

NC Éco, une mobilisation unique des acteurs économiques pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie



« Inclure les enjeux socio-économiques dans les discussions sur l'avenir institutionnel »

100 % de la représentation du monde économique

Fin 2020, l'ensemble des acteurs économiques s'est rassemblé sous la bannière commune Nouvelle-Calédonie Économique (NC ÉCO), avec pour objectifs de :

- Porter d'une seule voix, hors de tout corporatisme ou parti pris politique, la nécessité d'inclure les enjeux économiques et sociaux dans les discussions sur l'avenir institutionnel.
- Construire une vision autour d'un modèle économique et social partagé et pérenne, quelles que soient les options institutionnelles qui seront choisies.

Dans leur volonté de structurer la gouvernance de NC ÉCO afin de porter et d'animer ce projet de manière autonome, ses acteurs se sont constitués en consortium.



Un projet inclusif pour la prospérité économique

et sociale

Après plusieurs mois de concertations et de co-construction, NC ÉCO a élaboré un projet qui présente sa vision de l'avenir et sa déclinaison du développement économique en vue d'assurer une prospérité économique et sociale durable à la Nouvelle-Calédonie.

Ce travail est le fruit **d'un consensus** entre les différents acteurs, tous provenant de la société civile et issus d'une grande diversité. C'est une vision économique avant tout, avec des problématiques sociétales importantes pour les entrepreneurs et nécessaires à la prospérité.

Membres fondateurs













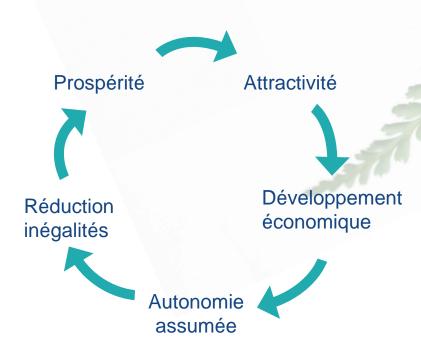


Les trois Chambres consulaires : • La Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie (CCI-NC), • La Chambre de métiers et de l'artisanat de Nouvelle-Calédonie (CMA-NC), • La Chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie (CANC). Les trois organisations patronales et leurs syndicats professionnels affiliés : MEDEF-NC et ses fédérations affiliées : • Association professionnelle des concessionnaires automobile (APCA) • Chambre syndicale des bureaux d'études techniques et ingénieurs conseils de Nouvelle-Calédonie (CSBETIC-NC) • Comité des sociétés d'assurances (COSODA) • Comité régional Sport pour tous Nouvelle-Calédonie (CR SPT NC) • Fédération Calédonie du BTP Nouvelle-Calédonie (FCBTP-NC) • Fédération des entreprises de travail temporaire de Nouvelle-Calédonie (FETTNC) • Fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC) • Fédération territoriale des agents immobiliers (FTAI) • Femmes cheffes d'entreprises de Nouvelle-Calédonie (FCE) • Syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie (SCNC) • Syndicat des courtiers en assurance de Nouvelle-Calédonie (SCANC) • Syndicat des entreprises de transports routiers de Nouvelle-Calédonie (SETRNC) • Syndicat des exploitations carrières et des industriels du béton (SECIB) • Syndicat des fournisseurs d'accès à internet de Nouvelle-Calédonie (SFAI NC) • Syndicat des importateurs de matériel médical et scientifique de Nouvelle-Calédonie (SIDEMMS) • Syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC) • Syndicat des industries de la mine de Nouvelle-Calédonie (SIM) • Syndicat des producteurs-exportateurs et exportateurs de minerai de nickel de Nouvelle-Calédonie (SEM) • Syndicat des restaurants, bars et discothèques de Nouvelle-Calédonie (SRBDNC) • Syndicat des Scaphandriers de Nouvelle-Calédonie (SSNC) • Syndicat du numérique de Nouvelle-Calédonie (SNNC) • Syndicat professionnel des agréés en douanes et des transitaires (SPADET) • Syndicat professionnel des pilotes maritimes de Nouvelle-Calédonie (SPPMNC) • Union des hôtels de Nouvelle-Calédonie (UHNC), 1.4) Les acteurs de NC ÉCO8 CPME-NC et ses fédérations affiliées ; • Association des Réparateurs automobiles (ARA) • Association des Transports Routiers de Personnes Nouvelle-Calédonie (TRP.NC) • Confédération Professionnelles de l'Immobilier (CPI) • Fédération des établissements accueillant des personnes âgées (FEAPA) • Fédération des Industries de Nouvelle-Calédonie (FINC) • Fédération des Professionnels Libéraux de Santé (FPLS) • Fédération des PME du BTP (BTP-FPME) • Fédération Patronale des Coiffeurs de Nouvelle-Calédonie (FPC-NC) • Fédération Professionnelle des Filières Photovoltaïques de la Nouvelle-Calédonie (FPFP-NC) • Syndicat des Ambulanciers de Nouvelle-Calédonie (SANC) • Syndicat des constructeurs de Maisons individuelles de Nouvelle-Calédonie (SCMINC) • Syndicat des entrepreneurs du transport urbains (SETU) • Syndicat des importateurs-distributeurs de Pièces auto et dérivés (SIDPAD) U2P-NC et ses fédérations affiliées : • Association des métiers d'art calédonien (AMAC) • Groupement des ambulanciers de Nouvelle-Calédonie (GAP-NC) · Groupement des vétérinaires de Nouvelle-Calédonie · Groupement professionnel des bouchers et charcutiers de Nouvelle-Calédonie (GPBC-NC) · Syndicat des artisans du bâtiment calédonien (SABC) • Syndicat des infirmiers à domicile de Nouvelle-Calédonie (SIAD) • Syndicat des médecins libéraux de Nouvelle-Calédonie • Syndicat territorial des boulangers et boulangers-pâtissiers de Nouvelle-Calédonie (STBBP-NC) NC Clusters, l'association de l'interclustering calédonien : • CMNC - Cluster Maritime de Nouvelle-Calédonie • Eco-Construction Nouvelle-Calédonie • NATIV' NC - Cluster des produits naturels en Nouvelle-Calédonie • NCT&I - New Caledonia Trade and Invest - Cluster Export • OPEN NC - Cluster numérique Nouvelle-Calédonie • PACIFIC FOOD LAB – Cluster agro-alimentaire • SYNERGIE- Cluster calédonien de maîtrise de l'énergie

INTRODUCTION

Dans la continuité des travaux présentés à l'État et aux parties prenantes de l'Accord de Nouméa en juin 2021 relatifs à sa vision d'un développement économique qui garantisse la prospérité pour tous, et suite aux résultats du 3ème référendum, NC Eco a approfondi ses réflexions et propositions.

Le statut sui-généris de la NC lui confère une large autonomie dans l'exercice des compétences et lui impose d'assumer économiquement les compétences transférées. Or le modèle économique et social du territoire, l'organisation institutionnelle, la masse critique de sa population et les débouchés de marché extérieurs limités l'empêchent aujourd'hui d'assumer cette autonomie et de financer son service public et sa protection sociale. Un cercle vertueux doit être installé pour retrouver une prospérité.



NC Eco a ainsi identifié 3 thèmes particulièrement critiques pour l'avenir de la NC et sa prospérité économique :

- Efficience institutionnelle,
- Réductions des inégalités,
- Amélioration du système fiscal



1. EFFICIENCE INSTITUTIONNELLE	7
Introduction	8
I. Les limites du modèle institutionnel	9
II. Un nouveau cadre en gestation, une opportunité pour rebattre les cartes et réinstaurer la confiance	19
Conclusion	25
ANNEXE 1 - L'organisation institutionnelle en NC	27
ANNEXE 2 - Modélisation du développement des petites économies insulaires (source IEOM)	33
ANNEXE 3 - Consultation complémentaire de la société civile	33
2. RÉDUCTION DES INÉGALITÉS	37
Introduction	40
Agir en faveur de l'égalité des chances	43
Synthèse	43
I. Des actions sur le stock : des initiatives transverses à mettre en place	44
II. Des actions sur le flux : accompagner la transition à la sortie	47
La sécurisation des projets économiques sur terre coutumière	51
Synthèse	51
Introduction	53
I. La sécurisation du projet d'entreprise	57
II. La confiance des investisseurs par la constitution de garanties	65
III. La pérennité de l'entreprise	67
Conclusion	70
L'économie des Tribus	72
Introduction	72
I. Constat : L'économie des tribus, une économie pluriactive	73
II. Nos grands axes	76
III. Des besoins, des perspectives	81
Conclusion	oo 99

3. FISCALITÉ Introduction 86 I. États des lieux de l'économie calédonienne : le poids de la dépense publique reste considérable et financé en partie par les transferts de l'Etat 86 II. Les caractéristiques du scénario retenu 90 III. Taxe environnementale 98 IV. L'importance du maintien du mécanisme de défiscalisation 98 V. Fiscalité du nickel 99

Conclusion 101



EFFICIENCE INSTITUTIONNELLE

Introduction

Les acteurs économiques organisés autour de NC Eco publiaient en 2021 « les clés de la transformation ». Parce qu'à l'aube d'une nouvelle histoire institutionnelle, la Nouvelle-Calédonie, qui prend conscience de sa vulnérabilité liée à la filière prépondérante du Nickel et aux transferts de l'Etat, doit se préparer à engager une transformation de son modèle pour retrouver croissance et prospérité.

Pour parvenir à ce nouveau modèle, NC Eco estime nécessaire d'aligner les politiques publiques sur la réalité du terrain, des entreprises et prenant compte des impératifs de cette mutation. L'optimisation institutionnelle, un des piliers du nouveau modèle préconisé, est de rigueur au travers de l'efficience de sa gouvernance et d'une rationalisation de ses dépenses publiques.

En effet, les acteurs économiques sont confrontés à des réglementations inadaptées aux réalités locales, des textes parfois obsolètes ou peu lisibles, des normes non harmonisées entre les différentes collectivités et institutions et une multiplicité d'interlocuteurs. En l'occurrence, la répartition actuelle des compétences semble avoir atteint les limites de sa raison d'être. L'éclatement et l'entremêlement des compétences ainsi que l'absence de concertation entre les services provinciaux et gouvernementaux engendre une politique publique inefficace parfois, inefficiente toujours et particulièrement couteuse.

C'est ce qui ressort des différents entretiens menés par NC Eco avec un certain nombre de secteurs clés : Mine, Tourisme, Santé, Industrie, BTP, Immobilier, etc. Mais ces constats sont loin d'être nouveaux. De l'encre a déjà coulé ces 10 dernières années sur cet état de fait (AFD – universitaires Fabalon – CMI - Etude concernant la mise en œuvre des accords de Noumea DGOM – 2018).

« La principale question qui se pose aujourd'hui, est celle de l'exercice efficace des compétences. Autrement dit, c'est celle des moyens, tant humains que financiers, de la Nouvelle-Calédonie » ¹

En réalité, cette question contient deux points cruciaux :

- 1- l'efficience du modèle institutionnel
- 2- son financement

Tandis que le calendrier institutionnel reportait cette question à la fin du processus d'autodétermination, l'heure est désormais venue de concevoir un nouvel ordre institutionnel à même de révolutionner les relations entre les usagers et les administrations de ce territoire, visant une efficacité plus grande pour ses concitoyens, et réajusté à la hauteur de ses moyens.



Ainsi, NC Eco expose dans une première partie les limites de l'organisation actuelle, et des illustrations concrètes. Puis, dans un second temps, apporte un éclairage sur les grands principes d'un nouveau cadre institutionnel, la méthodologie préconisée et une réflexion sur un schéma d'organisation et d'exercice possible des compétences.

NC Eco ne porte pas en principe d'avoir identifié tous les freins aux ambitions portées dans ce document mais souhaite être associé aux discussions institutionnelles pour apporter son regard pragmatique à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

I. Les limites du modèle institutionnel

Un modèle conçu pour engendrer la paix.

Les accords de Matignon (88) puis de Nouméa (98) ont organisé les institutions de façon à répondre avant tout à la nécessité de pacifier le territoire sous un modèle de « souveraineté partagée » et d'un lien de nature « fédérale » entre la France et la Nouvelle-Calédonie, désormais dotée d'une citoyenneté et d'un pouvoir législatif propres. Dans un contexte de bi-polarité politique, le nouveau schéma institutionnel a ainsi permis aux différentes formations politiques d'apprendre le fait de gouverner ensemble.

L'organisation collégiale a été la solution dans un contexte où deux blocs politiques ne se parlaient pas, une solution osée comme le souligne M. Faberon², « La démocratie consensuelle de l'accord de Nouméa, forme perfectionnée de démocratie consociative, est une grande exigence érigée » ; elle a néanmoins plutôt bien fonctionné pendant les 15 premières années de l'accord de Nouméa où s'est élevé un véritable monde politique calédonien très riche, très diversifié, un univers démocratique vivant, tandis que les acteurs économiques du territoire bénéficiaient d'une prospérité remarquable jusqu'en 2012-2015.

L'Accord de Nouméa a vécu au rythme des transferts de compétences échelonnés, et de l'adoption progressive des Lois de Pays.

Gouvernance institutionnelle, un système de collégialité « à bout de souffle » : L'organisation de l'exécutif faite à l'époque de la bipolarité ne fonctionne plus.

Le gouvernement consensuel ou pluraliste a fonctionné depuis 1999 et a permis d'inscrire dans la durée la réconciliation des communautés et le retour à la paix civile. Avec lui, la Nouvelle-Calédonie a été dotée d'institutions adaptées pour répondre à ses besoins propres.

Il rencontre cependant aujourd'hui des difficultés de fonctionnement notamment à rendre compatibles le principe consensualiste et la capacité à élaborer une vision stratégique claire et com-

²LA NOUVELLE-CALÉDONIE : VIVRE L'ACCORD DE NOUMÉA – extrait de Revue française d'administration publique no 101, janyier-février 2002, pp. 39-57

mune sur un certain nombre de politiques publiques.

En effet, le caractère consensuel ou pluraliste du gouvernement rend plus complexe la conduite des politiques publiques. Nous pourrions d'abord penser qu'il ne permet pas ou mal d'identifier leurs responsables. La loi organique ne permet pas aux membres du gouvernement de diriger des services et d'exercer un pouvoir hiérarchique et fonctionnel sur le secteur de l'administration dont ils ont la charge. Seul le président du gouvernement dirige l'administration de la NC (art. 130 et 135). Or l'identification des responsables des politiques publiques est indispensable pour que les citoyens puissent évaluer l'action de leurs représentants.

Il est aussi à craindre un risque d'immobilisme, qui n'est pas compensé par les pouvoirs propres du président du gouvernement car celui-ci ne semble pas disposer de suffisamment d'attributions pour cela. Dans ces conditions, il existe un risque réel que la définition et l'engagement des politiques publiques soient interprétés et menés par l'administration à sa façon, sinon laissées pour compte.

Les modifications de la loi organique n'ont pas résolu les situations de crise : près de la moitié de l'année 2021 (de février à juillet) et près de 4 mois en 2017, soit 16% de ces 5 dernières années l'ont été sans gouvernement de plein exercice ; 4 gouvernements successifs rien que sur l'année 2011. Il est impossible de réformer un territoire et de le projeter dans l'avenir sans un exécutif stable.

Le besoin de modifier la loi organique en fonction de la pratique pour en éviter les applications politiciennes montre les limites de la collégialité.³

Une « communauté de destin » fondée sur le respect mutuel mais exclusive.

L'accord de Nouméa a déclaré « La notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale ». Il consacre un développement précis au corps électoral, qui distingue le cas de l'autodétermination et celui des élections aux assemblées de province et au Congrès ; « le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie », ce qui n'est pas le cas.

Du corps électoral "glissant", comprenant qu'un certain nombre d'années de résidence étaient nécessaires pour prouver son intérêt pour les affaires de la Nouvelle-Calédonie et obtenir le droit de désigner ses élus, la citoyenneté calédonienne reste résolument fermée à toute personne arrivée ou revenue en Nouvelle-Calédonie après le 31 décembre 1994, quelle que soit, ensuite, la durée de son installation, ses intérêts moraux ou économiques, ... Même vingt ans après, ces personnes sont laissées au bord du chemin de la vie démocratique ; situation « gravée dans le marbre » pour certains, à l'origine probablement de nombreux départs de Nouvelle-Calédonie et qui engendre des perspectives mortifères.



L'Accord de Nouméa a généré un certain nombre d'incertitudes relatives à sa finitude, tandis que les interprétations sur la suite divergent annihilant tout chance de prospérité qu'apporteraient la visibilité et la confiance dans un système démocratique. Comment engager le pays sur la voie de la prospérité face à un tel repli sur soi ? L'ouverture du corps électoral est une nécessité impérieuse.

Quelle place à la cohésion sociétale dans ce projet politique de destin commun ?

Les Accords ont ramené la paix mais n'ont pas encore permis une transformation sociétale de notre modèle qui soit vecteur d'avenir pour les jeunes.

D'autres modèles insulaires méritent d'être examinés pour comprendre les bénéfices d'une cohésion sociale.

Cette cohésion peut être entretenue culturellement, telle la Polynésie Française, qui actuellement fait carton plein en recrutement de soignants, même dans des lieux reculés, quand la Nouvelle-Calédonie souffre de désaffection.

Elle peut aussi être structurée par une volonté politique, telle que faite en Islande, où dans les années 2000 a été mis sur pied un projet collectif⁴ de travail sur les addictions des jeunes (maux calédoniens également). En 12 ans, ce projet a réduit d'environ 90% l'alcoolisation et le tabagisme des jeunes et des 2/3 le cannabisme. En parallèle, l'accroissement du nombre et de la qualité des jeunes diplômés a fait le terreau de l'accroissement du PIB.

A noter que ces deux références iliennes ont été frappées de plein fouet par la crise des subprimes de 2007/2008, ce qui n'a pas été le cas de la Nouvelle-Calédonie, plutôt épargnée.

Nous basant sur l'actuelle décrépitude économique, investir maintenant sur un projet de cohésion sociétale pour les jeunes pourrait être un terreau propice pour le monde économique.

De la paix politique à la paix sociale, quid de la prospérité économique ?

La loi du pays est l'outil législatif le plus puissant en NC depuis les transferts de compétence. Suivant une analyse interne⁵ des 200 dernières lois du pays sur la période décembre 2006 – janvier 2022, sous réserve d'erreurs d'appréciation dans le classement par thématique :

- 4 textes sur 10 sont d'ordres fiscaux ; ils se traduisent souvent par un accroissement du poids de la fiscalité.
- 2 textes sur 10 sont relatifs au droit du travail au sens large.
- 1 texte sur 10 porte sur des aménagements de nature à faciliter le fonctionnement de la fonction publique.

