tel rythme de croissance conduirait à un doublement des recettes propres de la Nouvelle-Calédonie sur la période 2013-2025.

Mais la croissance ne suffira pas, à elle seule, pour équilibrer les comptes publics et sociaux, notamment dans le cas d'un désengagement partiel de l'État. Comme le montre le graphique ci-après, le supplément de recettes fiscales et de cotisations sociales induit par la croissance demeure insuffisant pour faire face à la totalité des charges : le déficit global se creuse d'année en année, et son poids dans le PIB excède les ratios prudentiels généralement admis.

(24) Cf en annexe 1 : synthèse du forum organisé par l'Agence Française de Développement (avril 2013) : vers un modèle économique durable : de la productivité du travail à celle des ressources (Ernst Ulrich von Weizsacker et Ashok Khosla, UNEP International Resource Panel) et chapitre 6. 20 « optimiser les filières stratégiques : valoriser le capital naturel ».

7 **SCÉNARIO DE CROISSANCE FORTE**

Déficits publics(*) en % du PIB (scénario de croissance forte)

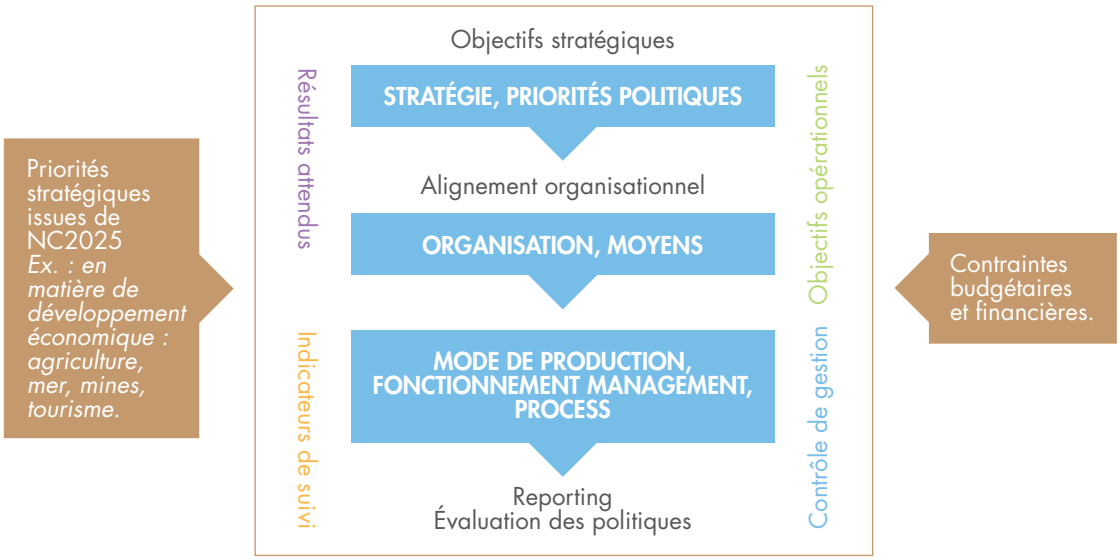


(*) Dépenses budgétaires et prestations sociales

6.22.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

En matière de gouvernance, l'ensemble des objectifs poursuivis a pour finalité d'organiser l'action publique, et plus particulièrement les politiques publiques, selon le modèle suivant.

8 **STRATÉGIE, ORGANISATION, MOYENS**



a. Renforcer la cohérence et la performance de l'action publique

Un objectif premier : renforcer la coordination stratégique

Quel que soit l'avenir l'institutionnel que les Calédoniens choisiront, la nécessaire construction du pays nécessite d'ores et déjà de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques à cette échelle. Or, l'organisation institutionnelle actuelle, qui s'impose à tous jusqu'au terme de l'accord de Nouméa, ne s'y prête pas toujours aisément. Les objectifs présentés ci-dessous cherchent à renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique locale.

Rendre obligatoire la consultation en amont de l'un ou l'autre des niveaux institutionnels (gouvernement, provinces, communes) en cas de proposition d'une nouvelle loi du pays ou d'une décision administrative qui aurait un impact, potentiel ou avéré, sur les autres collectivités[25], ou en cas de nouvelle politique publique (décidée unilatéralement) sur les autres niveaux, du fait de l'imbrication de certaines compétences. S'agissant des communes, celles-ci pourraient être consultées *via* les deux associations de maires existantes[26].

Réviser le rôle et les modalités de fonctionnement des comités ou conseils consultatifs afin de les rendre plus efficaces et de renforcer leur rôle d'aide à la décision vis-à-vis des élus et/ou des administrations : fusion de certains comités ou conseils dont les thèmes d'intervention se chevauchent, suppression des comités ou conseils obsolètes, ou qui ne se réunissent pas du fait de l'évolution de leurs compétences, évolution de la composition de certains comités…

Instaurer et institutionnaliser des dispositifs de coordination politique entre le gouvernement et les trois provinces et inter provinces, telles que les conférences des présidents de provinces, la conférence des présidents du gouvernement et des trois provinces.