⁴https://www.ac-noumea.nc/IMG/pdf/presentation_de_l_experience_islandaise.pdf ⁵Etude Christophe Badda

En incluant les nouvelles dépenses sociales et leur financement (6% des textes), les mesures d'encadrement, par exemple contrôle des prix et des marges (5%), le droit des assurances dont 85% des textes portent sur la construction (et se traduisent par une hausse des coûts) nous arrivons à la conclusion que 80% des textes votés en Nouvelle-Calédonie ces 16 dernières années n'ont pas pour vocation le développement économique du territoire.

Malheureusement, le Congrès ne vote en moyenne que 13 lois du pays par an, en moyenne. 10 sont dédiées aux thèmes ci-dessus. Compte tenu des nécessités sur d'autres thèmes (enfance, agriculture, mines, santé, etc.) cela laisse peu de place à l'investissement et au développement économique.

L'organisation politique a donc travaillé pour la paix civile, financée par les transferts de l'Etat, aux dépends de la création de valeur et de la prospérité assumée qui auraient dû conduire à la paix sociétale.

Une répartition des compétences insondable qui manque de cohésion territoriale.

La Nouvelle-Calédonie, véritable laboratoire institutionnel, a connu les effets positifs comme négatifs d'ajustements institutionnels faits au fur et à mesure des transferts de compétences avec abondance de soutiens financiers de la part de l'État et une économie affichant des taux de croissance bien supérieurs à ceux de la métropole (2000 – 2015). Seul le périmètre des communes, restées sous tutelle de l'État, n'a pas évolué.

Jusqu'à être croisées, superposées, partagées, doublonnées, certaines compétences sont exercées pour partie par plusieurs collectivités (cf. annexe « Certaines compétences sont partagées » p. 23) voir même déléguées de la Nouvelle-Calédonie aux Provinces ou vice-versa, sans la totalité des financements idoines ou sans suivi de l'inflation (ex. aide médicale, normes de construction).

Pour exemple, d'après le secrétaire général de la province Sud, 40 % des compétences exercées par la province Sud ne relèveraient pas directement de sa responsabilité institutionnelle.

Une fois encore la situation s'est ainsi créée sur des considérations politiciennes, voire électoralistes, plus qu'économiques et pragmatiques, dans un contexte de croissance forte et d'accompagnement financier de l'Etat qui a masqué les efforts nécessaires d'évaluation et de rationalisation des politiques publiques.



En outre, la superposition des compétences sur un même domaine, la multiplication des normes - qui peuvent être distinctes entre provinces y compris sur des enjeux pays (environnement), génèrent de l'incompréhension, de la part des acteurs économiques face aux incohérences rencontrées.

Cet imbroglio est même, dans certains cas, difficilement compréhensible de la part de l'administration elle-même (compétence partagée, ou pas, avec qui ?).

La provincialisation, un rééquilibrage qui a échoué?

La provincialisation initialement conçue pour favoriser le rééquilibrage, serait-elle finalement le creuset de la création d'inégalités ? La masse d'investissements publics (infrastructures de santé, d'éducation, de transport, d'eau, etc.) en provinces Nord et lles n'a joué qu'artificiellement et ponctuellement l'effet d'attractivité recherché, ne générant un développement organique qu'opportuniste, mais non durable. Finalement seule la Province Sud, malgré une clef de répartition défavorable, a conservé de l'attractivité au dépend des deux autres collectivités qui se dépeuplent.⁶

En termes de santé publique, par exemple, la Nouvelle-Calédonie dispose de 3 systèmes d'aide médicale, autant de systèmes de prise en charge du handicap qui coexistent. Des délais de carence en cas de changement de résidence d'une province à une autre, des remboursements différents, une répartition des soins déséquilibrée, faute d'avoir suffisamment de professionnels de santé dans le Nord et les lles, jusqu'à une décision territoriale de gel de conventionnements sur le Grand Nouméa. Une carence de communication entre les provinces qui engendre perversion et surcoûts (il est possible d'avoir plusieurs cartes d'aide médicale ; des bénéficiaires qui font en sorte de rester sous les seuils pour user de la carte A – sans ticket modérateur).

Les mêmes remarques peuvent être faites au sujet de la politique de l'emploi, aboutissant à des dysfonctionnements préjudiciables à la fois aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, et plus généralement au développement économique.

Une organisation des institutions davantage tournée vers des enjeux politiciens qu'au service des citoyens et des entreprises.

Les acteurs économiques déplorent ainsi une gouvernance « déconnectée » du terrain économique et social et de ses préoccupations, et plus au service de son administration qu'au chevet des administrés.

Ainsi, les collectivités financent leurs fonctionnements avant l'exercice réel et pratique des missions qu'elles sont censées exercer.

⁶https://www.ieom.fr/IMG/rapport_annuel_ieom_nouvelle-caledonie_2019/#page=28
⁵Etude Christophe Badda

Pour exemple⁷, pour ce qui concerne l'agriculture sur 12.7 Milliards de F CFP de soutien à ce secteur, 4.8 Milliards de F CFP payent la masse salariale de l'administration, à comparer aux 3 Milliards de F CFP qui reviennent directement aux agriculteurs, le solde affecté à la recherche et l'enseignement pour 2.3 Milliards, la gestion des risques et protection des milieux (1.2) et divers autres soutiens (1.4).

Ce fléchage des politiques publiques (et budgets associés) majoritairement vers le service public se fait aux dépens du développement opérationnel des secteurs.

En outre, les budgets de fonctionnement des institutions, malgré certains efforts récents de rationalisation des moyens (réduction des budgets RH, mutualisation des directions administratives, numérisation des services pour gagner en efficience ...) opérés notamment par la Province Sud et le gouvernement, restent à ce jour trop importants pour dégager les ressources nécessaires au financement d'une véritable stratégie de développement économique.

Enfin, comme les institutions sont omniprésentes et démultipliées, l'emploi s'est aussi grandement fonctionnarisé. En effet, le secteur public dispose d'une forte attractivité au détriment du secteur privé, offrant une rémunération moyenne supérieure de 30% à celle constatée dans le secteur privé (notamment pour les catégories dites C)⁸ et une retraite significativement supérieure.

Administration et services non marchands représentent en NC 21% PIB alors qu'il est de 18% du PIB en France en 2019, considérée comme ayant le plus fort taux d'administration des 19 pays de l'OCDE.

Une administration importante et un mille-feuille institutionnel qui freinent l'activité économique.

Cette administration pléthorique, qui peine à se moderniser, reste sur des modèles où le « tout-papier » est la norme, où les justificatifs sont redondants, où les formulaires se complexifient avec des directions qui « ne se parlent pas ». En résulte, pour les entreprises, un véritable « parcours du combattant » pour gérer les allers-retours entre services voire entre collectivités différentes avec des délais très longs qui freinent les projets (ex : autorisation nombreuses et très longues à obtenir).

On préfère autoriser en amont que contrôler en aval...

Cette administration lente, et inflexible, ne sait elle-même pas toujours si elle exerce pleinement la compétence ou si elle est partagée avec une autre collectivité dans ce qui est communément appelé le « mille-feuille institutionnel ».

L'administration s'octroie, tantôt, le droit de se prononcer sur des compétences qu'elle n'exerce pas, notamment en termes d'opportunité économique, tantôt celui de ralentir les instructions à coût de surenchères d'études techniques.

Les conséquences de cette complexité des procédures se ressentent directement sur les projets d'investissement des entrepreneurs locaux et sur l'attractivité du territoire. Il est important de rappeler que la Nouvelle-Calédonie est en compétition permanente avec certains pays de la

⁷CANC, 2021

^{8 «} les salaires entre 2013 et 2019 » ISEE

zone Pacifique Sud, et que les délais nécessaires et la complexité pour obtenir les autorisations constituent des facteurs décisifs pour les investisseurs. Le « coût à l'autorisation » dépasse largement ceux de nos voisins (coût des études demandées pour obtenir une autorisation).

Discours d'ouverture des assises de la simplification administrative -Alain Marc, secrétaire général du Gouvernement (mars 2019) :

« Les différents transferts de compétences opérés depuis plus de deux décennies ont considérablement complexifié l'alchimie qui prévaut à la prise de décisions, tout en diluant la responsabilité des acteurs locaux.

Personne ne sait plus aujourd'hui qui fait quoi.

Personne ne sait plus qui finance quoi.

Personne ne sait plus qui est responsable de quoi.

La simplification des responsabilités et des compétences est indispensable à la modernisation de notre territoire. La clarification des compétences entre les différents acteurs locaux est la garantie d'un traitement et d'un accès égal de nos concitoyens à la mise en œuvre des politiques publiques (trois droits de l'environnement, trois cadres d'exercice de l'aide médicale, des politiques culturelles différentes, une politique de l'enseignement partagé, le tourisme...).Remédier à cet enchevêtrement des compétences et des responsabilités doit être une priorité, d'abord pour les professionnels des politiques publiques que nous sommes, mais surtout pour les usagers et les attentes fortes qu'ils expriment vis-àvis des administrations, de leur efficacité et de l'usage des fonds publics. »

Un cadre juridique et réglementaire inadapté.

Malgré les transferts de compétences dans beaucoup de secteurs, les textes réglementaires sont souvent un « copié-collé » de la métropole. Or ces transferts de compétences avaient été définis pour pouvoir adapter le droit aux contraintes locales et à la réalité économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie voire, des Provinces.

Ces textes réglementaires, conçus pour un pays de 67 millions d'habitants, ne sont pas adaptés à une société de 270 000 habitants. L'absence de mise à jour et d'adaptation, crée ainsi des vides juridiques et des interprétations des tribunaux qui restent pour certains de compétences métropolitaines, obligeant les juges, en cas de litige, à interpréter les textes ou à créer de la jurisprudence.

Tel est le cas du droit des assurances, engendrant un risque réel de voir les grandes compagnies françaises déserter le territoire.

Ce décalage illustre le problème de moyens et de compétences insuffisantes sur notre territoire pour appliquer le cadre réglementaire transféré.

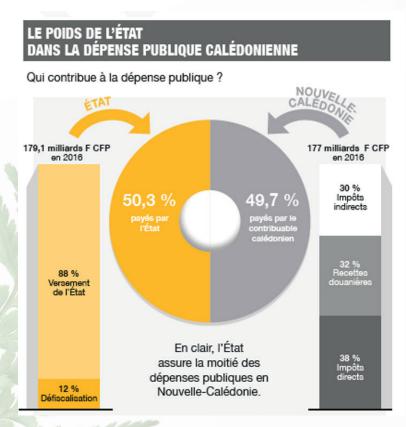
En bref, l'administration, bien qu'omniprésente, est pour une partie contre performante au vu notamment de ce cadre normatif, ce qui altère le sentiment de confiance souhaité entre celle-ci et les entreprises.

L'équation impossible : La Nouvelle-Calédonie n'a pas toujours la masse critique et les ressources techniques pour assumer les compétences qui lui ont d'ores et déjà été transférées

L'accord de Nouméa prévoit que, pendant la période qu'il couvre, « l'État participera à la prise en charge financière des compétences transférées : « Tout accroissement net de charges résultant pour la Nouvelle-Calédonie ou pour les provinces des compétences transférées est accompagné du versement concomitant par l'État d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétences ».

L'exercice de ces compétences représente un coût élevé. C'est pourquoi l'État s'est engagé à accompagner financièrement la Nouvelle-Calédonie, en plus de la prise en charge de celles qu'il continue d'exercer directement (justice, ordre public, défense, enseignement supérieur, audiovisuel...).

Ainsi en 2016, plus de 88 milliards CFP/an sont payés par le contribuable métropolitain pour des compétences transférées et exercées par les collectivités locales.



Données 2016



Le rapport sur les conséquences du Oui et du Non précise un transfert global de l'Etat en faveur de la Nouvelle-Calédonie de 180 à 190 milliards de F CFP par an.

Qui sait qu'en Nouvelle-Calédonie, tous les personnels des collèges et des lycées publics ou privés, de l'université, du Camp-Est, de la police nationale, des douanes, des gendarmeries, des tribunaux... – soit près de 8.500 agents publics – sont entièrement et directement payés par le contribuable de Métropole ?

L'Accord de Nouméa touchant à sa fin, la question est certes de savoir quel modèle veulent les calédoniens pour leurs institutions mais il est légitime au vu de l'apport financier de l'Etat de savoir quelle est l'ambition que celui-ci porte pour la Nouvelle-Calédonie, et avec quels moyens dévolus ?



Les collectivités de la Nouvelle-Calédonie n'ont pas trouvé les moyens de compenser la dégradation des financements publics.

Ainsi, ces trente dernières années, la multiplication des échelons de compétences a généré une création abondante de nouvelles règles et de normes. Cela a engendré une augmentation significative des effectifs de l'administration (et assimilés) afin d'organiser et contrôler la vie économique des entreprises calédoniennes.

Le doublon et la compétition entre provinces / Nouvelle-Calédonie, voire communes sur certaines compétences (culture, etc.) n'a fait qu'accentuer ce phénomène, lequel, en période de crise, pose de vrais problèmes d'équilibres budgétaires des comptes publics.

Dans un environnement économique en dégradation, les dotations chutent pour la collectivité de Nouvelle-Calédonie et les provinces. Les communes se retrouveraient toutefois, dans une certaine limite, avantagées par rapport aux autres collectivités, grâce au système du Fond Intercommunal de Péréquation (FIP).⁹

Les finances publiques sont dans le rouge. La Nouvelle-Calédonie ne peut faire face à un désengagement financier, partiel ou total de l'État, sans aggraver la pression fiscale (déjà très importante) posant la question du seuil d'acceptabilité, au-delà duquel un accompagnement de l'Etat doit jouer.

Les graves événements, sanitaires (crise COVID-19), politiques (guerre Ukraine) et environnementaux (catastrophes naturelles)¹⁰, de ces deux dernières années nous montrent également à quel point un territoire peut être seul et vulnérable face à ces enjeux de sécurité civile qui nous dépassent. Le soutien d'un Etat puissant est primordial pour faire face à ces crises.

Dans le contexte de contraction des ressources budgétaires que connait actuellement la Nouvelle-Calédonie, doublée d'une demande croissante des citoyens (en termes de santé, de sécurité, d'éducation, etc.) une refonte profonde du système institutionnel calédonien est nécessaire, accolée à un soutien constant de l'Etat :

- 1) Les compétences non transférées notamment régaliennes restent à l'Etat (article 27)
- 2) Les compétences que la NC n'a pas capacité à assumer peuvent être (temporairement ou non) aménagées avec l'Etat afin de les rendre opérantes (droit civil des assurances, sécurité civile, etc.)

Vision pragmatique + cohérence stratégique territoriale + stabilité institutionnelle + justice politique et équité financière... Pour les acteurs économiques, il convient de revenir à ces fondamentaux indissociables du projet institutionnel, facteurs conditionnels d'une trajectoire de prospérité en responsabilité et capacité partagée de la Nouvelle-Calédonie avec l'Etat et les outils dont il dispose (monnaie, prêts, garanties, subvention, défiscalisation...).

NC ÉCO

¹⁰Goujon M. (2018) "Inégalités et vulnérabilités en Nouvelle-Calédonie", Études et Documents, n° 2, CERDI. http://cerdi.org/production/show/id/1916/type_production_id/1

II. Un nouveau cadre en gestation, une opportunité pour rebattre les cartes et réinstaurer la confiance

Un paradigme à inverser.

La Nouvelle-Calédonie a constitué son économie autour de 2 grands piliers qui soutiennent son développement : les transferts financiers de l'Etat (50 % de la dépense publique) et la Mine. Ces deux « jambes » sont aujourd'hui chancelantes, mal assurées, du fait :

- d'une issue institutionnelle indécise pour les transferts de l'Etat et d'une vision de cette dernière non explicitée.
- d'un cours du nickel très volatile ces mois et dernières années. Or les ressources à venir du nickel ne suffiront pas pour assurer la croissance en Nouvelle-Calédonie. 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.

La Nouvelle-Calédonie doit donc nécessairement se projeter dans le développement de secteurs d'avenir qui doivent compléter les piliers précédemment identifiés et qui pourraient prendre le relais (« Le Caillou devenu pépite¹¹» : neutralité carbone et alignement des secteurs d'avenir à cet objectif).

Les institutions à venir doivent donc être tournées vers le développement de ses secteurs d'avenir.

Il faut donc changer de paradigme, inverser la conduite. Les accords de Nouméa ont permis de rétablir la paix et les entreprises se sont adaptées à ce cadre institutionnel ; le prochain cadre institutionnel doit se construire autour de ces secteurs d'avenir et permettre de créer localement de la valeur pour le bien-être social. Il s'agit de passer d'un modèle ayant rétablit la paix, par la construction de compromis politiques, à un modèle permettant de réduire les inégalités par le développement économique de la Nouvelle-Calédonie.

« 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. » (5.0-defis_et_orientations_fondamentales NC2025.pdf)

¹¹La vision 2050 partagée – NC Eco 2021

Révision obligatoire et urgente d'un système conçu pour la Paix vers un système qui conduit à la Prospérité

Comme nous l'avons constaté plus haut, la Nouvelle-Calédonie, responsabilisée par ces transferts de compétences, doit, soit trouver les moyens de les exercer en « autonomie¹²», soit en déléguer ou/et en rendre à l'Etat. Dans tous les cas, il s'agit de créer les conditions de confiance qui constitueront les facteurs d'attractivité du territoire, d'une part, et de soutien par l'Etat, d'autre part.

Car, selon le référentiel de certains économistes sur le développement des petits états insulaires (cf. annexe « Modélisation de développement des petites économies insulaires » p.26), la Nouvelle-Calédonie (comme l'Islande) se situe à cheval entre le modèle MIRAB, économie dont le développement repose sur l'apport d'aides extérieures (aides publiques, transfert de fonds) et le modèle PROFIT, économies qui tirent leur développement d'une fiscalité attrayante, d'une spécialisation manufacturière ou encore de l'exploitation d'une ressource naturelle ; ce qui la distingue des économies dont le développement se fait par le tourisme, comme alternative à l'aide extérieure (ex. Bali).

La question cruciale, qui conditionnera le futur statut du territoire, repose ainsi sur les capacités technique et économique, au sens propre du terme¹³, des acteurs du pays d'assumer ses compétences.

Il faut donc plus de croissance : pour assurer un emploi à tous, pour financer les budgets sociaux, pour rééquilibrer notre balance commerciale et pour améliorer la satisfaction des besoins de la population dans son ensemble... pour passer du modèle MIRAD au PROFIT.

Pour ce faire, les acteurs économiques rassemblés dans NC Eco comptent sur un modèle social apaisé, au service de l'intérêt général, et un modèle institutionnel au service du développement économique durable qui ainsi susciterait de l'engagement et produirait de la valeur pour le Territoire.