Mieux planifier l'action publique

La cohérence des politiques publiques est notamment conditionnée à leur planification qui doit être soutenue par des analyses relevant, par exemple, d'un Conseil d'Analyse Stratégique (CAS). Pour être performant, cet effort de structuration nécessitera une évaluation en amont, ainsi que postérieure, selon des critères et indicateurs définis en fonction de la finalité de la politique et des objectifs poursuivis. Ainsi, il convient de :

renforcer la capacité d'analyse et d'aide à la décision du Congrès et de l'administration gouvernementale en instaurant un CAS commun au Congrès et au gouvernement[27]. Sa mission principale consisterait à synthétiser les tendances et proposer des visions et scénarios temporels venant en appui à la décision stratégique. Il pourrait aussi produire des hypothèses à long terme, des notes de synthèse prospective, assurer une veille prospective internationale sur des secteurs clés pour le pays (Asie, Pacifique, nickel, etc.). Outil indépendant d'aide à la décision et à la prospective, avec une double saisine possible de la part du gouvernement et Congrès, éventuellement obligatoire pour l'examen des lois de pays impactant les finances publiques, ce CAS pourrait s'appuyer sur l'expertise statistique de l'ISEE pour une « expertise » supplémentaire en termes d'analyse stratégique, outre sa fonction de production statistique ;[28]

intégrer les fonctions de planification et de veille juridique :

- dans toutes les directions pour la préparation budgétaire et l'organisation planifiée de la mise en œuvre des politiques ;
- *a minima* dans les directions qui ont ou auront à intégrer ou faire appliquer des règlementations ou textes internationaux pour la veille juridique ;

(25) Cf. Augmentations de salaires dans la fonction publique.

(26) Par ailleurs, les délais et contenus des « saisines amont » doivent être encadrés afin que cette consultation soit réelle et utile. Si les avis des collectivités consultées ne sont pas suivis par la collectivité qui a consulté, celle-ci doit renvoyer un avis motivé.

(27) De type Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP), lieu d'échanges et de concertation, pour aider le gouvernement dans la détermination des grandes orientations d'avenir (de la France) et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics. Créé par décret du 22 avril 2013, le CGSP se substitue au CAS.

(28) Ceci présuppose une harmonisation, par l'ISEE, des données « brutes » actuellement produites par les différents organismes concernés : CAFAT, DSF, secteur consulaire, etc.

- instaurer une fonction « évaluation et contrôle de gestion » transversale au sein de grandes administrations (gouvernement, provinces, et principales). Les concepts, méthodes et outils de l'évaluation et du contrôle de gestion pourraient utilement être partagés, ainsi que certains indicateurs de suivi et de pilotage.

Organiser le pilotage de l'action publique, tant au niveau stratégique qu'opérationnel

- **Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques** dans un souci de mesure de la performance des politiques et de transparence vis-à-vis des citoyens (cf. impératif de redevabilité, rendre compte du bon usage des deniers publics et de la mise en œuvre des priorités politiques[29]). Le concept de « gouvernance pour le développement », évoqué en exergue, pourrait trouver ici une application opportune. En effet, en qualité de référentiel, il permettrait, d'une part, d'analyser la situation de la Nouvelle-Calédonie au travers des multiples paramètres de cette base de données. D'autre part, le système calédonien pourrait ainsi se trouver évalué tous les 5 ans au moyen de cette grille de lecture (cf. annexe 1 du chapitre 3.4 « les éléments du diagnostic en matière de gouvernance »). Les modes de gouvernance vers lesquelles le pays souhaite s'orienter pourront être ainsi modulées en vue du plus grand intérêt commun ;

- doter les administrations de vrais **outils de suivi et pilotage :** dialogue et contrôle de gestion, comptabilité analytique, indicateurs de pilotage système d'information de gestion et décisionnel connecté au système d'information budgétaire, avec une logique de présentation missions/programmes, etc.

- renforcer les capacités d'analyse budgétaire et **faire du budget un véritable socle des politiques publiques :**

  - faire en sorte que la déclaration de politique générale du gouvernement en début de mandat soit véritablement une feuille de route priorisée, partagée et portée par l'ensemble des membres du gouvernement et déclinée ensuite chaque année via le débat d'orientation budgétaire (DOB), le budget et les politiques mises en œuvre ;

  - rendre obligatoire une présentation des budgets par fonction et une véritable comptabilité analytique (notamment cf. EPA, EPIC, CH) ;

  - instaurer un budget pluriannuel en obligeant chaque direction à présenter un budget pluriannuel glissant sur 3 ans. Ceci permettrait de disposer a minima d'une vision triennale lors du DOB, le vote du budget primitif annuel par le Congrès devant s'inscrire dans une perspective pluriannuelle ;