Les prérequis des nouvelles institutions devraient être adossés sur :

- Une visibilité à long terme
- Une stabilité et une équité institutionnelle
- Une cohérence stratégique territoriale
- Une rationalité (à la mesure de nos moyens)

Une visibilité à long terme, pour une parfaite compréhension et un meilleur engagement ; il s'agirait de mettre en place des stratégies à long terme supra-gouvernementales pour éviter des développements à plusieurs vitesses (au grè des mandats politiques) pour que les entreprises calédoniennes et les investisseurs étrangers puissent inscrire leurs engagements à partir d'une ambition concertée claire et d'une vision de longue durée, dans un cadre structurel incontestable.

NC ÉCO

¹²La Nouvelle-Calédonie assume de l'ordre de 50 % de ses dépenses le reste étant compensé par l'Etat 13. Oikou nomos - le mot économie vient du grec oikos (maison) et désignait à l'origine l'art de gérer sa maisonnée

Déjà NC2025 évoquait l'idée d'un cadre stratégique, d'une ligne directrice, d'un schéma directeur de développement. Dans sa première production en 2021, au chapitre « les clés de la transformation », NC Eco pose la condition que « la stratégie (...) passe par l'adhésion politique et géopolitique aux secteurs d'avenir, qui doit permettre de définir une trajectoire en termes d'investissements structurels, de formation du capital humain, de soutien législatif et réglementaire, et de coopération avec des puissances reconnues. »

Ambition Territoriale : Couverture et Sécurité Alimentaire

Objectifs : santé - aménagement du territoire – environnement – réduction de la dépendance Stratégie provinciale : organisation des filières qui lui correspondent – volumes visés, moyens déployés, ..

Le principe général repose sur l'organisation suivante :

- 1) Poser la trajectoire durable, l'ambition Pays, convenue de manière concertée avec la société civile
- 2) Eriger au niveau territorial le cadre réglementaire, normatif, qui la respecte
- 3) Privilégier la compétence d'action et de développement économique au niveau provincial des secteurs d'avenir convenus
- 4) Organiser la mise en cohérence territoriale entre les compétences provinciales pour le développement des secteurs d'avenir et celles restées au niveau Territorial
- 5) Placer au niveau de la NC toutes les autres compétences d'intérêt général, qui n'ont pas de frontière (santé, éducation,)

Notons que, pour les acteurs économiques, la faisabilité du modèle dépend du fait de n'avoir, pour chaque compétence, qu'une unique strate d'institution pleinement responsable, d'une part, et la proximité de la décision politique opérationnelle, d'autre part.

La construction de la nouvelle « maisonnée » va de la société civile vers les collectivités. Ces dernières répondent aux acteurs de la société civile, par la mise en cohérence territoriale des politiques publiques provinciales ; le cadre institutionnel en découle, et non l'inverse, comme ces 30 dernières années.

Fixés sur une dizaine d'années avec des règles d'actualisation et d'évaluation par différents collèges, la co-construction facilitera l'acceptation de ces stratégies et renforcera la confiance entre les acteurs. Le cadre stratégique pourrait être fixé au niveau du Territoire mais en laissant la latitude nécessaire aux provinces pour la mise en œuvre de cette politique de développement économique au plus proche des acteurs. Définis de manière concertée, ces secteurs d'avenir ne devraient pas souffrir d'aléas politiques et seraient déclinés au niveau de l'administration provinciale, au plus proche des entreprises et des spécificités locales (projet opérationnel de politique agricole, touristique, ...)

Il reviendra ensuite à chaque collectivité de déployer les moyens qui conviennent aux spécificités physiques, culturelles, patrimoniales, de son territoire politique. En contrepartie, une fiscalité pourrait être attachée au déploiement de ces stratégies à l'échelle des provinces (taxe sur nuitée hôtelière, taxe d'habitation, zones franches, ...) les plaçant dans une compétition stimulante et facteur d'attractivité; fiscalité qui doit favoriser l'attractivité et non pas alourdir une pression qui est d'ores et déjà trop importante.

Enfin, NC Eco suggère une réforme profonde du CESE-NC de façon qu'il devienne l'unique organe de consultation légitime de la société civile, facilitateur en termes de consentement des citoyens, et exigeant en termes de contribution aux politiques publiques.

Cohérence territoriale.

Si le développement des secteurs d'avenir est essentiel pour sa survie économique, et se situe au niveau provincial, il reste des compétences d'intérêt général qui nécessitent, en revanche, d'être pilotées au niveau supra.

Nous rappelons qu'une compétence doit être exercée par une unique strate institutionnelle. Aussi, à l'instar de ce qui a été imaginé en Corse avec une Chambre des Territoires¹⁵, un comité de cohérence stratégique pourrait être constitué afin de coordonner les compétences installées au niveau du territoire (transport, infrastructures par exemple) pour en assurer l'uniformité et permettre aux provinces de satisfaire aux objectifs de mise en œuvre des politiques stratégiques des secteurs d'avenir.

En outre du point de vue opérationnel au niveau administratif, l'idée serait de disposer d'une instance agile, autonome, technicienne, une sorte de guichet unique, du type DIMENC agissant sur contrats d'objectifs au service des secteurs d'avenir identifiés. Pour chaque grand secteur d'avenir, une agence définirait les conditions de déploiement de ces stratégies (formation – R&D – droit du travail – accords gouvernementaux, fiscalité etc.) et offrirait aux administrés/ investisseurs les services en support, déclinerait la réglementation, évaluerait.

Nous avons déjà vu trop de plans stratégiques (PDTC NC¹⁶, ATELIERS DU TOURISME, DO KAMO, etc.) édictés mais jamais appliqués. La plupart des plans stratégiques ont manqué, pour leur mise en œuvre, de comités de pilotage dotés d'un financement sanctuarisé (sur plusieurs années), ou ont été déployés sur des durées très courtes liées à un mandat politique (DO KAMO, un COPIL mis en place sur une année, puis les financements ont été coupés) et avortés.

NC Eco souligne que, selon le principe de redevabilité, l'évaluation de la performance des politiques publiques est indispensable à une saine gouvernance et à une meilleure visibilité, facteurs de confiance et d'efficience.

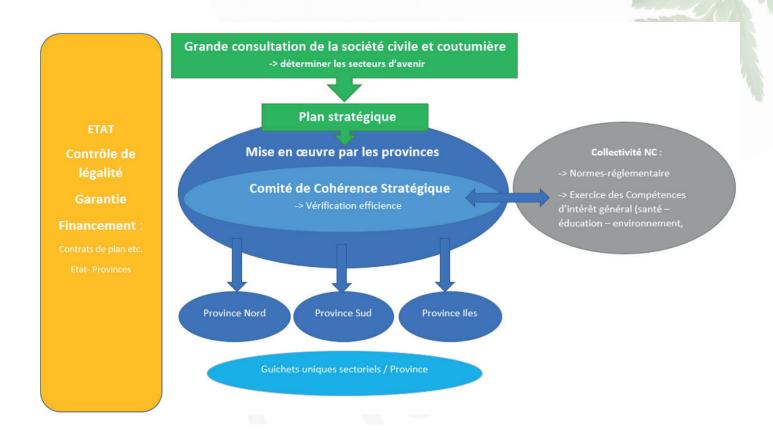
dans une note de mai 2022 au Haut-Commissariat, dans le cadre de la consultation complémentaire de la société civile, « Notre Avenir »

¹⁵Sa mission est de se réunir une fois par an, sur un ordre du jour déterminé par le president du conseil exécutif de Corse, pour échanger des informations, débattre de questions d'intérêt commun et coordonner l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment en matière d'investissement, avec la volonté d'améliorer la prise en compte de la diversité des territoires dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

La pérennité de l'écosystème repose, en tout état de cause, sur la mise en place de mesures d'évaluations des politiques publiques, de leur pertinence, de leur efficacité et de leur évolution, en toute transparence. L'Etat pourrait, par le biais de contrats de développement au bénéfice des provinces, assumer ce rôle d'évaluateur en modulant son soutien en fonction des objectifs atteints.

En bref, pour NC Eco, le modèle institutionnel de la Nouvelle-Calédonie pourrait avoir deux encéphales,

- Un premier relatif aux développement des secteurs d'avenir pour lesquels les institutions doivent s'organiser autour de volontés stratégiques (1 compétence 1 strate institutionnelle, un guichet administratif unique,)
- Un second relatif aux compétences fonctionnelles d'intérêt général qui permettent à la collectivité Nouvelle-Calédonie, de soigner, d'éduquer, de protéger... sa population, son environnement, sous couvert de l'Etat.



¹⁶Plan de Développement Touristique Concerté de la NC

¹⁷Adopté par le Congrès en mars 2016, le plan Do Kamo est le plan de santé calédonien pour la période 2018-2022

Des institutions au service du développement économique et social et des réalités du terrain

Par ailleurs, les acteurs économiques concèdent qu'avant de chercher à co-construire les piliers de la prospérité, un certain nombre de grandes décisions institutionnelles sur les équilibres du modèle et son organisation administrative doivent être recherchés pour trouver ce nouveau souffle.

Rationalité

À l'instar de la Loi NOTRe¹⁸ en Métropole, visant à rendre plus efficaces le service des collectivités tout en rationalisant leur fonctionnement, la détermination des différents échelons de collectivités, est un préalable, puisqu'il constitue le cadre institutionnel qui accueillera toute autre mesure évolutive du modèle.

Stabilité institutionnelle

Sur la base des 10 dernières années, les gouvernances ont été malmenées, rendues instables, ne permettant pas de conduire les politiques publiques de manière pérenne (cf. santé). Or, en matière de santé comme de développement économique à long terme, il est important qu'une certaine stabilité soit maintenue que ce soit au niveau de l'exécutif comme du législatif. Toute règle démocratique qui aboutira à une meilleure stabilité des institutions sera donc à privilégier.

Équité

Le rôle des communes dans l'organisation institutionnelle est d'ordre social. Au plus près des administrés, elles restent un excellent vecteur de mise en œuvre des politiques publiques. Elles peuvent intervenir dans les relations avec les coutumiers, en coordination des actes nécessaires au développement économique sur terres coutumières notamment (acte unique : administratif et coutumier).

Il serait intéressant de rechercher la cohérence territoriale (économie de l'environnement – agriculture durable vs économie de la connaissance des territoires urbains) des collectivités intermédiaires de compétence opérationnelle. Ce faisant, le développement économique en terre coutumière, pilier indispensable du rééquilibrage, pourrait être plus efficacement accompagné en adossant les aires coutumières à l'administration locale de référence (commune ou Province), pilotant à ces fins les moyens du développement économique.

Un certain nombre de questions se posent sur le potentiel développement du rôle économique à l'échelle des intercommunalités (pôle de compétitivité ..). En effet, même si la nécessité de regroupement de certaines compétences ou politiques, est déjà en ordre de marche, à l'image

¹⁸La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) retient le principe de spécialisation des compétences des régions et des départements, corollaire de la suppression à leur égard de la clause générale de compétence. Désormais, ces deux catégories de collectivité ne peuvent agir que dans le cadre des compétences que la loi leur attribue, sous réserve de quelques dispositions transitoires. Plus globalement cette nouvelle définition des compétences s'accompagne d'un accroissement du rôle des régions, d'un renforcement de l'intercommunalité et de l'amélioration de la transparence et de la gestion des collectivités territoriales.

du SIGN¹⁹, celui-ci néanmoins peine encore à prendre son envol. Mais, il est à craindre, en réponse, une aggravation des inégalités entre les territoires, selon leur attractivité (Silicon Valley / lle de France vs régions rurales déshéritées).

Aussi, peut-on s'interroger sur la pertinence de rapprocher les intercos des aires coutumières voir de coller l'organisation géographique des provinces avec les aires coutumières (3 aires pour la province Sud, 2 pour le Nord et 3 pour les lles ?) permettant d'intégrer ces zones déshéritées. La délimitation des frontières des provinces est donc également questionnable.

La délimitation géographique des collectivités communales et provinciales pourrait être un vrai projet d'ajustement institutionnel.

Conclusion

L'acceptabilité du nouveau modèle institutionnel suppose une construction bottom-up.

Volonté partagée de réduire le coût de fonctionnement des institutions et de les rendre efficaces, d'en évaluer le service rendu, nécessité de travailler collectivement sur le couple périmètre-raison d'être, de définir les secteurs d'avenir. Pour toutes ces questions, les acteurs économiques appellent les décideurs à envisager une gouvernance participative où tous les calédoniens œuvrent à la construction de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, partant ainsi de la base vers le sommet.

L'équilibre de cet écosystème repose sur une vision claire de long terme et déterminée, faite :

- D'une représentation efficace de la société civile au travers d'un CESE-NC réformé lui conférant une plus grande légitimité, une part à la décision effective et à l'évaluation des politiques publiques (cf. annexe NOTRE AVENIR : consultation complémentaire de la société civile p.27),
- D'un Etat garant, accompagnateur, évaluateur, qui favorise l'investissement en mettant à disposition des acteurs du territoire des outils de développement de long terme sur les secteurs d'avenir (France Relance AMI Territoire d'Innovation, garantie apportée aux acteurs privés, défiscalisation LODEOM dont le terme est à proroger le plus rapidement possible... etc). Il ne s'agit pas pour l'Etat de faire à la place des acteurs privés, mais de mettre en place les conditions stratégiques organisationnelles nécessaires pour que la Nouvelle-Calédonie redevienne attractive ;
- Des collectivités locales aux périmètres et aux compétences ajustés aux réalités économiques et sociales conférant à la collectivité Nouvelle-Calédonie les aspects stratégiques, réglementaires et normatifs ;

Notons, que la question de savoir qui gère les compétences que la Nouvelle-Calédonie n'a pas capacité à assumer se pose de manière pragmatique. Le territoire petit que nous constituons n'a pas intérêt à conserver certaines compétences qui le dépassent et qui seraient couvertes par l'Etat : Sécurité civile, droit civil (propriété intellectuelle, code des assurances), échanges extérieurs (accord bilatéraux).

Au même titre, NC Eco souhaite que sur les compétences conservées, il soit respecté le principe : **Une compétence = une institution** au plus près des entreprises pour les secteurs d'avenir.

• D'une vision claire et déterminée du calendrier institutionnel et de ses modalités œuvrant pour une justice politique, comme la levée du « rideau de fer » du corps électoral : dégelé et glissant, permettant de sortir de la situation engluée dans laquelle les acteurs du privé ne peuvent produire de la valeur (investissements déplacés, reportés, statuquo qui mine la NC,....) et la sortie du jeu politique du « Deal » causé par la collégialité, qui demeurent des préalables à la possibilité d'une Nouvelle-Calédonie prospère.

De la nécessaire rationalisation des dépenses publiques « en bon père de famille », assortie d'un système fiscal optimal encourageant l'investissement local, écartant la menace de la spirale négative de l'impôt, garantissant un service public soutenable

Enfin, la résultante de ce nouveau modèle institutionnel doit permettre à la Nouvelle-Calédonie d'être à nouveau attractive, de regagner et de développer rapidement cette population qu'elle a perdu ces 5 dernières années afin d'assumer un modèle économique le plus endogène possible.



Annexe 1 : L'organisation institutionnelle en NC



Historique des gouvernements²⁰

Les dates de fin de gouvernement données ici sont celles auxquelles les exécutifs ont donné leur démission. En vérité, chaque gouvernement reste officiellement en fonction jusqu'à l'élection de son successeur, chargé entretemps de la gestion des seules affaires courantes. Lorsqu'une seule date est donnée, cela signifie que le gouvernement en question a démissionné le jour même de son élection. Sont indiqués entre parenthèses les démissions (du président ou en bloc des membres d'une liste) qui, le cas échéant, ont entraîné la chute du gouvernement. Sinon, la raison de la fin de l'exécutif en place est la tenue d'une élection provinciale.

• 28 mai 1999 - 19 mars 2001 - 1er gouvernement :

- o Président : Jean Lèques (RPCR, démissionnaire) ;
- o Vice-président : Léopold Jorédié (FCCI) ;
- o 11 membres: 7 RPCR-FCCI (6 RPCR, 1 FCCI), 4 FLNKS (2 UC, 1 Palika, 1 RDO).

• 3 avril 2001 - 13 novembre 2002 - 2e gouvernement :

- o Président : Pierre Frogier (RPCR) ;
- o Vice-présidente : Déwé Gorodey (1re fois, FLNKS-UNI-Palika)
- o 11 membres : 7 puis 8 RPCR-FCCI (6 RPCR dont 1 démissionnaire remplacée, 1 puis 2 FCCI dont 1 destitué remplacé par 1 RPCR), 3 puis 2 FLNKS-UNI (1 Palika, 1 UC démissionnaire remplacé par 1 RDO, 1 RDO à l'élection annulée), 1 UC.

Remaniement du 9 août 2002 : 11 membres : 8 RPCR-FCCI (7 RPCR, 1 FCCI), 2 FLNKS-UNI (1 Palika, 1 RDO), 1 UC (démissionnaire).

• 28 novembre 2002 - 9 mai 2004 - 3e gouvernement :

- o Président : Pierre Frogier (RPCR-Rassemblement-UMP) ;
- o Vice-présidente : Déwé Gorodey (1re fois, FLNKS-UNI-Palika) ;
- o 10 membres: 7 RPCR-FCCI (6 RPCR, 1 FCCI), 2 FLNKS-UNI (1 Palika, 1 UC dissident), 1 UC.

• 10 juin 2004 - 4e gouvernement :

- o Présidente : Marie-Noëlle Thémereau (Avenir ensemble) ;
- o Vice-présidente : Déwé Gorodey (1re fois, FLNKS-UNI-Palika)
- o 11 membres : 5 Avenir ensemble, 3 Rassemblement-UMP (démissionnaires), 2 FLNKS-UNI-Palika, 1 UC.

24 juin 2004 - 23 juillet 2007 - 5e gouvernement :

- o Présidente : Marie-Noëlle Thémereau (Avenir ensemble, démissionnaire) ;
- o Vice-présidente : Déwé Gorodey (1re fois, FLNKS-UNI-Palika) ;
- o 11 membres: 4 Avenir ensemble, 4 Rassemblement-UMP, 2 FLNKS-UNI-Palika, 1 UC.

6 août 2007 - 6e gouvernement :

- o Président : Harold Martin (1re fois, L'Avenir ensemble) ;
- o Vice-présidente : Annie Beustes (Rassemblement-UMP) ;
- o 11 membres : 8 Avenir ensemble-Rassemblement-UMP (4 Avenir ensemble, 4 Rassemblement-UMP), 3 FLNKS (2 UNI-Palika, 1 UC, démissionnaires).