  - poursuivre la logique « mission/programme » dans la présentation budgétaire des principales institutions (gouvernement, provinces) et la présentation par fonction des budgets des provinces et communes ;

  - renforcer et appliquer l'obligation d'accompagner d'études d'impacts et d'hypothèses de financement toute politique ou mesure nouvelle, et notamment toutes les lois du pays ;

- poursuivre et étendre les **démarches et les dispositifs de planification stratégique et opérationnelle.** Toutes les collectivités gagneraient à établir un Plan Pluriannuel d'Investissement global (PPI) qui offre une vision claire et complète dans le temps des opérations d'investissement, ainsi qu'un meilleur rapprochement physico-financier de ces opérations. D'autres outils, déjà en partie utilisés par le gouvernement ou d'autres collectivités importantes, pourraient être généralisés, comme par exemple le Plan de Performance des Politiques publiques (PPP) de la Nouvelle-Calédonie, qui vise à inscrire la performance au cœur des dépenses publiques. Deux axes principaux sont en cours de développement dans le cadre du PPP :

  - le renforcement de la vision prospective de la Nouvelle-Calédonie, ***via* des outils d'analyse et de prévision économique et financière de moyen terme ;**

(29) S'agissant des compétences transférées, les coûts et les moyens ayant été globalement identifiés lors du transfert, la période de référence pour l'état de lieux débuterait alors au transfert.

- la modernisation de la gestion des finances publiques, en améliorant la lisibilité du budget, notion de mission et de programmes budgétaires, en rénovant les modes de gouvernance budgétaire, en développant les outils de gestion de la performance des dépenses publiques *via* la mise en place d'indicateurs de performance.

L'organisation des séminaires de conjoncture et de prospective économique Amédée (vision court terme, 3 ans) et Beautemps (moyen terme, 10-15 ans) s'inscrit pleinement dans cette démarche. Ces séminaires, et les outils de modélisation économique associés, ont vocation à renforcer la capacité de la Nouvelle-Calédonie à anticiper l'évolution de son économie et des recettes fiscales qui en découlent.

b. Améliorer l'efficience de l'action publique

En vue d'accroître la performance des politiques publiques, certaines imperfections ou dysfonctionnements peuvent être réduits en améliorant le fonctionnement des services, en renforçant les coordinations ou encore en se dotant d'outils nouveaux et en gagnant en efficience.

Renforcer la coordination et la coopération au niveau organisationnel et opérationnel

- **Favoriser la coopération des services techniques** (réunions des secrétaires généraux, des directeurs opérationnels, des fonctions support telles DRH, DSI, ou DAF, ou des groupes de travail technique thématiques, etc.). Il s'agit ici d'officialiser ces dispositifs dont le dynamisme repose à l'heure actuelle encore trop sur les personnalités et relations individuelles ;

- s'agissant plus particulièrement des communes, instaurer une **fonction de « conseil technique »** destinée à celles-ci au sein des directions détenant une fonction normative ou exerçant des compétences en lien avec les communes (DIMENC, DITTT, DSF, DAE…) ;

- en ce qui concerne les lois du pays, les délibérations ou les textes internationaux s'appliquant en Nouvelle-Calédonie, recommander fortement que ces textes soient accompagnés d'une « fiche pédagogique » technique destinée à leur mise en œuvre ;

- lier les provinces et le gouvernement, dans un souci de responsabilité solidaire, sur certaines questions afin que les sujets de niveau pays soient effectivement traités de manière collective. Cette interdépendance peut se matérialiser *via* des financements croisés, le partage des « fruits de la croissance », des présidences partagées de certains comités, etc.

- sur des compétences « partagées » ou sur des sujets stratégiques nécessitant une approche pays (mines, tourisme, agriculture, transports, etc.), instaurer une **contractualisation** entre gouvernement et provinces sur des objectifs et des financements communs et élaborer des programmations pluriannuelles d'investissements (PPI) transversales.

Améliorer l'organisation administrative locale pour la rendre plus performante, y compris par des mutualisations

- Encourager les collectivités (gouvernement, provinces, principales villes), dans une **démarche d'alignement stratégique** au travers de la déclinaison de chaque politique publique en objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et plans d'action, etc.[30]

- **adapter l'organisation spatiale du service public :** augmenter le nombre de services délocalisés des provinces, mais aussi du gouvernement, dans une logique d'amélioration de la proximité vis-à-vis de la population, même si ces antennes sont ambulantes ou non permanentes, avec par exemple une ouverture les jours de marché ;

- instaurer des **guichets uniques** avec un « *front office* » commun (accueil, renseignement, traitement des questions usuelles, pré instructions des demandes) entre les différentes institutions concernées, le « *back office* », ainsi que les décisions relevant de chaque institutions. Dans le secteur de l'action sociale, ces guichets uniques pourraient être communs entre le gouvernement, les provinces, les communes (cf. CCAS) et la CAFAT (mise en œuvre relativement simplifiée en ce qui concerne l'emploi, la santé, l'action sociale) ;

- créer, si besoin, des groupements d'employeurs publics, notamment entre les plus petites entités.

(30) Ces éléments pouvant être repris dans des projets de direction spécifique à chaque entité au sein des administrations.

Mutualiser les fonctions supports, mais pas seulement

Les fonctions support sont constituées de l'ensemble des compétences qui fournissent des services aux fonctions métiers ou opérationnelles, mais sans être en lien direct avec le cœur de métier. Peuvent être identifiées comme fonctions support les fonctions ressources humaines, système d'information, achat, la fonction financière, patrimoniale, juridique, la fonction communication, les services généraux. D'une manière générale, les enjeux relatifs aux fonctions support sont triples :

- une meilleure efficacité de l'administration recentrée sur son cœur de métier, les capacités des services étant concentrées sur les segments essentiels de son activité, c'est-à-dire sur sa finalité ;
- l'amélioration de la qualité de service rendue à l'usager interne et externe en favorisant la professionnalisation des agents sur certaines fonctions ;
- la production d'économies d'échelle en rationalisant les processus qui comportent une forte dimension de traitement de masse (production de la paie, passation des marchés publics, entretien des locaux, etc.).

Les objectifs poursuivis en matière de mutualisation sont donc les suivants :

- mutualiser les fonctions ressources humaines, service intérieur, fonction patrimoniale-immobilier, achats entre plusieurs collectivités, sachant que le pouvoir de décision (cf. décision d'achat ou de recrutement) reste aux mains de chaque collectivité pour ce qui la concerne ;
- regrouper certaines politiques coûteuses et dont la vocation est clairement intercommunale, notamment en dehors du Grand Nouméa : transport, sécurité civile, voirie, propreté… *via* des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)[31] sans fiscalité propre, c'est-à-dire des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) à la carte ;
- créer des EPCI à fiscalité propre pour permettre aux communes adhérentes et à l'EPCI d'augmenter leurs capacités d'investissement et d'action et mettre alors en œuvre un taux de FIP fonctionnement de 18 % ;
- instaurer un (ou plusieurs) syndicat intercommunal de type agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)[32] ou DIV en matière de logement, d'aménagement urbain, de réhabilitation des quartiers, etc. afin d'intégrer une vision spatiale et sociale qui dépasse souvent les limites administratives des communes.

Aligner l'organisation des différentes administrations sur leurs missions

Là où c'est d'ores et déjà nécessaire, à l'occasion de la nouvelle mandature (2014-2018) et, surtout, lorsque les choix politiques seront faits à l'issue de NC2025, il convient d'aligner l'organisation interne de chaque administration, et a minima pour le gouvernement, les provinces et les principales communes, en fonction des priorités politiques. Ainsi, il sera nécessaire demain de refondre les organigrammes et de créer, par exemple, une direction de la Mer ou du Développement durable. Il s'agit ici de procéder à un alignement stratégique (segmentation de politiques publiques déclinées en objectifs stratégiques et opérationnels et en résultats attendus) et de la structuration administrative (organisation interne), afin que les administrations puissent effectivement produire l'activité correspondant aux priorités politiques.

(31) Établissement public de coopération intercommunale : structure administrative française, regroupant des communes ayant choisi de développer plusieurs compétences en commun, comme les transports en commun, l'aménagement du territoire ou la gestion de l'environnement.

(32) Établissement public industriel et commercial, créé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (article 10) afin d'assurer la mise en œuvre et le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) dans le cadre de la politique de la Ville française.

Doter l'administration gouvernementale de moyens à hauteur de ses missions

- Mettre en place une **inspection générale** des services, rattachée au directeur général des services du gouvernement, mais totalement indépendante et dont les membres, hauts fonctionnaires, titulaires ou non, seraient éventuellement nommés par différentes institutions (État, Congrès, gouvernement, provinces) ;

- **simplifier l'organisation matricielle** des secteurs et pôles de compétences des membres du gouvernement, avec un seul membre du gouvernement en charge d'un seul pôle, chaque pôle pouvant regrouper plusieurs secteurs. La coordination pourrait alors être organisée en amont *via* le DGS et les DGA et en aval *via* les réunions de la collégialité notamment ;

  - redéfinir les rôles du SG et des SGA vis-à-vis des directions et mettre en place un véritable directeur général des services (DGS, à la place du SG) doté d'un nombre réduit de directeurs généraux adjoints (à la place des SGA) ;

  - réduire le nombre de SGA et leur assigner un rôle d'animateur et de coordinateur des directions de leurs pôles ;

  - mettre en place des pôles fonctionnels et opérationnels : une organisation regroupant quatre pôles de compétence, deux cellules transverses (contrôle de gestion et inspection générale des finances), et éventuellement une cellule prospective et planification (rattachée au directeur général des services) en lien avec le CAS précédemment créé ;