21 août 2007 - 10 mai 2009 - 7e gouvernement :

- o Président : Harold Martin (1re fois, L'Avenir ensemble) ;
- o Vice-présidente : Déwé Gorodey (2e fois, FLNKS-UNI-Palika) ;
- o 11 membres : 7 Avenir ensemble-Rassemblement-UMP (4 Avenir ensemble, 3 Rassemblement-UMP), 4 FLNKS (2 UNI-Palika, 2 UC).

²⁰Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie — Wikipédia (wikipedia.org)

• 5 juin 2009 - 17 février 2011 - 8e gouvernement :

- o Président : Philippe Gomès (Calédonie ensemble) ;
- o Vice-président : Pierre Ngaiohni (FLNKS-UC)
- o 11 membres : 7 « Rassemblement républicain » (3 Calédonie ensemble, 3 Rassemblement-UMP, 1 LMD), 3 FLNKS-UC (démissionnaires), 1 UNI-Palika.

• 3 mars 2011 - 9e gouvernement :

- o Président : Harold Martin (2e fois, L'Avenir ensemble) ;
- o Vice-président : Gilbert Tyuienon (1re fois, FLNKS-UC)
- o 11 membres : 4 Rassemblement-UMP Avenir ensemble-LMD (2 Avenir ensemble, 2 Rassemblement-UMP), 4 FLNKS tendance UC (2 UC, 1 Parti travailliste, 1 RDO), 2 Calédonie ensemble (1 démissionnaire), 1 UNI-Palika.

• 17 mars 2011 - 10e gouvernement :

- o Président : Harold Martin (2e fois suite, L'Avenir ensemble) ;
- o Vice-président : Gilbert Tyuienon (1re fois, FLNKS-UC)
- o 11 membres: 4 FLNKS tendance UC (2 UC, 1 Parti travailliste, 1 RDO), 3 Rassemblement-UMP
- Avenir ensemble-LMD (2 Rassemblement-UMP, 1 Avenir ensemble), 3 Calédonie ensemble (1 démissionnaire), 1 UNI-Palika.

• 1er avril 2011 - 11e gouvernement :

- o Président : Harold Martin (2e fois suite, L'Avenir ensemble) ;
- o Vice-président : Gilbert Tyuienon (1re fois, FLNKS-UC)
- o 11 membres : 4 Rassemblement-UMP Avenir ensemble-LMD (2 Avenir ensemble, 2 Rassemblement-UMP), 3 FLNKS tendance UC (2 UC, 1 Parti travailliste), 3 Calédonie ensemble (1 démissionnaire), 1 UNI-Palika.

• 10 juin 2011 - 11 mai 2014 - 12e gouvernement :

- o Président : Harold Martin (2e fois suite, L'Avenir ensemble) ;
- o Vice-président : Gilbert Tyuienon (1re fois, FLNKS-UC)
- o 11 membres : 4 Rassemblement-UMP Avenir ensemble-LMD (2 Avenir ensemble, 2 Rassemblement-UMP), 3 FLNKS tendance UC (2 UC, 1 Parti travailliste), 3 Calédonie ensemble (1 démissionnaire remplacé), 1 UNI-Palika.

• 5 juin 2014 - 16 décembre 2014 - 13e gouvernement :

- o Présidente : Cynthia Ligeard (FPU-Rassemblement) ;
- o Vice-président : Vacant
- o 11 membres : 3 FLNKS-UC 3 Calédonie ensemble (démissionnaires) 2 FPU-Rassemblement 2 UNI-Palika 1 UCF-MPC

• 1er avril 2015 - 19 août 2017 (élu le 31 décembre 2014) - 14e gouvernement :

- o Président : Philippe Germain (Calédonie ensemble) ;
- o Vice-président : Jean-Louis d'Anglebermes (FLNKS-UC) ;
- o 11 membres : 3 Calédonie ensemble (2 démissionnaires remplacés, 1 démissionnaire pour cumul de mandat) 3 FLNKS-UC 2 UNI-Palika 2 FPU puis Les Républicains-Rassemblement 1 UCF-MPC (démissionnaire remplacée)

- 1er décembre 2017 12 mai 2019 (élu le 31 août 2017) 15e gouvernement :
- o Président : Philippe Germain (Intergroupe-Calédonie ensemble) ;
- o Vice-président : Jean-Louis d'Anglebermes (FLNKS-UC) ;
- o 11 membres : 5 Intergroupe Calédonie ensemble-Rassemblement-MPC (3 Calédonie ensemble, 2 Rassemblement-Les Républicains) 3 FLNKS-UC 2 UNI-Palika 1 Républicains calédoniens
- 6 juillet 2019 2 février 2021 (élu le 13 juin 2019) 16e gouvernement :
- o Président : Thierry Santa (L'Avenir en confiance-Rassemblement-LR) ;
- o Vice-président : Gilbert Tyuienon (2e fois, FLNKS-UC) ;
- o 11 membres : 5 L'Avenir en confiance-L'Éveil océanien (4 L'Avenir en confiance dont 2 Rassemblement-LR, 1 Les Républicains calédoniens-LREM et 1 MPC-LR, 1 L'Éveil océanien) 3 FLNKS-UC (démissionnaires) 2 UNI-Palika 1 Calédonie ensemble
- à partir du 16 juillet 2021 (élu le 17 février 2021) 17e gouvernement :
- o Président : Louis Mapou (UNI-Palika) ;
- o Vice-présidente : Isabelle Champmoreau (L'Avenir en confiance-MPC-LR) ;
- o 11 membres : 4 L'Avenir en confiance (2 Rassemblement-LR, 1 Les Républicains calédoniens-LREM et 1 MPC-LR) 3 Intergroupe FLNKS-UC et Nationalistes avec L'Éveil océanien (2 FLNKS-UC, 1 L'Éveil océanien) 3 UNI-Palika 1 Calédonie ensemble

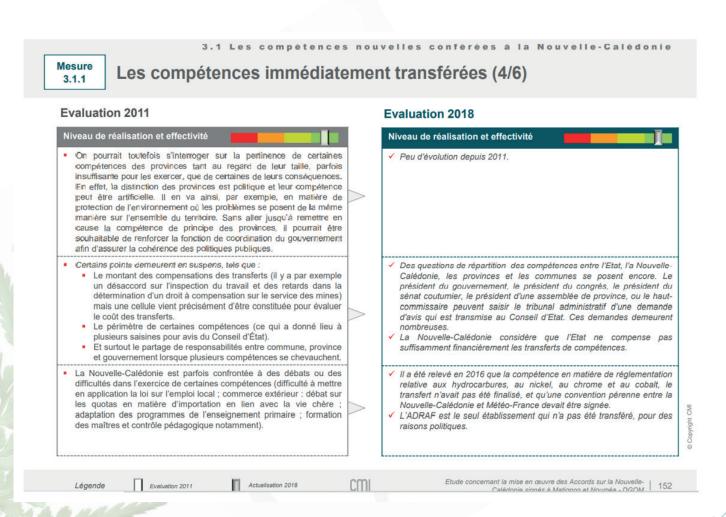
Certaines compétences sont partagées, pour ne pas dire, pas affectées clairement.

Ainsi, en matière de :

- Bioéthique, l'Etat demeure compétent en matière de libertés publiques et de recherche. La compétence de droit commun exercée par la NC, tant en matière sanitaire que de droit des personnes, n'est limitée que par les normes de fond fixées par l'Etat relatives à la recherche et aux garanties des libertés publiques, notamment les articles 16 à 16-9 du code civil sur le respect du corps humain.
- Propriété intellectuelle (Droits d'auteurs, brevets, marques), la compétence est partagée entre l'Etat et la collectivité Nouvelle-Calédonie. D'après l'avis du Conseil d'Etat du 25 septembre 2007 sur la protection du patrimoine culturel Kanak, la propriété intellectuelle reste de la compétence de l'Etat tant que le transfert du droit civil n'a pas été opéré.
- Protection des savoirs traditionnels kanaks, la compétence appartient de façon non exclusive à l'État, la NC, aux provinces ou aux communes dans la mesure ou chacune de ces collectivités publiques est susceptible de fixer des règles tendant à valoriser les savoirs traditionnels et les expressions culturelles issus de la coutume kanak
- Police et sécurité, la circulation sur les routes territoriales, les routes provinciales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations se distribuent entre Nouvelle-Calédonie, provinces et communes.
- pour interdire l'ivresse manifeste, la consommation d'alcool sur la voie publique ainsi que pour encadrer d'autres boissons aux effets similaires (Kava), la compétence relève de l'Etat pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique et maintenir le bon ordre. La Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de réglementation relative à la consommation et à la commercialisation du kava et d'autres substances, en tant que celle-ci a pour objectif la protection de la santé et de l'hygiène publiques.

- la détermination de l'autorité compétente pour édicter une réglementation dans le domaine de la lutte contre le bruit et la prévention des nuisances sonores dépend de la nature de la finalité qui lui est assignée, donc la province n'a pas compétence lorsque l'objectif est de faire cesses les effets de ces nuisances sur le voisinage, sauf si atteinte à l'environnement, sinon de compétence NC pour la préservation de la santé publique (règlementation visant à prévenir les bruits de voisinage)
- Transports scolaires. Loi du pays n° 2009-09 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire rendant la NC en principe compétente ; mais si elle n'exerce pas sa compétence, cela peut être considéré comme étant au nombre des affaires de la commune au sens de l'article L.121-25 du code des communes de la NC
- Gestion et protection de la ressource en eau, au chapitre de la salubrité publique, de la responsabilité et l'Etat aux communes.
- pour édicter les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif, la compétence relève de la NC mais les provinces peuvent réglementer l'assainissement non collectif au-delà des règles fixées par la Nouvelle-Calédonie, dans la mesure nécessaire à la préservation de l'environnement. NC compétente pour effectuer des contrôles administratifs du respect de ces prescriptions techniques. Commune compétente pour créer et gérer, directement ou non, le service public de l'assainissement non collectif, qui comprend notamment le contrôle du bon fonctionnement des installations d'assainissement non collectif. Maire compétent pour vérifier le bon fonctionnement des installations d'assainissement non collectif en cas d'atteinte à la salubrité publique ou pour prévenir une telle atteinte.
- D'urbanisme et habitat. La définition des normes particulières de sécurité relatives aux établissements recevant du public se rattache au droit de la construction et relève de la compétence des provinces. Toutefois cette compétence se combine avec celle de la NC pour les établissements hospitaliers et pour les infrastructures sportives et culturelles et s'exerce sous réserve des compétences dévolues aux maires.
- Pour la délivrance de permis de construire délivrés par les communes, pour celles dont le plan d'urbanisme directeur (PUD) a été approuvé par les provinces. Dans le cas contraire, le permis reste délivré par les provinces.
- pour réglementer et exercer les droits d'exploration, d'exploitation de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques du sol et du sous sol à l'intérieur des 200 milles marins de la ZEE, la NC est compétente en vertu du 10° de l'article 22 de la LO pour réglementer et exercer dans les conditions prévues par la partie VI de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles de la partie du plateau continental située en deçà de 200 milles marins des lignes de base. En revanche, en vertu du 12° I de l'article 21 LO, l'Etat est seul compétent pour réglementer et exercer, dans les mêmes conditions, les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles de la partie du plateau continental située au-delà de 200 milles marins des lignes de base.

- pour l'exercice des tutelles vacantes de mineurs au sens de l'article 433 du code civil, il appartient à la NC, en l'absence d'un service provincial d'aide à l'enfance organisé par délégation, d'assumer à l'égard des mineurs dont la tutelle est vacante la compétence qui lui est conférée (article 22°4 LO)
- pour édicter les normes en matière d'hôtellerie touristique, la compétence revient aux provinces sous réserve des compétences de la NC (autorisation administrative, réglementation des prix des diverses prestations offertes par ces établissements hôteliers, publicité)
- en matière d'enseignement primaire, les provinces sont pleinement compétentes pour prévoir les adaptations au programme de compétence NC, tenant compte des réalités culturelles et linguistiques propres à chacune d'elles
- pour réglementer les annonces judiciaires et légales et particulièrement la liste des publications habilitées à recevoir de telles annonces, est de compétence Etat tandis que la fixation du prix du signe ou espace d'annonces légales est de la compétence de la NC (La réglementation des annonces judiciaires et légales, par le contrôle administratif qu'elle implique et les sanctions, notamment pénales qu'elle peut entrainer, intéresse la liberté de la presse donc compétence Etat).
- l'aide médicale est de compétence NC ; Le congrès peut donner compétences aux autorités de province seulement pour adapter et appliquer la réglementation (article 47 LO)







Annexe 2 : Modélisation du développement des petites économies insulaires (source IEOM)

CONTRAINTES ET MODELISATION DU DEVELOPPEMENT DES PETITES ECONOMIES INSULAIRES

Les économistes ont identifié un certain nombre de contraintes spécifiques au développement des petites économies insulaires? :

- la **distance** avec les économies des marchés mondiaux induit des couts de transports et une lourdeur logistique qui participent à la cherté de la vie et freinent la compétitivité.
- l'exiguïté du marché local n'offre aux industries locales qu'une demande intérieure limitée, souvent insuffisante pour permettre des économies d'échelle, ce qui impacte la compétitivité de la production locale, et rend également moins naturelle la concurrence. La production limitée de biens et services rend l'économie dépendante des importations (alimentaire, intrants pour l'industrie). L'insertion sur le marché mondial est difficile pour l'export, hormis dans le cas d'une spécialisation de l'économie (avantage comparatif).
- les **particularités géographiques** (topographie, climat) limitent les choix possibles de développement (agroalimentaire, touristique).

3 modèles ont été identifiés:

Modèle MIRAB³: Économies dont le développement se base sur l'apport d'aides extérieures (avantages en termes de taxation, d'aides publiques ou de subventions d'investissement, transferts de fonds des émigrés), justifié par leur éloignement (cas des régions ultramarines).

Modèle SITE⁴: Économies dont le développement se base sur le tourisme, comme alternative à l'aide extérieure (exemple: île de Guam, lors de l'obtention de son autonomie vis-à-vis des USA).

Taxinomie à trois branches pour la classification des PEI Source : Baldacchino et Bertram (2009)

MIRAB/SITE

Ex : Polynésie française,
Guadeloupe, Martinque, Palau,
Bébunion

SITES

Ex : Mayotite, Cap Vert, Samoa
Saint Pierre-Et-Miquelon, Wallis
et-Futuna

PROFITS
Ex : Boll, Iles
Cook, Saint Martin

Ex : Bollamas, Bahrein,
SITE/PROFIT
Ex : Bollamas, Bermudes,

Modèle PROFIT⁵: Économies dont le développement se base sur une gestion volontariste et indépendante des ressources, de la finance, des infrastructures de transports et, à l'échelle mondiale, de la diplomatie. Elles tirent leur développement d'une fiscalité attrayante, d'une spécialisation manufacturière sur des niches ou encore de l'exploitation d'une ressource naturelle.

Selon cette classification, la Polynésie française se rapprocherait des modèles MIRAB et SITE, et la Nouvelle-Calédonie de MIRAB et PROFIT (Wallis-et-Futuna : MIRAB).



Annexe 3 : consultation complémentaire de la société civile

Titre de la proposition

Vers un CESE-NC réformé : une institution plus justifiée que jamais sous réserve d'une réelle évolution de son organisation, de son fonctionnement et de ses contributions, lui conférant une plus grande légitimité, une part à la décision et à l'évaluation des politiques publiques.

Contribution

Un nouveau modèle de société démocratique à élaborer

Face à la crise démocratique que nous vivons en Nouvelle-Calédonie, illustrée par des records d'abstention, mais aussi des mouvements de défiance, le pouvoir n'est plus l'apanage du seul politique.

« l'article 4 de la constitution dispose que la loi garantit les expressions des opinions et que ce pluralisme des idées est un des fondements de la démocratie ». Ce point de vue, partagé par les membres de NC Eco, emporte que, pour participer au renouveau démocratique en Nouvelle-Calédonie, il paraît nécessaire d'accroitre la place de la société civile dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. Le nouveau modèle de gouvernance représentative et inclusive à concevoir doit véritablement positionner le CESE-NC, entretenant un lien intime avec l'histoire institutionnelle du pays, comme l'institution de confiance et de proximité, représentant la diversité.

Les préconisations de NC Eco visent à lui permettre de reconquérir sa place essentielle dans le paysage institutionnel ; une place facilitatrice en termes de consentement des citoyens, et exigeante en termes de contribution aux politiques publiques. La réorganisation nécessaire doit participer à renforcer sa légitimité et son rôle de « chambre de résonnance » de la société civile.

L'évolution souhaitée, vers un CESE-NC audible, visible et incontesté

Cette instance qui coûte +200 millions FCFP n'est pas à la hauteur de ses moyens et des enjeux. Les propositions d'évolution face aux problèmes rencontrés pourraient être les suivantes :



Situation actuelle	Proposition d'évolution	Illustration
La politisation de la	Désignation apolitique et	Un CESE constitué de 3
gouvernance liée au mode de	établissement d'une règle de	grands groupes équilibrés,
désignation des membres	représentation faisant intervenir	représentants des <u>salariés(1)</u> ,
(politique de la chaise vide;		du monde économique(2), et
	des organisations syndicales, patronales et de salariés, des	
<u>illégitimité,</u>) qui participent		
au dénigrement de l'institution	organisations professionnelles et des associations sur des critères	territorial (3) à l'instar des
et de son travail potentiel		CESER
	objectifs et pérennes	
Une <u>représentation très</u>	Un modèle en réseau et une	Une commission du dialogue
partielle voire nulle de certains	représentativité corrigée au travers	sociale indépendante
groupes sociaux (femmes,	de commissions spécifiques ayant	permettant la négociation
handicap, <u>jeunesse</u>) et de	une autonomie de décision limitant	collective et la signature
domaines de société (culture,	les séances plénières pour une plus	d'accord interprofessionnels.
environnement)	grande réactivité et efficacité.	
Représentativité et rôle	Il conviendrait de permettre au	Le CESE pourrait être saisi sur
galvaudé – délitement de	CESE de défendre ses avis	un sujet par une pétition
l'institution et contestation de	directement devant le Congrès lors	citoyenne signée par un
la pertinence de ses travaux	de l'étude en séance publique.	nombre significatif de la
	Le CESE-NC pourrait devenir	population (1% de la
	l'organe de consultation légitime de	population en âge de voter,
	la société civile, rendant audible la	par ex.)
	participation citoyenne.	
Un <u>champ</u> d'intervention	Elargissement des compétences à	Etudier tous les textes
<u>limité</u>	toutes les politiques publiques liées	d'intérêt public affectant la
	à l'économie dont la fiscalité, le	société civile
	social, la culture et l'environnement	
Modalités de consultation qui	Des modalités de consultations à	Il pourrait statuer sur
génèrent tension et	revoir et précisant les étapes de	l'opportunité et le caractère
insatisfaction dans la	saisine, les temps de traitement	d'urgence de certains
réalisation des	ainsi que les modalités pratiques.	textes – à l'instar de
travaux (carence de pièces	Le CESE devra être saisi sur la base	l'organisation inter-
motivant les textes et temps	de documents suffisamment	institutionnelle qui a prévalu
de traitement insuffisants pour	complets pour apprécier la portée	entre le congrès, le
comprendre, consulter,	d'une décision.	gouvernement et le <u>sénat</u>
réfléchir)		coutumier pour la gestion de
		la crise COVID en 2020
De l'utilité et de l'efficacité des	Possibilité d'interroger les Exécutifs	Quelle consultation entre le
avis et recommandations	sur la mise en place effective	gouvernement et la société
	d'orientations stratégiques ou	civile pour élaborer des
	certaines politiques publiques dont	solutions d'adaptation au
	l'avis du CESE a été recueilli	changement climatique telle
		qu'énoncée dans la
		déclaration d'urgence
		climatique du Gouvernement
		NC ?