  - revoir la répartition des missions entre chaque direction/service, fusionner, créer ou supprimer certaines directions ou certains services… La tutelle des établissements publics gouvernementaux relevant de chacun des pôles dans leur champ de compétences.

c. Rénover les modes de production de l'action publique et de mise à disposition des services publics

Si peu de services numériques sont actuellement proposés au e-citoyen calédonien, de nombreux développements et études sont en cours de réalisation, non seulement au sein du gouvernement (télé-déclaration ou téléconsultation fiscale, dématérialisation des marchés publics, projets d'e-santé, consultation de données cadastrales en ligne…), mais aussi par d'autres institutions (CAFAT, province Sud, communes…). Une réelle volonté d'aller vers de nouveaux modes de fonctionnement existe, mais cette volonté ne pourra assurer, à elle seule, le portage de l'administration électronique avec une dimension pays. Le principal objectif poursuivi ici est donc le développement de l'e-administration, gage d'économies à terme, mais aussi gage de qualité de service en gagnant en proximité et en réactivité auprès des usagers.

Cet objectif vise tout autant à développer les e-services, la télémédecine et la e-administration, notamment à destination des usagers citoyens éloignés du « centre ». Il s'agit donc ici de :

- développer des liens intra et inter structures publiques au moyen d'intranets interactifs, de *workflow* et d'extranets dynamiques entre institutions (pour certaines fonctions) ;

- faire en sorte que la plateforme des marchés publics de la Nouvelle-Calédonie soit réellement utilisée en obligeant la publication, par toutes les collectivités et les établissements publics, de tous leurs achats supérieurs à un certain montant et en incitant ensuite les réponses électroniques ;

- mettre à disposition des services en ligne permettant aux usagers d'entreprendre des démarches ou des formalités administratives en ligne, y compris certains réglements (cantines scolaires, impôts, etc.) ;

- poursuivre le développement des sites publics d'information permettant des recherches en ligne et proposant aux citoyens des informations institutionnelles et des informations pratiques (organigrammes et horaires des services…), mais aussi des informations qui assurent une plus grande transparence et qui participent au développement de la démocratie : budgets primitifs, budgets supplémentaires et comptes administratifs, rapports d'activité, etc. [33]

(33) Documents d'ores et déjà obligatoirement « à disposition » du public, mais qu'il est difficile de se procurer aujourd'hui.

- mettre en œuvre le Schéma Directeur de l'Administration Electronique de la Nouvelle-Calédonie (SDAE). Ce schéma a pour ambition globale de définir un cadre de cohérence de politique publique partagé par l'ensemble des acteurs du territoire, centré sur un développement cohérent des services administratifs grâce au numérique notamment. L'objectif du SDAE est donc de fixer un cadre de cohérence des projets de politiques publiques en ligne afin de favoriser un accès simple et unique aux démarches administratives pour tous les citoyens tout en garantissant, à la fois une optimisation des activités internes des collectivités, et la constitution d'un socle d'une confiance numérique de qualité pour les usagers. Ce cadre de cohérence publique des projets d'administration en ligne devra, d'une part, être adapté aux spécificités locales de la Nouvelle-Calédonie et donnera lieu, d'autre part, à une consultation des décideurs locaux avant une présentation aux membres du Congrès ;

- doter la Nouvelle-Calédonie du socle juridique nécessaire. En effet, l'ordonnance n° 2005-1516 du 8/12/2005, relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives n'est applicable en Nouvelle-Calédonie qu'aux seules administrations de l'État et à leurs établissements publics (art. 16). Cette ordonnance fixe les règles, principes et référentiels qui s'imposent à l'administration dans le cadre d'échanges électroniques, que ce soit au sein même de l'administration ou entre l'administration et les citoyens. Privée de ce socle de base, la Nouvelle-Calédonie se doit donc impérativement de définir les garanties juridiques nécessaires à la mise en œuvre et au développement de l'administration électronique sur son territoire.

d. Conforter les principes de gouvernance démocratique en renforçant notamment les dispositifs de démocratie participative

- Développer les outils de la **démocratie participative** au sein de l'action publique locale[34], tels que les concertations, les enquêtes publiques, les conseils de quartier, les débats publics, les référendums locaux, les budgets participatifs, les forums citoyens, les conférences citoyennes, les agendas 21, les réseaux sociaux, etc. Sachant qu'il peut y avoir un lien entre cette notion et les usages de la société traditionnelle mélanésienne (palabres) ;

- encourager les dispositifs de représentativité des citoyens et des usagers à la gestion des affaires publiques (cf. démocratie représentative) ;

- renforcer l'implication des organisations de la société civile dans les processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques et programmes de développement, sécuriser le cadre juridique des OSC, stabiliser le financement public, encourager le financement privé (mécénat par exemple, par le biais notamment d'une fiscalité incitative).

e. Renforcer les moyens humains, former les élites publiques et rénover la gestion des ressources humaines du secteur public

Anticiper les besoins quantitatifs et, surtout, en compétences de la sphère publique en instaurant une véritable **Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) « publics »** à l'échelle du territoire. En effet, une fois les choix politiques opérés à l'issue de NC2025 et une fois les orientations stratégiques posées pour les 10 ans à venir, les élus et l'administration disposeront des éléments nécessaires à la définition des contours de la fonction publique de demain et sauront définir les besoins en termes quantitatifs et, surtout, en termes de compétences. La GPEC publique, et à l'échelle du pays, toutes institutions confondues, est donc une condition *sine qua non* de la mise en œuvre et de la réussite de NC2025.