La co-construction du cadre législatif entre la classe politique et le CESE-NC rénové doit permettre une meilleure acceptabilité des règles de société et donc une meilleure applicabilité, ce qui ne fera qu'améliorer l'efficience des politiques publiques.

Ainsi le CESE NC, utilement et profondément réformé, peut prétendre devenir l'instance de proximité et de confiance installant la participation citoyenne, comme le troisième pouvoir aux côtés des légitimités électives et coutumières en Nouvelle-Calédonie.



RÉDUCTION DES INÉGALITÉS



Favoriser l'entrepreneuriat sur terres coutumières

Développer l'économie sociale et solidaire

Professionnaliser l' accompagnement des porteurs de projet en tribu

Simplifier les démarches administratives

Développer un écosystème d' éco-tourisme

Insérer les tribus dans les transitions de la NC : énergie, numérique, développement durable

DEVELOPPER ET STRUCTURER L' ECONOMIE DES TRIBUS

Apporter une dimension économique à la vie en tribu pour qu'elle devienne une option choisie,

Dynamiser ces territoires et les intégrer dans la croissance de la NC Aligner les valeurs/atouts de la tribu avec nos secteurs d'avenir (transition écologique)

Développer le goût d'entreprendre auprès durable . durable . durable . cones rurales

Développer des projets dans l'économie sociale et solidaire

viutualiser les dispositifs de formation à l' entrepreneuriat, s'inspirer de modèles qui onctionnent

Encourager les projets sur terres coutumières à forte valeur ajoutée

implifer les démarches administratives en réation et gestion

Développer les secteurs et filières d' avenir : agriculture, énergie, toursime, compensation carbone ...

Stimuler l'innovation et les projets numériques

Attirer des talents et les mobiliser vers la création de projets

incourager l'esprit pionner par l'égalité les chances et des opportunités, par l' iducation à l'initiative, par le financement it l'accompagnemenr et la valorisation des uccès

> Développer des actions transverses de citoyenneté et de connaissance mutuelle

Mettre en place un parcours citoyen de l'école au lycée

Eduquer les jeunes calédoniens aux outils de débat et d'expression des idées via la rhétorique

Développer des actions de soutien/d'orientation/ de mentorat, d'excellence et d'égalité des chances

Renforcer l'écosystème calédonien autour de l' égalité des chances

Elaborer une stratégie globale et un pilotage inter-compétences avec une instance de coordination entre les différents acteurs

BOOSTER L'ENTREPRENEURIAT

Elargir l'éventail des possibilités d'emploi, favoriser le développement des compétences et offrir des conditions propices à l' innovation.

AGIR POUR L'EGALITE DES CHANCES

Réduire les inégalités par l'insertion économique et sociale Créer un écosystème riche et dynamique en faveur de l'égalité des chances Former des citoyens calédoniens capables d'animer une démocratie représentative et participative



FAVORISER LES PROJETS SUR TERRES COUTUMIERES

Développer l'entrepreneurial en tribu
Valoriser les terres coutumières
Stimuler et sécuriser les investissements privés sur terre coutumière
Ouvrir les possibilités de développement des cultures et des économies

- Sécuriser les projets: établir une méthode d'identification foncière, faire évoluer le statut du GDPL, obtenir l'adhésion de toutes les parties prenantes au projet et la formaliser
- Etablir la confiance des investisseurs par la constitution de garanties
- S'assurer de la pérennité de l'entreprise : gestion des litiges, harmonisation des pratiques coutumières, mise en place d'une autorité de médiation compétente en matière de foncier

AGIR SUR L' EMPLOYABILITE-

Lutter contre le décrochage scolaire Faciliter l'accès à des formations supérieures

Faciliter l'accès à l'emploi et l'insertion professionnelle

Lutter contre l'illetrisme et l'exclusion

Améliorer les dispositifs de formation (juvenat, mentorat ...)

Développer les dispositifs d' insertion et d' accompagnement à l'emploi

Adapter le droit et la fiscalité pour permettre la flexibilité et la polyactivité

Mettre un cadre fiscal qui favorise la baisse du coût du travail

Développer les compétences et soft skills utiles aux secteurs d'avenir

Attirer de nouveaux talents sur les filières d'avenir attractivité de la NC

Développer les secteurs d'avenir pourvoyeurs d'emplois et catalyseurs de réduction des inégalités

LA REDUCTION DES INEGALITES

REFORMER LA FISCALITE

Stimuler le développement économique et social,

Pérenniser la ressource fiscale, Prévoir l'avenir,

Améliorer l'efficience du service public Assurer une solidarité et partager équitablement la valeur ajoutée Assurer de façon pérenne les grands équilibres financiers de la NC

Décliner des modèles fiscaux simples et flexibles

Créer des leviers fiscaux pour l'essor de l'économie sociale et solidaire

Permettre une redistribution monétaire équitable avec un impôt progressif à base large

Oeuvrer pour une administration plus efficiente au service de la productivité des entreprises

Mettre en place un cadre fiscal durable qui favorise les investissements et renforce l' attractivité de la NC

Introduction

Les inégalités en Nouvelle-Calédonie sont un frein au développement économique et social. Des études de l'Université de la Nouvelle-Calédonie¹ démontrent que la croissance économique n'a pas profité à tous, et de manière contrastée, que la performance de l'économie calédonienne, sur le long terme, dépend en partie de la réduction des inégalités. Ces études démontrent également l'importance de certains facteurs, comme la productivité à travers le capital humain, dans la croissance économique.

NC Eco complète ces observations et combine les facteurs de développement humain avec les secteurs d'avenir, dans une un cercle vertueux dynamique et positif.

Pour NC Eco, la réduction des inégalités ne peut se résoudre via une simple politique de redistribution qui tend à affecter les mécanismes de croissance économique et de création de richesses mais plutôt par une stratégie de développement axée sur la prospérité pour tous.

Cette stratégie repose sur 4 principes fondamentaux :

1) Agir pour l'égalité des chances :

- Développer des actions transverses de citoyenneté et de connaissance mutuelle (« parcours citoyen » de l'école au lycée)
- Eduquer les jeunes calédoniens aux outils de débat et d'expression des idées via la rhétorique
- Développer des actions de soutien/d'orientation/de mentorat, d'excellence et d'égalité des chances
- Renforcer l'écosystème calédonien autour de l'égalité des chances
- Elaborer une stratégie globale et un pilotage inter-compétences avec une instance de coordination entre les différents acteurs

2) Favoriser le développement de projets sur terres coutumières

- Sécuriser les projets : établir une méthode d'identification foncière, faire évoluer le statut du GDPL, obtenir l'adhésion de toutes les parties prenantes au projet et la formaliser
- Établir la confiance des investisseurs par la constitution de garanties
- S'assurer de la pérennité de l'entreprise : un interlocuteur unique de gestion des litiges, harmonisation des pratiques coutumières par zone géographique et mise en place d'une autorité de médiation compétente en matière de foncier (selon le modèle néo-zélandais Maori Land Court)

¹C. RIS – Cahiers du LARJE n°2020-1 « rééquilibrage – politique de réduction des inégalités en NC, le rôle des politiques éducatives »

M. BUNEL – Cahiers du LARJE n°2018-3 « décomposition du différentiel des indices de ségrégation : une application sur données calédoniennes »

3) Développer et structurer l'économie des tribus :

- Donner une dimension économique à la vie en tribu pour qu'elle devienne une option choisie
- Travailler à la dynamisation de ces territoires
- Faire de la tribu un élément important de la croissance calédonienne et aligner les valeurs et les atouts de la tribu avec nos secteurs d'avenir
- Inclure l'économie des tribus dans des projets de transition écologique (crédits carbone, photovoltaïque ...)

4) Réformer la fiscalité :

Voir chapitre 3

Cette stratégie permettra également de « **booster** » **l'entrepreneuriat** et l'esprit pionner calédonien en élargissant l'éventail des possibilités d'emploi, en favorisant le développement des compétences et en offrant des conditions propices à l'innovation. Il agira également sur **l'employabilité** via la lutte contre le décrochage scolaire, un accès facilité aux formations supérieures, à l'emploi et à l'insertion professionnelle et la lutte contre l'illettrisme et l'exclusion.



Agir en faveur de l'égalité des chances

Synthèse

Le nouveau modèle économique de la Nouvelle-Calédonie proposé par NC Eco repose sur une société civile responsable qui joue un rôle dans la définition des politiques publiques et qui pousse l'administration à devenir plus agile, plus efficace et moins coûteuse.

La construction de cette société civile s'articule autour de trois axes :

- 1 La réduction des inégalités par l'insertion économique et sociale
- 2 Un écosystème riche et dynamique qui œuvre en faveur de l'égalité des chances et des opportunités et pour favoriser le vivre ensemble via un engagement citoyen partagé
- 3 La formation des citoyens calédoniens pour qu'ils soient capables d'animer une démocratie représentative et participative

NC Eco propose de démultiplier l'impact des moyens existants en renforçant l'écosystème calédonien autour de de l'égalité des chances

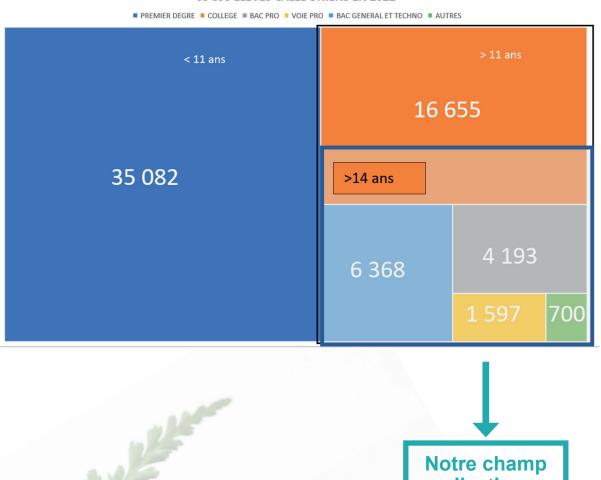
- Au travers d'actions transverses de citoyenneté et de connaissance mutuelle pour favoriser le vivre ensemble et l'inclusion de tous.
- En développant des actions de soutien/d'orientation/de mentorat, d'excellence et d'égalité des chances afin d'œuvrer pour la réduction des inégalités et la confiance en soi des jeunes.

Les ambitions doivent être fortes et s'inscrire dans la durée

- Toucher au travers de ces dispositif chaque jeune calédonien, à un moment de sa vie, entre le second degré et son entrée dans la vie active.
- Elaborer une stratégie globale et un pilotage inter-compétences.
- Mettre en place des dispositifs non existants, en concertation, avec tous les acteurs (État, Nouvelle-Calédonie, société civile)
- Généraliser, voire rendre obligatoires, les dispositifs existants.
- Désigner une instance de coordination pour l'ensemble des dispositifs entre les différents acteurs.

I. Des actions sur le stock : des initiatives transverses à mettre en place

63 895 ELEVES CALEDONIENS EN 2022



- Développer des actions transverses de citoyenneté et de connaissance mutuelle : favoriser le vivre ensemble et l'inclusion de tous.
- La citoyenneté est une composante importante du lien social au travers de ses valeurs fondamentales : le civisme, la civilité et la solidarité.

Mettre en place un parcours citoyen de l'école au lycée, c'est avant tout permettre à ces citoyens en devenir de prendre conscience de leurs droits, de leurs devoirs, mais aussi de leurs responsabilités au sein de la société et d'adopter un sentiment d'appartenance fort à la Nouvelle-Calédonie.

Ces jeunes deviennent alors acteurs d'une communauté calédonienne basée sur des valeurs qui constituent le socle du « vivre ensemble » et de l'inclusion de tous : la solidarité, l'intégrité, le patriotisme, la tolérance, la paix, la sauvegarde de l'intérêt général, le savoir-vivre collectif, l'ordre public, le respect du bien public et les bonnes mœurs.

La rhétorique, au cœur d'un modèle démocratique :

Dans une société basée sur **la démocratie athénienne**, le citoyen a des droits fondamentaux : le droit à la parole, que ce soit à l'assemblée du peuple ou devant les tribunaux, l'accès aux fonctions publiques et l'égalité de tous devant la loi.

Ce modèle de démocratie citoyenne, particulièrement adapté aux petits pays comme la Nouvelle-Calédonie, incite les citoyens à exercer leur droit, sinon leur devoir, de **prendre la parole pour exprimer leurs idées, opinions, convictions.**

Pour s'assurer d'une égalité dans l'exercice de la parole dans les instances dédiées, la rhétorique est un apprentissage central qui permettrait d'éduquer les jeunes calédoniens aux outils de débat et d'expression des idées, de développer leur esprit critique mais aussi d'acquérir une confiance en soi nécessaire au développement de chacun d'entre eux. Ainsi, au travers de cet outil, les valeurs essentielles de citoyenneté et de démocratie seraient alors mieux partagées et mieux comprises par le plus grand nombre.

1 - Les outils de citoyenneté existants :

Le service National Universel

Cible: Jeunes de 15 à 25 ans

Objectifs : Faire vivre les valeurs républicaines, développer une culture de l'engagement, accompagner l'insertion sociale et professionnelle et renforcer la cohésion nationale

Méthode: Séjours de cohésion, mission d'intérêt général dans les domaines de la solidarité, de la santé, de l'éducation, du sport, de l'environnement et la possibilité à l'issue de s'engager volontairement (Service Civique, sapeur-pompier, réserviste, volontariat des armées ou gendarmerie, bénévolat associatif ...)

Volume: environ 30 000 (à vérifier avec l'ISEE)

• Le comité 3 E : Education à l'Egalité à l'Ecole

Cible : lycéens et collégiens

Objectifs : déconstruire les stéréotypes et éliminer les discriminations sexistes, renforcer l'éducation au respect mutuel entre les filles et les garçons, encourager la mixité des filières de formation

Méthode : délivrance du label des 3E aux établissements scolaires qui s'inscrivent dans la démarche et qui souhaitent honorer l'engagement collectif

Volume de la cible : environ 26 000 élèves lycées et collèges, voies générales et professionnelles sur 5 ans

2 - Et d'autres à créer :

Les entretiens de l'excellence :

Cible : Collégiens et lycéens de 13 à 18 ans notamment issus de zones en difficulté

Objectifs : Susciter des ambitions et valoriser des parcours exemplaires grâce à l'Ecole de la République, vaincre les conditionnements d'échec, encourager les élèves à emprunter une filière d'excellence

Méthode: organisation de rencontres et d'échanges à destination des adolescents de la 4ème à la terminale, plus particulièrement issus des diversités culturelles, territoriales et sociales Volume de la cible : environ 20 000 élèves de la 4ème à la terminale, dont 40% issus de milieu défavorisé, sur 5 ans

Ateliers de rhétorique et d'éloquence :

Cible : Elèves du second degré et jeunes sortis du système éducatif – jeunes en difficultés, issus de minorité

Objectifs:

- Redonner confiance aux jeunes qui n'osent pas s'exprimer par peur du regard des autres, leur apprendre à argumenter à l'oral et à savoir défendre une idée.
- Sensibiliser et former les jeunes à l'expression de leurs idées, à dialoguer, à combattre les préjugés et à faciliter leur parcours professionnel.
- Eduquer les jeunes calédoniens à l'exercice de démocratie participative, en leur fournissant les outils de débat, d'expression des idées, de confiance en soi, pour que la chose démocratique soit partagée, comprise, vécue, par le plus grand nombre, notamment dans le cadre d'un modèle de société plus participatif.

Méthode: Formation avec des professionnels de tous bords: avocats, slameurs, comédiens, professeurs sur la rhétorique, le rythme, l'expression, les aspects vocaux mais aussi leurs idées, aspirations et objectifs personnels et professionnels

Volume: 20 000 élèves sur 5 ans

• 100 000 entrepreneurs :

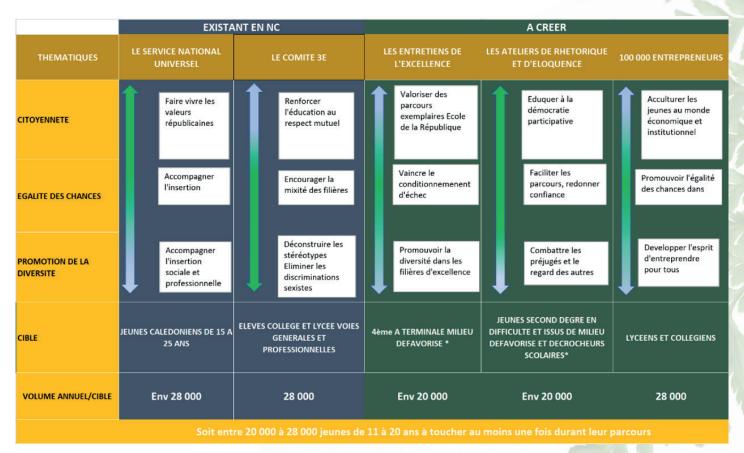
Cible: lycéens et collégiens, jeunes de 13 à 25 ans

Objectifs : développer l'esprit d'initiative et l'envie d'entreprendre des jeunes – faire la promotion de la culture entrepreneuriale, favoriser les échanges entre l'école et le monde professionnel, acculturer les jeunes au monde de l'entreprise et de l'économie, informer sur les dispositifs et les outils d'aide à la création d'entreprise

Méthode : des entrepreneurs présentent aux jeunes les principales notions de l'univers professionnel : les différents environnements professionnels, les métiers clés de l'entreprise ainsi que les mécanismes économiques de l'entreprise.