Renforcer les moyens humains et les capacités à faire

- Renforcer en compétences et expertises, dont juridiques, les moyens humains des directions, notamment du gouvernement, qui ont récemment vu leurs compétences augmenter du fait des transferts ou qui vont être impactées par les transferts à venir ;

(34) La démocratie participative s'enracine dans le partage et l'exercice du pouvoir, par l'implication et la participation renchérie des citoyens à la prise de décision politique. Le concept regroupe ainsi l'ensemble des dispositifs et des procédures favorisant cette citoyenneté active et informée, la participation du public à l'élaboration des décisions. Les domaines de l'aménagement territorial, de l'urbanisme, ainsi que ceux attrayant à l'environnement ont été précurseurs en la matière. La démocratie participative se caractérise comme un système mixte dans lequel le peuple délègue son pouvoir à des représentants qui proposent et votent des lois. Cette organisation conserve cependant le pouvoir de s'autosaisir sur certaines questions. Dans cette configuration, les associations prennent une large place face aux autorités publiques. Les outils de la participation des acteurs sont multiples. La vocation de la démocratie participative est essentiellement consultative, en amont des décisions publiques.

- aider les communes à exercer leurs compétences, notamment les plus petites d'entre elles qui n'ont pas, ou peu de cadres A ou qui se développent rapidement. Cette aide, qui peut être temporaire, à titre gracieux ou non, encadrée par des conventions, portera sur les points suivants :
  - conseil technique de la part des directions du gouvernement et/ou des provinces,
  - appui en maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage, ou maîtrise d'œuvre,
  - mise à disposition de personnel sur des temps très courts, pour des projets donnés et limités dans le temps ;
- diffusion de fiches techniques pédagogiques sur l'application de normes réglementaires ou techniques relevant notamment des domaines de compétences des communes ou des pouvoirs propres des maires.

Doter les agents publics d'un socle commun de compétences

Qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, au sein des administrations ou des principaux établissements publics, il convient de doter les agents, et notamment les cadres, d'un socle commun de connaissances, de méthodes et d'outils, quel que soit leur statut :

- renforcer, voire rendre obligatoires, les **formations communes** des cadres et agents des principales institutions, notamment entre le gouvernement et les provinces. Devant la complexité grandissante de la gestion des collectivités publiques et dans un souci de rééquilibrage des interactions entre exécutifs, il paraît nécessaire d'accompagner les élus et les agents vers des programmes de formation destinés à compléter leurs connaissances des rouages institutionnels, de la gestion financière et du droit public. Compte tenu de l'étendue géographique de la Nouvelle-Calédonie, des formations itinérantes faciliteraient la présence d'élus ou d'agents officiant dans le nord, les îles Loyauté ou en dehors du Grand Nouméa ;
- aller jusqu'à des parcours professionnels favorisant, ou instaurant, des mobilités inter institutions en sortie post-concours ou à l'occasion des promotions, en début de parcours professionnel ou lors de mobilités fonctionnelles ou géographiques ;
- donner aux élus calédoniens les moyens d'exercer leurs mandats en rendant obligatoires des formations « socle commun » (institutions françaises et calédoniennes, comptabilité publique et approche budgétaire, politiques publiques (définition-structuration, pilotage et suivi, évaluation, etc.).

Rénover la gestion des ressources humaines de la fonction publique calédonienne

L'objectif poursuivi ici est de faire de la fonction publique calédonienne une fonction publique novatrice, attractive, exemplaire et rénovée :

- **aller jusqu'à la fusion des fonctions publiques territoriales et communales** (un seul statut de la fonction publique calédonienne, plusieurs corps) afin de :
  - gagner en efficacité et en compétences pour les gestionnaires ressources humaines, sachant que certaines compétences RH sont encore parfois trop rares (développement RH, gestion prévisionnelle des emplois et compétences, médecine préventive, hygiène et sécurité, négociations sociales, etc.),
  - faire des économies en coût de gestion,
  - favoriser la mobilité inter collectivités pour l'ensemble des agents,
  - limiter les dérives en terme de négociations salariales,
  - remettre de l'équité entre les différentes fonctions publiques (cf. régimes indemnitaires) ;
- **fusionner les corps** aux effectifs restreints ou aux statuts et « pratiques » proches ;
- **assainir la gestion des conventions collectives** dont dépendent actuellement encore les agents des collectivités calédoniennes et notamment des communes, par une réduction massive de leur nombre, et la mise en place d'un cadre attractif en termes de rémunération et de carrières.

L'objectif serait de n'avoir que deux dimensions au sein de la fonction publique : les fonctionnaires et les contractuels, reconnus comme des agents de droit public ou de droit privé, mais qui bénéficieraient de droits équivalents sur certains points (jours de congés, critères de promotion, mobilité, formation, représentation syndicale, rémunération égale à fonction égale, etc.) ;

- instaurer **un centre de gestion « ressources humaines »** en encourageant l'adhésion des plus petites communes. Cet établissement public pourrait, par exemple, être utilement adossé à l'IFAP qui se verrait ainsi confier trois missions : préparation des concours, formation continue et gestion administrative des ressources humaines (partie statutaire et conventionnelle) des institutions calédoniennes. Pourraient ainsi être dévolues à ce centre :
  - l'organisation des concours et examens professionnels et la gestion administrative des recrutements,
  - la gestion des CAP recrutement et avancement,
  - la gestion et l'émission des payes,
  - la gestion des longues maladies et des inaptitudes,
  - la prise en charge des fonctionnaires titulaires momentanément privés d'emploi/en décharge d'activité,
  - la constitution, le suivi et l'archivage des dossiers individuels agents,
  - éventuellement, les expertises juridiques RH, l'appui à la gestion des conseils de discipline, etc.

- **fusionner les différents CTP de l'administration gouvernementale** avec éventuellement des CTP d'établissement en cas de services délocalisés en dehors du Grand Nouméa. Prévoir que ces CTP puissent instaurer une instance spécifique *ad hoc* sur les problématiques SST-HSE, c'est-à-dire des CHSCT (qui n'existent pas aujourd'hui), avec un CHSCT par site.

Le prochain **rapport sur les orientations budgétaires 2014-2016,** établi conformément aux articles 84-2 et 209-5 de la loi organique N° 99-209 modifiée, inclut un scenario à horizon 2016. Celui-ci rappelle l'exigence cruciale pour la collectivité de poursuivre la mise en œuvre d'un plan méthodique et continu de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Le précédent rapport 2012-2015 avait déjà conclu à la nécessité de poursuivre la maîtrise des dépenses publiques et d'améliorer la capacité d'autofinancement de la Nouvelle-Calédonie.

f. Pérenniser les finances publiques

- Identifier les ressources propres à mobiliser pour financer notamment les charges liées à l'augmentation des dépenses de santé et de protection sociale ;

- au-delà des voies d'ajustement et des arbitrages budgétaires connus, et de nature à renchérir la pression fiscale, mettre en œuvre la combinaison optimale pour assurer l'équilibre et l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie pourrait plutôt revêtir la forme d'une relance de la croissance au moyen d'une politique adaptée, accompagnée de mesures destinées à mieux maîtriser les dépenses publiques. Enfin, dans le même temps, la capitalisation de la richesse générée par le nickel au travers d'un fonds souverain constituerait, dans le cadre d'une stratégie économique et financière à long terme, dans le respect de la compétence du développement économique dévolue aux provinces, une option déterminante dans la monétarisation de la ressource nickel ;

- actualiser l'organisation des solidarités institutionnelles suivant les évolutions de la situation ;

- optimiser l'utilisation des fonds d'aide internationale, en particulier le Fonds Européen de Développement (XIe FED 2014-2018).

En conclusion, la vraie, voire la seule, question qui se pose concernant les finances publiques est celle de la capacité à terme de la Nouvelle-Calédonie (gouvernement, provinces, communes, organismes de protection sociale, établissements publics de santé, etc.) à mettre en œuvre les orientations et choix qui seront issus de NC 2025. Il ne s'agit pas ici de dégrader la qualité du service public, mais bien au contraire développer certaines politiques publiques (cf. chapitres sur le choix des politiques publiques), le sujet renvoie donc à l'efficience de l'action publique (« faire mieux avec autant, voire avec moins »). Face à cette contrainte, ce sont probablement l'ensemble des leviers qui devront être actionnés : augmenter les recettes publiques, mieux partager les fruits de la croissance durable, prioriser les choix politiques quitte à réduire certaines dépenses publiques pour en financer d'autres, développer des modes de financement alternatifs qui ne reposent pas directement ou uniquement sur les prélèvements et la fiscalité…

6.22.5 Les prérequis et conditions de réalisation

Le renforcement de la cohérence et la performance de l'action publique, ne sauraient se faire sans la réunion préalable d'un certain nombre de conditions, parmi lesquelles :

- l'obtention d'un consensus politique et/ou la capacité d'une majorité à imposer sa décision et la volonté, partagée par tous, de réforme des institutions ou *a minima* de leur fonctionnement ;

- la formation des élites publiques, tant politiques qu'administratives. En effet, la manière dont les responsables politiques prennent leurs décisions, ainsi que la légitimité technique des différents acteurs, notamment administratifs, en dépendent.