Volume: 28 000 lycéens et collégiens





^{* 20 000} élèves aec 40,2% issus de milieu défavorisé source VRNC

II. Des actions sur le flux : accompagner la transition à la sortie

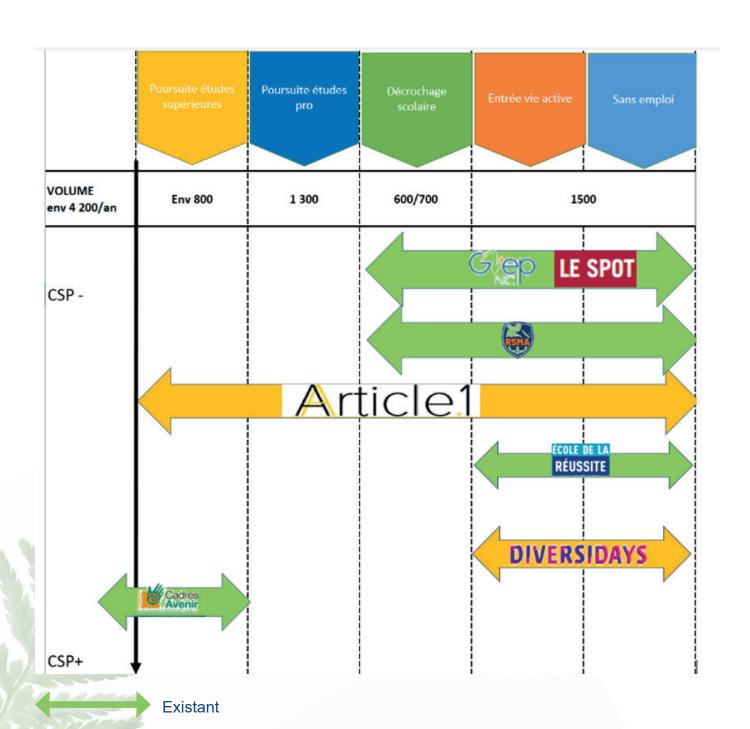
- Développer des actions de soutien/d'orientation/de mentorat, d'excellence et d'égalité des chances : œuvrer pour la réduction des inégalités et la confiance en soi des jeunes
- → Œuvrer pour l'égalité des chances passe nécessairement par un accompagnement des jeunes pour les rendre capables de saisir les opportunités et de s'insérer dans la société calédonienne

C'est au travers d'un écosystème calédonien riche et fédéré qu'une **dynamique de change-ment** pourra être instaurée vers une société où chacun trouve sa place, quelles que soient ses origines, son genre ou son milieu social et où la mixité, l'épanouissement individuel et le partage de la réussite à l'échelle du pays sont valorisés.

Pour compléter les dispositifs d'insertion des jeunes en difficulté existants en Nouvelle-Calédonie, le mentorat apparait comme un pilier d'une société de l'engagement qui permet de créer du lien social, particulièrement lorsqu'il s'adresse à une population éloignée de l'emploi. Cet

outil permet à la fois d'aider ces jeunes à retrouver le goût d'apprendre, à reprendre confiance en eux et en l'avenir mais également à développer leurs forces et surmonter leurs difficultés et définir leur projet personnel et professionnel.

Au-delà de la réussite individuelle de chacun, l'enjeu est de fédérer un écosystème calédonien centré sur l'accompagnement des jeunes pour bâtir une société riche de toutes ses différences.





À créer

Des dispositifs transverses à créer pour un public ciblé

Article 1

Cible : jeunes de 16 à 25 ans élèves de lycée milieu populaire

Objectifs: Accompagner les élèves de lycée issus des milieux populaires dans leurs choix d'orientation, à la réussite de leurs études et projet professionnel et les aider à se développer, à identifier et valoriser leurs compétences transversales

Méthode : Programmes d'accompagnement au travers de plateformes digitales en relation avec l'écosystème local : aide à l'orientation Inspire-Orientation.org pour les lycéens de première et de terminale, plateforme de mentorat DEMA1N.org pour l'accompagnement au projet et valorisation des soft skills via Jobready.fr

Volume: Environ 4 200 jeunes/an

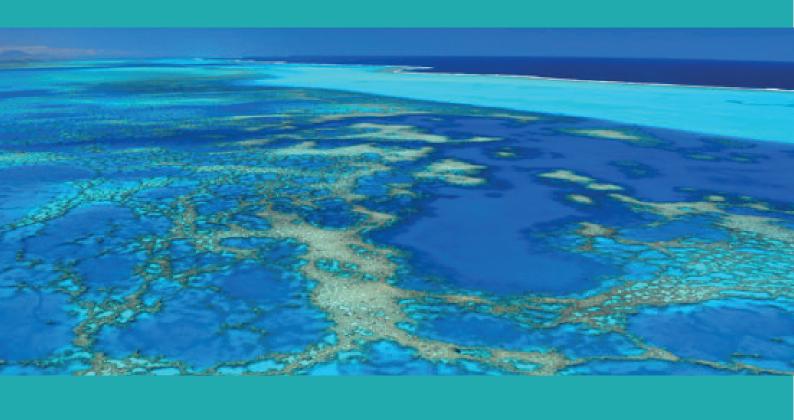
Diversiday

Cible : Demandeurs d'emploi et entrepreneurs issus de minorité

Objectifs: Faire émerger les talents sous-représentés ou discriminés dans les métiers et entreprises du numérique sans considération des origines sociales, culturelles, géographiques ou d'âge.

Méthode: Accompagner les projets à potentiel, programmes de reconversion de demandeurs d'emploi vers les métiers du numérique, sensibiliser les entreprises du numérique à l'embauche des personnes accompagnées.

Volume : Environ 1 500 jeunes/an





La sécurisation des projets économiques

sur terre coutumière

Synthèse

« La pérennité des projets repose sur l'existence d'équilibres garantis par la convergence d'intérêts entre structures de détention du foncier, détenteurs des droits sur le sol, autorités coutumières, promoteurs et partenaires financiers ».1

L'article 18 de la loi organique n°99-209 rend les terres coutumières « inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables » (règle des « 4i »). Si cette règle avait vocation à reconnaître le lien à la terre sacralisé dans la culture kanak à la signature de l'Accord de Nouméa, conception partagée par les Maoris, la valorisation du foncier coutumier est aujourd'hui un enjeu de plus en plus affirmé. Or, la mise en œuvre stricte de cette règle peut constituer un frein au développement économique. Le modèle néo-zélandais peut alors s'avérer inspirant pour répondre à certaines difficultés.

NC Eco a identifié trois axes de travail pour alimenter la réflexion sur le développement économique sur terres coutumières, alignés sur trois grandes étapes de la vie d'une entreprise :

1) La sécurisation du projet d'entreprise

L'identification foncière est un préalable nécessaire à l'aménagement des terres coutumières. Plusieurs pistes ont été identifiées pour répondre à ce besoin.

• Établir une méthode d'identification foncière : sur ce point, la méthode adoptée par la Nouvelle-Zélande consistant à indemniser les clans dépossédés, établir un cadastre, et inviter les intéressés à le contester dans un délai déterminé ne paraît pas pertinente pour la Nouvelle-Calédonie. L'illustration du projet d'identification foncière et d'aménagement de la commune de Canala, en cours de finalisation, démontre que l'établissement d'un cadastre sur terres coutumières est possible, à la condition d'un long travail d'accompagnement et de consultation des populations pour aboutir à un projet auxquels tous adhèrent.

Plutôt que d'imposer un cadastre dont la légitimité serait constamment réinterrogée, il apparaît pertinent d'établir une méthodologie de délimitation foncière et de la partager largement avec les chefs coutumiers, pour formaliser les accords trouvés dans le temps.

¹ ETUDE : analyse des expériences sur terres coutumières - ADRAF - Nov. 2012

- Faire évoluer le GDPL: le GDPL, initialement conçu pour porter un objet purement foncier, a vu son utilisation évoluer avec les pratiques pour devenir un outil de développement économique. Les textes qui l'encadrent n'ayant pas anticipé cette évolution, une réforme inspirée du régime des Māori Incorporations, dont le fonctionnement est proche d'une société commerciale, s'avèrerait pertinente pour sécuriser le projet d'entreprise. Cette réforme permettrait d'apporter de la transparence :
- Dans la gouvernance de cette structure (identification des mandataires et clarification des responsabilités), tant pour ses membres que pour les tiers.
- Dans la comptabilité et la gestion (ce qui est de nature à rassurer les investisseurs). Cette réforme pourrait prévoir trois statuts de GDPL distincts selon leur objet : foncier, agricole, ou économique, pour tenir compte de chaque réalité.
- Obtenir l'adhésion de toutes les parties prenantes au projet et la formaliser : la réussite des projets est étroitement dépendante de leur acceptabilité dans leur environnement immédiat. L'oralité propre à la coutume présente des limites en matière de preuve, ce qui freine les investisseurs. La formalisation s'avère nécessaire dans les relations avec les tiers, mais les outils existants (baux de droit commun, acte coutumier) manquent d'encadrement règlementaire ou mériteraient d'être réformés, afin de sécuriser leur mise en œuvre.

2) La confiance des investisseurs par la constitution de garanties

Les investisseurs ne disposent d'aucune garantie sur terre coutumière pour sécuriser leur financement. Cette problématique pourrait trouver une solution :

- Soit dans une adaptation du Māori freehold land, régime intermédiaire entre la terre coutumière sacrée et la propriété privée, par lequel la terre peut être aliénée et donc, faire l'objet de garanties, mais strictement encadrée par des garde-fous pour éviter tout abus ou déviance par rapport à l'essence même du foncier coutumier.
- Soit en révisant la loi organique pour permettre la constitution de droits réels sur terre coutumière, ainsi que cela est possible sur le domaine public. Ainsi, le foncier reste incessible, mais les immeubles qui y sont bâtis peuvent faire l'objet de garanties. Cependant, quand bien même la question juridique serait résolue, une problématique de fond devra être abordée, d'ordre plus sociologique, à savoir celle de l'existence d'un marché et de l'instauration d'une relation de confiance, permettant à un investisseur de substituer en pratique le cocontractant défaillant par un tiers.

3) La pérennité de l'entreprise

Le règlement des litiges sur terres coutumières est complexe puisqu'il implique la saisine préalable des chefs de clan avant de pouvoir porter l'affaire devant les juridictions civiles (TPI de Nouméa) en formation coutumière. Le besoin des investisseurs de ne disposer que d'une autorité reconnue de tous, qui deviendrait l'interlocuteur unique pour régler les litiges apparaît cependant utopique au regard de la multitude d'autorités sur les différentes aires et de l'hétérogénéité des pratiques coutumières.

Le groupe de travail préconise cependant un travail d'harmonisation des pratiques coutumières par zone géographique d'une part, et la mise en place d'une autorité de médiation selon le modèle néo-zélandais (Maori Land Court), compétente en matière de foncier, chargée de renouer le dialogue, et jouant le rôle de « sachant » pour tisser les liens légitimes entre les parties et les autorités coutumières compétentes. Cette organisation pourrait répondre aux besoins des investisseurs et entreprises, tout en respectant les particularités de la coutume. L'instauration d'une telle autorité ne serait possible, pour lui garantir une légitimité, qu'avec la concertation et l'adhésion des clans et tribus.

En conclusion, ce que nous pouvons retenir du modèle néo-zélandais, c'est que son succès s'explique notamment par sa construction selon une logique ascendante, de concertation des populations concernées et des clans qui ont participé à la co-construction de la règlementation, et non selon une logique descendante. Cette méthode a garanti la reconnaissance de la loi par tous, et lui a conféré une légitimité.

Introduction

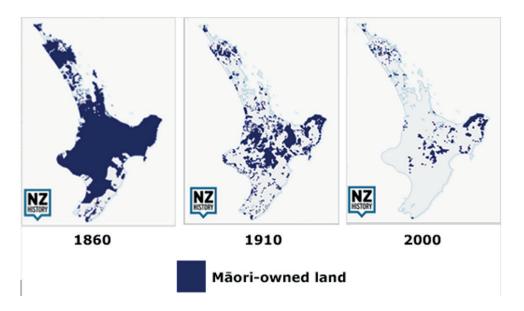
« En Nouvelle-Calédonie, la reconnaissance du pluralisme culturel par l'accord de Nouméa (1998) a permis une tripartition des terres : la propriété privée, la propriété publique, et les terres coutumières ».²

L'article 18 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 reconnaît l'existence des terres coutumières, « constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre », et leur attribue un statut juridique particulier, en les soumettant au droit civil coutumier d'une part, et en les rendant « inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables » d'autre part. Si ce millefeuille juridique, qui contribue à la qualification de statut sui generis de la Nouvelle-Calédonie, reflète la richesse de son histoire et son pluralisme culturel, sa mise en œuvre interroge en matière de rééquilibrage et de développement économique sur foncier coutumier.

L'appréhension du foncier dans la culture kanak comporte des points communs avec celle de nos voisins maoris. Dans les deux cas, l'accès à la terre est commun, et repose sur des usages s'appuyant eux-mêmes de « principes relevant du sacré, du non-marchand, de l'oralité, du consensus et de la transmission ». « Chez les kanak, le lien à la terre est sacralisé. Les personnes ne sont pas individuellement propriétaires, mais chaque homme comme chaque femme est lié à une terre qui matérialise l'histoire généalogique, l'origine du groupe » . L'accord de Nouméa reconnait à ce titre dans son article 1.4 que « l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre ». Cette approche s'est vue bouleversée par l'arrivée des premiers colons européens, introduisant la propriété privée individuelle.

²« Terres coutumières et communs – Enjeux pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie » - Céline Cassourret, Camille Sachot et Irène Salenson (métropolitiques.eu).

En Nouvelle-Zélande, la proportion de foncier revenant à la communauté maorie s'est ainsi considérablement réduite avec la colonisation :

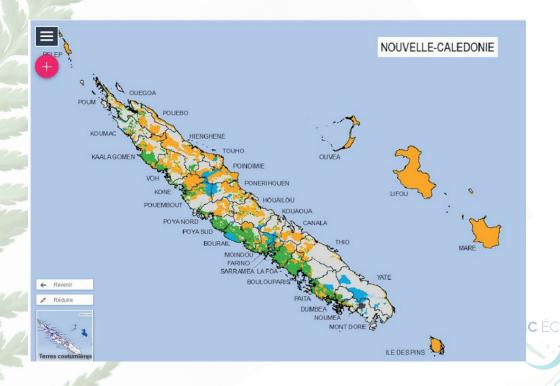


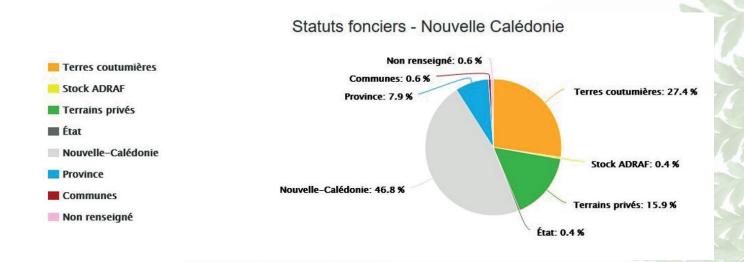
En 2020, le foncier maori représente moins de 5,5% de la superficie totale du territoire néo-zélandais et réparti comme suit :

- 1. Moins de 700 hectares (soit 0,0026% de la superficie totale de la Nouvelle-Zélande) de terres coutumières stricto sensu (maori customary land).
- 2. Environ 14 700 km2 (soit 5,47% de la superficie totale de la Nouvelle-Zélande) de terres maories « en pleine propriété » (maori freehold land).

Pour autant, la communauté maorie contribue au PIB de la Nouvelle-Zélande à hauteur d'environ 20%.⁴

A contrario en Nouvelle-Calédonie, le territoire est composé d'environ 27% de terres coutumières contre 16% de propriété privée, et 56% de domaine public :⁵





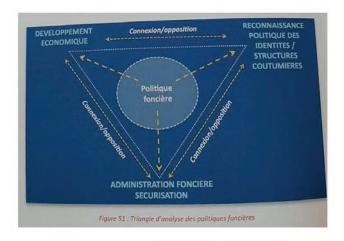
Aucun chiffre ne permet d'identifier précisément la participation de la communauté kanak au PIB de la Nouvelle-Calédonie ; pour autant, les échanges au sein du groupe de travail constitué par NC Eco font état des difficultés rencontrées par les jeunes entrepreneurs kanak pour créer leur entreprise sur les terres coutumières. La valorisation des terres coutumières est un enjeu de plus en plus affirmé, et leur développement économique est entravé par plusieurs facteurs :6 « les processus de décision sont longs et complexes, la nature des droits collectifs et individuels sur les parcelles n'est pas stabilisée, des contestations peuvent se faire jour entre coutumiers, le statut très protégé des terres [...] empêche leur apport en garantie pour un prêt bancaire, la solution du bail est peu utilisée notamment car aucun cadrage des baux n'existe. Au total, tout investissement sur terre coutumière reste significativement plus difficile est risqué que sur terres privées, même pour les personnes de statut coutumier ».

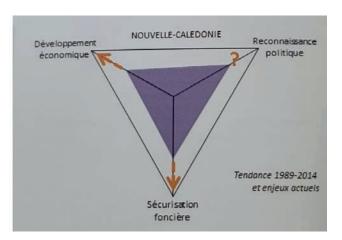
^⁴Maori business forum – 2020.

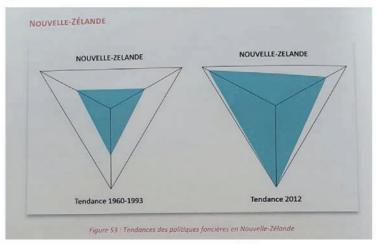
⁵ ADRAF

⁶NC 2025 - Atelier 5 : Développement, culture et valeurs identitaires – Patrice Godin.

Triangle d'analyse des politiques foncières⁷:







Ainsi, si une réduction de la proportion des terres coutumières telle que l'a connue la Nouvelle-Zélande n'est pas souhaitable pour la Nouvelle-Calédonie - qui se doit de préserver la richesse de son pluriculturalisme - l'étude de la gestion du foncier maori pourrait permettre d'identifier des solutions pour répondre aux besoins de développement économique, tout en respectant le lien à la terre de la communauté kanak.

NC Eco a identifié trois axes de travail pour alimenter la réflexion sur le développement économique sur terre coutumière, alignés sur trois grandes étapes de la vie d'une entreprise :

- 1. Le projet d'entreprise.
- 2. L'investissement.
- 3. La pérennité de l'entreprise.

NC ÉCO

⁷ Politique foncière et dynamiques coutumières en Nouvelle-Calédonie et dans le Pacifique – Jean-Brice Herrenschmidt et Pierre-Yves le Meur.

I. La sécurisation du projet d'entreprise

A. L'identification foncière et l'aménagement des terres coutumières

L'identification foncière est un préalable nécessaire à l'aménagement des terres coutumières. L'accord de Nouméa prévoyait déjà dans son article 1.4 que « les terres coutumières doivent être cadastrées pour que les droits coutumiers sur une parcelle soient clairement identifiés. 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 ».