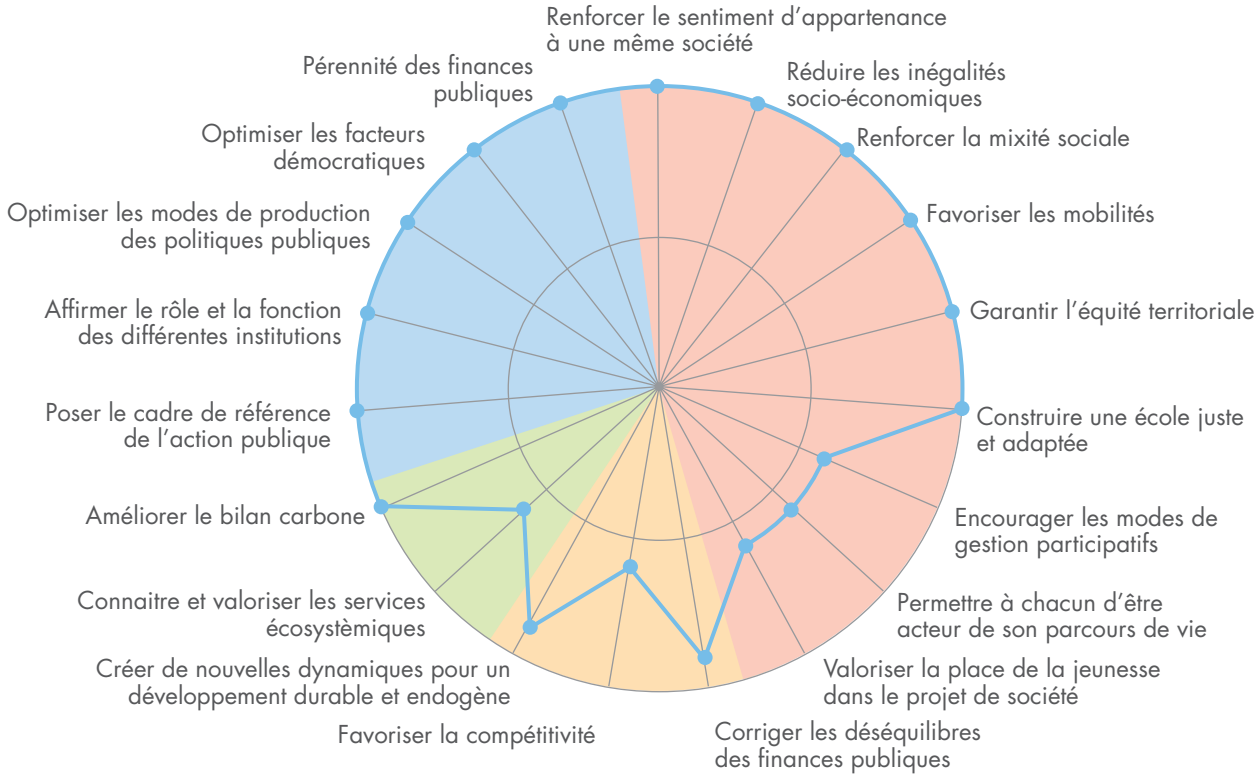
Au-delà de ces deux prérequis, la question clé est celle de la mission, du rôle et de la place de l'action publique elle-même. En effet, les « nouveaux » modes de gouvernance, ou *a minima* des modes de gouvernance rénovés, ne seront qu'une conséquence des choix politiques amont issus de NC2025, selon le schéma suivant :

1. choix des orientations stratégiques (cf. chapitres sur le choix des politiques publiques) ;

2. redéfinition des missions, des rôles et des places respectifs du secteur public et du secteur privé en conséquence de ces choix : qui fait quoi ? Quels sont les modes de production de l'action publique (« faire » ou « faire faire ») ?

3. en fonction de la réponse au point précédent, réponse qui peut être différente et graduée selon chaque politique publique, seront alors choisies et définies les modalités en termes de financement et de gouvernance.

9 RENFORCER LA COHÉRENCE ET L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

Nul doute que l'optimisation de la performance et des modes de gouvernance, liée à l'action publique, concourrait à insuffler davantage d'équité, de solidarité, de transparence au sein même de la société calédonienne. La confiance des citoyens envers les institutions qui les régissent s'en trouverait grandie, renforcée en cela par le sentiment d'appartenance à une même société, en mouvement, dans une dynamique transcendée par l'apogée des facteurs démocratiques. L'effort de structuration, de mise en cohérence des politiques publiques, participerait alors à une vision stratégique au niveau du pays et faciliterait, à terme, l'évaluation des orientations choisies. Dès lors, l'efficience des stratégies apparaîtrait plus nettement, rendant plus aisées les voies d'économies substantielles. La pérennité des finances publiques serait ainsi améliorée. Enfin, le chemin de la gouvernance pour le développement s'en trouverait guidé.