Les échanges avec les contributeurs de NC Eco, qu'il s'agisse de notaires et banques, ou d'entrepreneurs kanak, permettent d'affirmer que cette problématique de l'identification foncière et de l'aménagement du territoire demeure plus de vingt ans après la signature de l'accord de Nouméa, et à la veille du dernier référendum d'autodétermination. Une procédure d'identification et de délimitation des droits fonciers coutumiers associant l'ensemble des parties prenantes et menée en toute transparence (avec publicité des résultats) s'avère indispensable à la sécurisation du projet économique.

La sécurisation foncière implique 8 :

- 1. L'identification des droits fonciers,
- 2. L'identification des ayants droit,
- 3. La reconnaissance des droits fonciers,
- 4. La garantie de la pérennité des droits acquis et de leur transmission,
- 5. Et enfin l'organisation des relations entre les trois types de propriété.

« Le recensement des zones d'influence des chefferies, des espaces de vie des clans, constitue une piste de réflexion. La question des limites de ce recensement, sur terres coutumières ou au-delà, est posée, avec un objectif de sécurisation, pour qu'enfin kanak et non kanak sachent quelle est la démarche à opérer, quand on veut monter un projet sur terre coutumière ou non, pour avoir des meilleures relations avec ses voisins. Dans le même esprit, le recensement des revendications en cours et celui des sites reconnus comme traditionnellement liés à la terre pourrait être entrepris »⁹.

Les contributeurs du groupe de travail ont identifié plusieurs pistes.

⁸ Séminaire « Foncier et développement en Nouvelle-Calédonie » - 10 au 12 octobre 2001 - La sécurité foncière – Macha Iboudghacem.

⁹ Séminaire « Foncier et développement en Nouvelle-Calédonie » - 10 au 12 octobre 2001 - La sécurité foncière – Macha Iboudghacem

1) Établir une méthode d'identification foncière (le cadastre coutumier)

En Nouvelle-Zélande, la Couronne a fait le choix de définir une date butoir pour les revendications foncières, assortie d'une indemnisation financière pour les clans dépossédés. C'est sur cette base qu'un cadastre a été défini.

Cette mesure, si elle a le mérite de clarifier et formaliser les délimitations foncières, s'avère en pratique difficile à mettre en œuvre au regard de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie. L'établissement d'un cadastre ne serait envisageable qu'en tant qu'outil de formalisation des accords trouvés entre les différents acteurs coutumiers, et non comme un prérequis.

Certaines communes ont pourtant initié un travail d'identification foncière et d'aménagement du territoire avec succès, notamment la commune de Canala. Deux axes ont été identifiés pour la feuille de route de ce projet :

- Préserver et valoriser le patrimoine culturel et naturel, se prémunir contre les risques climatiques et anticiper les mouvements de population qui en seraient induits.
- Accompagner, maîtriser le développement résidentiel, offrir des perspectives de développement économique et améliorer le cadre de vie.

Un projet de PUD et de schéma d'aménagement a été partagé avec les coutumiers, notamment pour cadrer les installations sauvages et gérer les demandes d'équipement en électricité. Cette démarche a pris du temps, puisqu'elle impliquait un travail collaboratif et un consensus de toutes les parties prenantes. Le projet intègre également la mise à disposition des terres avec les GDPL, et tous les outils que la mairie, la province et les entrepreneurs sur Canala ont développés.

Une démarche d'identification foncière est donc possible, mais elle implique un long travail d'accompagnement et de consultation des populations pour éviter toute forme de contestation ultérieure. Le cadastre est le résultat d'un consensus local sur les droits, et non un préalable : c'est la résultante des discussions, qui se construit dans le temps, sur le long terme. Plutôt que d'établir un cadastre qui s'imposerait à tous, il serait plus pertinent d'établir une méthodologie et de la partager largement, pour formaliser les accords trouvés dans le temps.

2) Adapter les outils juridiques existants aux pratiques contemporaines : évolution du GDPL

La loi organique n°99-209 a instauré le GDPL, et permis d'identifier clairement les terres de ces structures par le cadastre. Avec le temps, le GDPL s'est avéré être un outil utile au développement économique sur terres coutumières. La pratique a ainsi fait évoluer de manière empirique son objet, d'une destination exclusivement foncière vers une destination de développement économique.



Les GDPL se rapprochent de l'organisation néo-zélandaise des projets économiques sur terres maories, à travers *les Māori Incorporations*. Ces dernières ont un statut juridique plus proche cependant des sociétés commerciales que ne le sont les GDPL. *Une Māori Incorporation* :

- Dispose d'un fonctionnement proche d'une société à responsabilité limitée,
- Devient le propriétaire légal de la terre ou de tout bien qui lui est dévolu,
- Est détenue par des actionnaires, qui possèdent des actions,
- Dispose d'un comité de direction qui est élu par l'assemblée des actionnaires,
- Peut générer des dividendes,
- Est régie dans sa constitution et son fonctionnement par le Māori Incorporations Constitution Regulations de 1994.

Les membres du comité de direction d'une Māori Incorporation agissent comme le conseil d'administration d'une société, en prenant des décisions relatives à la constitution ou à la vie de la société, et ils ont également les mêmes obligations légales qu'un fiduciaire en matière de gestion du foncier.

Les avantages de ce montage néo-zélandais sont les suivants :

- La capacité d'exploiter une activité commerciale,
- L'application d'un modèle d'entreprise à la gestion des terres maories,
- Le vote et les résolutions affectant une Māori Incorporation se font en fonction du nombre d'actions détenues.

Il ressort des échanges du groupe de travail qu'une réforme du statut juridique du GDPL, compte tenu de son évolution dans la pratique, s'avère nécessaire pour l'adapter aux besoins modernes :

a) Une réforme de la règlementation

• Une évolution de la gouvernance : un flou est constaté par les contributeurs dans la gouvernance des GDPL. Il est en effet difficile, tant pour les membres du GDPL eux-mêmes que pour les tiers, d'identifier les mandataires et les responsabilités, dans une structure comportant parfois une centaine de membres.

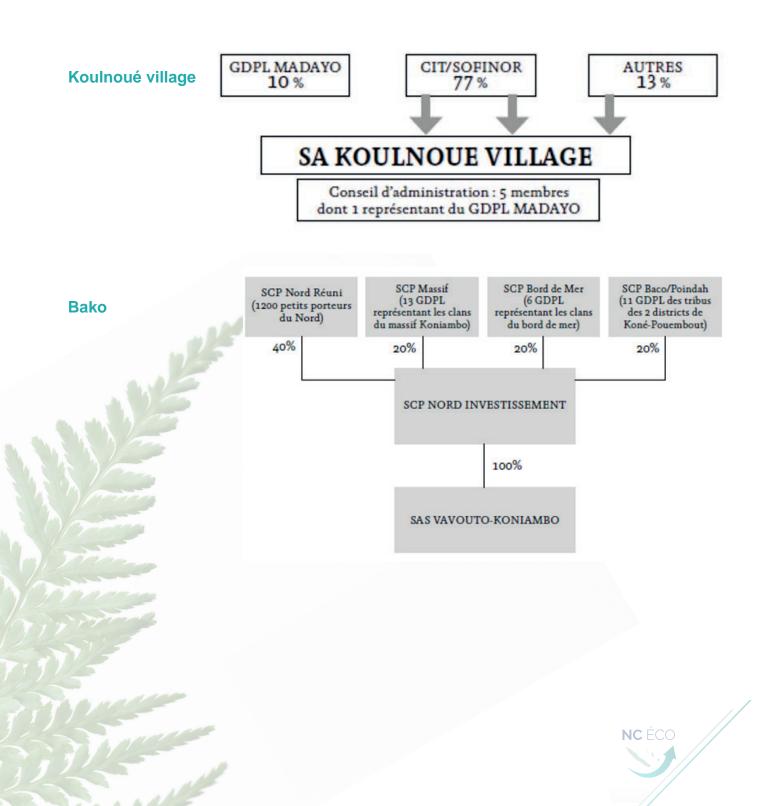
Certains GDPL disposent d'un règlement intérieur : cette pratique pourrait être généralisée pour encadrer davantage la personne morale et ses relations avec les tiers.

L'exemple des GDPL de Bako et Koulnoue village ont été évoqués par le groupe de travail comme modèle d'efficacité et de pérennité. Aussi, les freins au développement économique sur terre coutumière n'ont pas empêché la réalisation de projets concluants¹⁰. L'ADRAF explique ce succès par plusieurs facteurs :

¹⁰ « La réalisation des projets économiques sur terre coutumière et via les GDPL » par Samuel Gorohuna - La coutume kanak dans le pluralisme juridique calédonien – LARJE – Sous la direction d'Etienne Cornut et Pascale Deumier.

Un contexte politique et de développement économique favorable : un fort soutien politique, une volonté de développer les terres sur les zones concernées.

Un montage juridique clair et rassurant pour les investisseurs : ces GDPL ont clairement distingué les personnes morales gérant le foncier de celles exploitant l'activité économique, prenant la forme de structures juridiques règlementées et rassurantes pour les investisseurs (sociétés anonymes, sociétés par actions simplifiées, sociétés à responsabilité limitée...), avec lesquels les relations contractuelles sont formalisées au moyen d'outils juridiques « classiques » tels que les baux et autres contrats de droit commun :



60

En Nouvelle-Zélande, la gestion des terres est confiée soit à une société privée (Māori Incorporation), soit à un fiduciaire personne physique clairement identifié, et chargé de l'intérêt collectif de tous les propriétaires. Il existe par ailleurs une multitude de régimes fiduciaires pour tenir compte de toutes les spécificités de la coutume maorie : la fiducie « whānau trust » (centrée sur la famille), la fiducie « kaitiaki trust » (pour gérer les cas d'incapacité), la fiducie « pūtea trust » (pour les petits porteurs), etc.

- Et plus d'encadrement règlementaire : pour les investisseurs, le GDPL doit être le reflet de l'organisation coutumière, mais il faudrait en revanche que ce modèle se rapproche pour certains aspects des sociétés classiques avec des obligations fortes :
- En matière de comptabilité et de gestion : la plupart de GDPL ne tiennent aucune comptabilité, ou s'ils en tiennent une, il est difficile d'y accéder.
- En matière de transparence, tant à l'égard des tiers que des membres du GDPL (garantir un certain degré de publicité, obligation de rendre compte aux membres...).

Aussi, un besoin de transparence dans la gouvernance est exprimé tant de la part des membres du GDPL que des tiers (notamment investisseurs) qui pourrait trouver sa traduction dans :

- Une réforme de la règlementation pour encadrer davantage la gouvernance du GDPL et les obligations pesant sur cette gouvernance, ainsi que le sont les sociétés commerciales selon le modèle néo-zélandais.
- Une généralisation de la pratique d'adoption d'un règlement intérieur, en facilitant l'accès à ces informations pour les tiers avec une obligation de publicité.

Ces mesures ne pourront être efficaces que si elles sont assorties de sanctions et de moyens de les faire respecter.

b) Mais une réforme tenant compte de la diversité des situations

La réforme du statut du GDPL, si elle est nécessaire pour ramener la confiance des investisseurs, ne doit pas se faire sans porter une attention particulière à la diversité des schémas existants : taille du foncier, nombre de membres, diversité de la composition...

En effet, il ne serait pas pertinent d'imposer les obligations d'une société commerciale à une structure agricole ou civile.

NC Eco propose ainsi d'adopter trois statuts de GDPL distincts, dotés d'un encadrement réglementaire plus ou moins fort selon leur objet :

- Le GDPL foncier.
- Le GDPL agricole.
- Le GDPL économique.

B. L'adhésion des intéressés au projet et sa formalisation

Les projets portés en terre coutumière évoluent dans un environnement fragile, puisqu'ils peuvent être remis en question en permanence. Il est essentiel de proposer une organisation qui permette l'acceptation des populations concernées et sa formalisation.

1) L'association de toutes les parties prenantes au projet

« La réussite des projets est étroitement dépendante de leur acceptabilité dans leur environnement immédiat. Toutes les activités économiques n'ont pas les mêmes facilités d'insertion dans le contexte socio-foncier. La compréhension des intérêts propres à chaque niveau d'acteur est incontournable pour apprécier l'acceptabilité d'un projet dans cet environnement foncier. L'importance de la superficie de l'emprise foncière d'un projet de développement économique a un impact direct sur son acceptabilité au sein du groupe et dans son environnement immédiat.

[...] Il existe une relation entre l'acceptabilité d'un projet et les contraintes qu'il imposera probablement en termes de mobilisation de l'espace, ses répercussions sur l'équilibre socio-foncier existant, et ses avantages analysés par les acteurs d'un point de vue individuel ou collectif.

[...] La séparation traditionnelle entre les acteurs «dans' et «en dehors» d'un projet ne se retrouve pas de manière aussi marquée sur terre coutumière. Autour du promoteur, on retrouve plusieurs sphères d'acteurs, actifs ou passifs, bénéficiaires directs ou parties prenantes indirectes, qui contribuent au succès ou à l'échec du projet, et plus largement, à la forme qu'il va prendre » .¹¹

Cette acceptation est le plus souvent actée selon la coutume, c'est-à-dire par l'oralité. « D'un point de vue coutumier, l'oralité et les gestes sont perçus comme des garanties suffisantes : notamment pour le défrichage d'une parcelle de terre, ou la construction d'une maison d'habitation sur une terre clanique, etc.

Pour ce type de projet, c'est l'intervention de financeurs qui rend nécessaire la formalisation écrite, qui n'est pas demandées par les parties lorsqu'elles financent seules leur projet.

En revanche, lorsque le demandeur est externe, à la sphère coutumière, le choix de la formalisation écrite s'impose comme une évidence, sauf lorsque les parties se connaissent de longue date et que les incidences financières sont minimes.

La formalisation par écrit n'est pas neutre.

Le retour d'expérience et les entretiens menés au cours de l'étude montrent que l'écrit sur terres coutumières :

- Tend à réduire les relations interpersonnelles, pourtant indispensables sur terres coutumières. En cas de conflit, le document écrit (et le plan) tend à devenir la seule base de discussion à l'exclusion de toute autre considération.
- Présente le risque de conduire à une modification de la procédure orale de prise de décision : on a pu constater que lorsqu'un bail ou un acte coutumier est requis, le processus de validation du document est consciemment (généralement par précaution) ou inconsciemment élargi

¹¹ ETUDE : analyse des expériences sur terres coutumières - ADRAF - Nov. 2012

à des personnes dont le consentement n'aurait pas été requis si la décision était restée orale. Un certain nombre de personnes enquêtées ont signalé ce point qui concerne particulièrement les GDPL, comme porteur de germes de conflits. En d'autres termes, ces personnes recommandent que l'acte écrit soit passé dans les mêmes formes que s'il l'était par oral.

En revanche, l'écrit présente l'intérêt évident d'être le support matériel de l'accord et de ses conditions. A ce titre il est indispensable pour les partenaires financiers du bénéficiaire / locataire.

L'acte écrit n'a pas vocation à être généralisé : il se justifie pleinement lorsque la preuve de sa matérialité est exigée par un tiers extérieur aux terres coutumières. C'est notamment le cas dans des projets de production agricole marchande ou d'habitat social. A l'instar de ce qui se pratique depuis longtemps en tribu, la nécessité d'un acte écrit ne paraît pas indispensable lorsqu'il s'agit d'auto-construction ou de champ vivrier » .¹²

La recherche de l'adhésion de la population impactée par un projet économique est un long chemin pour l'entrepreneur kanak. Elle est pour autant le préalable à la réussite de son projet. La plupart du temps, cette adhésion n'est pas formalisée, puisque l'oralité prime.

Cependant, dans un environnement économique et social mouvant, l'oralité présente rapidement des limites :

- Elle génère des problèmes de preuve.
- Elle freine les investisseurs, rassurés par l'écrit.

2) La conclusion d'actes de mise à disposition du foncier

Actuellement, les principaux outils de formalisation écrite sont l'acte coutumier et le bail de droit commun.

La conclusion d'actes coutumiers

« Les investisseurs demandant à pouvoir faire un usage des terres du clan doivent obtenir l'accord de tous les membres du clan, palabre qui doit se conclure par un acte coutumier. S'il s'agit d'une activité économique nécessitant des embauches de salariés, les membres du clan auront une absolue priorité » .¹³

« Lorsqu'un projet, quel qu'il soit (habitat, développement économique, etc.) concerne une terre coutumière sur laquelle l'assiste clanique n'est pas certaine, la qualité du palabre devient essentielle. Or la nécessité d'aller vite conduit souvent à des palabres qui ne présentent pas toutes les garanties indispensables pour ne pas être remis en cause » .¹⁴

¹² Etude sur le bail et les mises à disposition de terres coutumières en NC - ADRAF - Sept. 2014

¹³ NC 2025 - Atelier 5: Développement, culture et valeurs identitaires – Patrice Godin.

¹⁴ NC 2025 - Atelier 5: Développement, culture et valeurs identitaires – Patrice Godin.

La loi du pays n°2006-15 du 15 janvier 2007 donne un cadre législatif à l'acte coutumier. Il ressort cependant des échanges du groupe de travail que ce texte génère de grandes difficultés pratiques et n'est pas strictement appliqué. Par ailleurs, certains actes n'intègrent pas la totalité des parties prenantes, ce qui relativise les bénéfices de l'écrit.

Les acteurs du groupe de travail préconisent une réforme de la loi du pays n°2006-15 du 15 janvier 2007, coconstruite avec les coutumiers selon une méthode ascendante, afin de tenir compte du retour d'expérience des différentes parties.

La conclusion de contrats issus du droit commun

« Si elles sont régies par la coutume, les terres sont également détenues par des entités conçues pour recevoir le droit de propriété reconnu par le droit commun : la tribu, le GDPL, le clan. La dualité de ce système foncier a rendu nécessaire les délégations successives de droits par des mises à disposition. Ainsi, lorsqu'un bail est passé par un GDPL, celui-ci intervient en tant que bailleur, sur le fondement d'une délégation de droits des clans qui le constituent. Le bail sur terres coutumières en tant qu'outil de mise à disposition est donc la traduction finale d'une chaîne de délégations de droits souvent invisibles pour le locataire.

[...] Bien que l'accord ait prévu la définition de baux sur terres coutumières, il n'existe actuellement pas de régime juridique spécifique. En conséquence, les baux sont régis par leurs propres dispositions contractuelles. Le statut du locataire, de droit commun ou de droit coutumier, détermine le droit applicable au contrat ».¹⁵

La formalisation de l'exercice d'une activité professionnelle sur le foncier maori passe par un permis d'occupation (*licence to occupy*), un bail (*lease*), ou un ordre d'occupation (*occupation order*) :

- Le permis d'occupation : contrat entre les propriétaires permettant à l'un d'eux d'exercer une activité particulière.
- Le bail est un contrat avec les propriétaires pour utiliser le terrain pour une destination, une durée, et un loyer. Il est d'une durée inférieure à 21 ans pour un bail classique ou 52 ans pour les baux de long terme.
- L'ordre d'occupation permet d'occuper exclusivement une certaine partie du foncier maori dans laquelle la personne détient des intérêts.

Aussi, nous pouvons constater que le recours au bail de droit commun n'intervient qu'en présence d'un besoin de formalisation par un tiers.

Lorsque ce bail est conclu, plusieurs freins fragilisent la position des investisseurs :

- Les baux rédigés sont souvent lacunaires en l'absence d'encadrement règlementaire.
- Leur mise en œuvre est fragile, compte tenu des difficultés à obtenir une exécution forcée (voir infra).

¹⁵ Etude sur le bail et les mises à disposition de terres coutumières en NC - ADRAF - Sept. 2014



Un encadrement minimum des baux conclus sur terre coutumière pourrait s'avérer pertinent pour permettre une harmonisation. En tout état de cause le point structurant réside dans une clarification des autorités compétentes pour arbitrer ou trancher les litiges.

II. La confiance des investisseurs par la constitution de garanties

« Le caractère collectif et sacré de la terre kanak entraîne son inaliénabilité au sens coutumier. Par contre, elle peut faire l'objet de don (couper la racine), au bénéfice d'une personne de statut coutumier. La terre peut donc être aliénée, au sens du droit coutumier, ce qui n'est pas contradictoire avec son inaliénabilité, que ce soit à titre gratuit ou onéreux, au sens du droit : le don ne retire pas à la terre son statut coutumier » 16 . Il en ressort que les banques ne disposent pas des capacités à prendre des garanties directes sur les investissements réalisés : le foncier étant incessible et inaliénable, la banque ne peut faire valoir ses garanties.

Un fonds de garantie sur terre coutumière a été instauré (abondé essentiellement par l'Etat et les provinces) pour répondre à cette problématique, mais sa capacité d'intervention a atteint ses limites, puisqu'il n'est plus alimenté financièrement. En pratique par ailleurs, environ 75% de ce fonds a été utilisé pour financer de l'habitat privé, et non des projets économiques.

Sur cette thématique, le modèle néo-zélandais peut s'avérer inspirant à travers la classification des terres maories d'une part, et la possibilité de constituer des hypothèques sur terres coutu-mières d'autre part, reconnues toutes deux par le législateur d'autre part.

A. La classification des terres coutumières

Outre le foncier de droit commun, le « *Te Ture Whenua Maori Act » (1993)* reconnaît l'existence d'un régime juridique spécifique pour le Maori land, et distingue deux types de terres maories :

• Maori customary land (ou terres coutumières maories) :

Il s'agit des terres maories qui :

- N'ont pas fait l'objet d'une enquête et d'une décision de la Maori Land Court (tribunal foncier maori) pour en identifier les propriétaires.
- N'ont pas été acquises par la Couronne.

¹⁶ NC 2025 - Atelier 5 : Développement, culture et valeurs identitaires – Patrice Godin.

- Ne font pas l'objet d'un titre de transfert foncier ou de succession.
- Continuent d'être gérées conformément au *tikanga Maori* (valeurs et pratiques coutumières maories).

Le régime applicable au Maori customary land est le suivant :

- Ces terres sont inaliénables.
- Elles peuvent être isolées en tant que réserves maories.
- Elles peuvent être modifiées en Maori freehold land.
- Elles peuvent faire l'objet de servitudes.
- Tout changement de propriétaire détenant une parcelle de *Maori customary land* peut être accordé conformément au *titanka Maori*.

• Maori freehold land (ou terres maories « en pleine propriété ») :

Il s'agit des terres maories :

- Qui ont fait l'objet d'une enquête et d'une décision de la *Maori Land Court* (tribunal foncier maori) pour en identifier les propriétaires.
- Qui ont été réservées par la Couronne pour les attribuer à des personnes déterminées.
- Dont le statut de Maori freehold land a été déterminé par la Maori Land Court.

Le Maori freehold land dispose :

- D'une valeur économique : un intérêt détenu sur une terre maorie constitue un actif économique qui peut être utilisé, échangé, vendu ou cédé. Contrairement au foncier de droit commun, le Maori freehold land est soumis à des règles strictes pour s'assurer que les terres restent entre les mains de propriétaires maoris (propriétaires, *Whānau et Hapū* qui y sont attachés).
- D'une valeur culturelle : la loi néo-zélandaise reconnaît que la terre maorie est un taonga tuku iho (héritage) d'une grande importance pour les Maoris, transmise de génération en génération. Détenir un intérêt sur une terre maorie est également considérée comme un lien généalogique.

En Nouvelle-Zélande, les garde-fous de ce régime sont cumulativement le tribunal foncier maori et la reconnaissance d'une catégorie de bénéficiaires préférentiels (the preferred class of alienee - PCA).

La loi néo-zélandaise prévoit en effet un droit de préférence pour les membres de la PCA en matière de cession du foncier maori. Pour une cession à un tiers « hors PCA », le cédant doit obtenir l'autorisation du tribunal foncier maori, en lui démontrant qu'il a mis en œuvre, en vain, tous les moyens pour céder le terrain à des membres de la PCA.

Le tribunal est ainsi le garant du respect des droits des membres de la PCA, et vérifie que la cession est réalisée au juste prix. Ce système assure la continuité du lien entre les générations maories.

Aussi, il pourrait être intéressant d'étudier la pertinence de l'adaptation de ce régime dual des terres maories pour les terres coutumières kanak, en établissant une catégorie intermédiaire susceptible de faire l'objet de garanties, mais strictement encadrée par des garde-fous pour éviter tout abus ou déviance par rapport à l'essence même du foncier coutumier. NC ECO

B. La possibilité de constituer des droits réels sur terres coutumières

Par ailleurs, la loi néo-zélandaise n'empêche pas la constitution d'hypothèque sur terre maorie. La constitution d'hypothèque est notifiée au tribunal foncier qui tient à jour un registre.

Le tribunal foncier précise à ce titre qu'il n'est pas compétent pour statuer sur des problématiques de garanties sur le foncier maori :

- il n'est pas en mesure d'annuler ou faire cesser tout transfert ou vente de terrain lorsqu'un organisme financier exerce son droit de préemption en vertu d'un contrat,
- une vente hypothécaire n'est pas soumise à l'obligation de cession / droit de préférence des membres de la PCA.

Une hypothèque ou un prêt peut être conclu(e) par :

- le seul propriétaire d'une parcelle de foncier maori,
- tous les propriétaires d'une parcelle de foncier maori agissant ensemble,
- les fiduciaires d'une parcelle de foncier maori, qui sont habilités à lever des fonds,
- une société de gestion maorie (Maori Incorporation) qui détient des terres maories.

La règle des « 4i » n'est pas incompatible avec la reconnaissance de droits réels. Un parallèle peut être fait avec le régime applicable au domaine public de l'Etat ou d'une collectivité : une évolution législative reconnaissant la possibilité d'octroyer des droits réels sur les immeubles bâtis sur terre coutumière kanak pourrait répondre aux besoins des investisseurs en matière de garanties. Cependant, quand bien même la question juridique serait résolue, une problématique de fond devra être abordée, d'ordre plus sociologique, à savoir celle de l'existence d'un marché et de l'instauration d'une relation de confiance, permettant à un investisseur de substituer en pratique le cocontractant défaillant par un tiers.

III. La pérennité de l'entreprise

A. La gestion des litiges par une autorité indépendante

1) Une autorité centralisée

Le règlement des litiges sur terres coutumières est complexe puisqu'il fait appel à une multitude d'intervenants :

• « En cas de litige sur l'occupation d'une terre, le Chef de clan est le Conseil des Anciens sont saisis. En cas d'échec, il est fait appel au Chef de la tribu. En cas de nouvel échec (défaut de consensus), le Grand Chef statue souverainement, ses décisions ne pouvant faire l'objet d'un recours ».¹⁷

¹⁷ NC 2025 - Atelier 5 : Développement, culture et valeurs identitaires – Patrice Godin.

• Une fois le litige porté au préalable devant le conseil coutumier de l'aire concernée (condition de recevabilité de la requête), le tribunal de première instance de Nouméa statuant en formation coutumière devient le juge compétent, conformément à la loi organique n°99-209 et à la loi du pays n°2006-15 du 15 janvier 2007.

Outre les difficultés sus évoquées, il ressort des échanges avec les contributeurs du groupe de travail la nécessité de disposer d'une autorité coutumière forte sur l'espace géographique concerné pour régler les conflits entre parties prenantes du foncier concerné (propriétaires, occupants, « limitrophes »), mais aussi avec les tiers (notamment les banques), et de clarifier la procédure judiciaire associée.

Le besoin des investisseurs de ne disposer que d'une autorité reconnue de tous, qui deviendrait l'interlocuteur unique pour régler les litiges apparaît cependant utopique au regard de la multitude d'autorités sur les différentes aires et de l'hétérogénéité des pratiques coutumières. Une harmonisation par zone (distict et chefferie par exemple) serait plus réaliste.

2) Une autorité de médiation

En Nouvelle-Zélande, le tribunal foncier maori est la seule autorité compétente pour instruire les litiges relatifs aux terres maories ; il est construit selon une logique anglosaxonne, lui conférant un rôle plus proche du médiateur que du juge selon le modèle judiciaire français.

Le besoin n'est pas celui d'une autorité qui tranche, qui rend une décision binaire, mais d'un interlocuteur neutre, chargé de renouer le dialogue.

3) Une autorité légitime pour le monde kanak

Par ailleurs, il apparaît qu'au-delà de cette approche différenciée, la clé de réussite de cet organe réside dans une légitimité reconnue de tous. En effet, si la loi organique a désigné le tribunal de première instance compétent en matière de droit coutumier, il semble en pratique que le monde kanak ne reconnaisse pas la légitimité des décisions rendues par ce tribunal et ne les exécute pas.

« Si le bail est désormais bien approprié et considéré comme indispensable pour formaliser les accords, les parties ne lui accordent en général qu'une portée efficiente limitée, que reflète une rédaction souvent réduite à l'essentiel. Ce ressenti repose sur la conviction qu'en cas de conflit, le recours à la justice serait inefficace, en ce qu'elle donnerait raison à l'une ou l'autre des parties mais ne leur permettrait pas de poursuivre sereinement leur relation. Les parties restent en demande d'outils de médiation qui puissent, en cas de conflit, les aider à construire ensemble une solution pérenne, mais en connaissent également les limites.

Le ressenti d'une efficience limitée de l'outil repose en second lieu sur la certitude que la plupart des conflits sont susceptibles de naître, non pas à l'initiative de l'autre partie, mais plutôt de l'environnement social immédiat. Les problèmes évoqués concernent souvent des dégradations ou du braconnage. Dans ces situations, bailleurs comme locataires sont relativement impuissants. L'ADRAF est souvent identifiée par les parties comme premier médiateur. Lorsqu'elles font le constat de l'impossibilité de poursuivre leur relation, l'agence intervient pour acter la rupture amiable du bail » . 18

¹⁸Etude sur le bail et les mises à disposition de terres coutumières en NC - ADRAF - Sept. 2014

Les outils existants ont été créés sans faire adhérer le monde coutumier. Or, cette reconnaissance est essentielle pour que le modèle fonctionne.

L'idéal vers lequel tendre pour les investisseurs réside dans l'instauration d'une autorité unique, légitime, pour régler les litiges. A défaut de pouvoir instaurer cette autorité, les contributeurs du groupe de travail préconisent d'initier un travail collaboratif d'harmonisation, sur des échelles intermédiaires, des pratiques des autorités coutumières, et l'élaboration d'une méthodologie permettant la transparence à l'égard des tiers sur les chemins à suivre pour faire appliquer la parole ou le contrat.

Un changement d'approche sur le rôle qui serait conféré pourrait cependant garantir le succès de cette autorité unique : plutôt qu'une autorité qui tranche, qui statue, un organe de médiation inspiré du modèle néo-zélandais chargé à la fois de renouer le dialogue, et de jouer le rôle de « sachant » pour tisser les liens légitimes entre les parties et les autorités coutumières compétentes pourrait répondre aux besoins des investisseurs et entreprises, tout en respectant les particularités de la coutume.

Conclusion

« La pérennité des projets repose sur l'existence d'équilibres garantis par la convergence d'intérêts entre structures de détention du foncier, détenteurs des droits sur le sol, autorités coutumières, promoteurs et partenaires financiers ». 19

Ce que nous pouvons retenir du modèle néo-zélandais, c'est que son succès s'explique notamment par sa construction selon une logique ascendante, de concertation des populations concernées et des clans qui ont participé à la co-construction de la règlementation, et non selon une logique descendante, telle qu'appliquée par l'accord de Nouméa. Cette méthode a garanti la reconnaissance de la loi par tous, et lui a conféré une légitimité.

Synthèse des préconisations de NC Eco:

- 1) Établir une méthode d'identification foncière pour formaliser les accords trouvés dans le temps.
- 2) Faire évoluer le GDPL pour tenir compte de son utilisation économique en apportant de la transparence à sa gouvernance et en fixant un minimum d'obligations règlementaires pour rassurer les investisseurs.
- 3) Mieux encadrer la formalisation de l'adhésion de toutes les parties prenantes au projet économique.
- 4) Trouver une solution pour permettre aux investisseurs de constituer des garanties sur terres coutumières : soit en créant un régime intermédiaire inspiré du Māori freehold land, aliénable, soit en permettant la constitution de droits réels.
- 5) Mener des travaux d'harmonisation des pratiques coutumières par secteur géographique.
- 6) Instaurer une autorité unique de référence (porte d'entrée) pour résoudre les litiges fonciers sur terre coutumière, qui aurait un rôle de médiateur et de sachant pour rétablir les liens entre les parties et les autorités coutumières compétentes.



Sources bibliographiques

- « Terres coutumières et communs Enjeux pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie » Céline Cassourret, Camille Sachot et Irène Salenson (métropolitiques.eu).
- NC 2025 Atelier 5 : Développement, culture et valeurs identitaires Patrice Godin.
- Séminaire « Foncier et développement en Nouvelle-Calédonie » 10 au 12 octobre 2001.
- La coutume kanak dans le pluralisme juridique calédonien LARJE Sous la direction d'Etienne Cornut et Pascale Deumier.
- Étude sur le bail et les mises à disposition de terres coutumières en NC ADRAF Sept. 2014.
- Étude : analyse des expériences sur terres coutumières ADRAF Nov. 2012.
- Rapport d'information du Sénat n°721 enregistré à la présidence du Sénat le 23 juin 2016.
- La réforme foncière en Nouvelle-Calédonie (1978-1998) Agence de développement rural et d'aménagement foncier.
- Politique foncière et dynamiques coutumières en Nouvelle-Calédonie et dans le Pacifique Jean-Brice Herrenschmidt et Pierre-Yves le Meur.

L'économie des Tribus

Introduction

Les modèles de développement kanak et « occidental » sont souvent perçus comme étant à l'opposé, et sont trop souvent opposés. Ceci, alors que nos voisins, notamment la Nouvelle-Zélande, démontrent que l'entreprise aux valeurs autochtone peut prospérer. Depuis les années 70, la culture maorie, au prix de longues années de travail et de concessions, de reconnaissance et de pragmatisme, est passée de culture tribale à culture nationale, et, dans le domaine économique qui nous intéresse, à culture managériale et culture d'entreprise. Tout n'a pas été qu'actes politiques, mais surtout actes concrets : recherche universitaire, travail coutumier, formation et financements.

Développer l'économie en tribu est avant tout une opportunité du monde kanak, de faire de la tribu un moteur culturel, un moteur économique, un moteur sociétal, qui attire les générations futures. C'est une question de survie d'un des piliers de la culture kanak. Et donc une volonté et un choix du monde kanak.

Ce choix, qui sera pris ou pas, nous concerne tous, calédoniens. Intégrer le monde traditionnel de la vie en tribu dans notre économie calédonienne est un enjeu fort, notamment en termes de prospérité et de sentiment d'appartenance à un collectif calédonien, mais également en termes d'inclusion et de réduction des inégalités.

NC Eco croit que le développement de l'économie des tribus doit permettre de :

- 1) Donner le droit à la prospérité pour tous dans une société inclusive et prospère
- 2) Donner une dimension économique à la vie en tribu afin qu'elle devienne une option choisie à travers une expérience enrichissante et adaptée.
- 3) Travailler à dynamisation de ces territoires
- 4) Faire de la tribu un élément important de la croissance calédonienne, et profiter d'un alignement des valeurs et des atouts de la tribu avec nos secteurs d'avenir

Notre groupe de travail NC Eco a réuni les chambres consulaires, les organisations patronales, les syndicats professionnels, les partenaires de l'écosystème économique des tribus ADIE, Initiative NC, AFD, des associations de chefs d'entreprise kanak et de femmes cheffes d'entreprise, pour aboutir à des propositions concrètes. Pour ce faire, nous avons identifié les leviers de création de richesse dans l'économie des tribus, les freins à lever, et les avons croisés avec les secteurs d'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

De plus, nous avons réfléchi sur la démarche et les moyens, afin de mettre en avant les responsabilités des acteurs, et d'évaluer leurs capacités d'action.



I. Constat : L'économie des tribus, une économie pluriactive

A - État des lieux macro (Etude DME) : une part économique significative

1) En 2013, 25% des calédoniens vivaient en tribu, 60% du monde kanak La moitié de la population des tribus se trouvent dans la Province Nord, la quasi-totalité de la population de la Province des lles est considérée comme vivant en tribu.

Cependant en Province Sud, 6% de la population totale vit en tribu, pour une proportion de population kanak de 21% (Etude IAC). Des données manquent pour évaluer une tendance, néanmoins on peut estimer que la proportion importante de kanak en milieu non tribal en Province Sud, répond à la fois à un exode économique (faire rentrer des ressources pour la tribu), à un choix de vie, et une urbanisation d'une partie de la population active kanak.

En 2019, la population des tribus a baissé de 1%, avec 60.316 habitants (22% de la population calédonienne). Dans le détail, la population des tribus a fortement baissé dans les tranches d'âge actives : -9.5% des moins de 20 ans, -3% des 21-40 ans. Un constat s'impose, la tribu perd ses forces vives, elle est de moins en moins attractive pour ses jeunes. Avec des variantes : -7.5% des moins de 20 ans dans les lles, -9.5% au Nord, -14% au Sud.

2) En 2013, l'économie des tribus représentait 46 milliards CFP de richesses créées (estimations), dont 11,5 milliards générés par l'économie des tribus non monétaire, et 2 milliards par l'économie réelle (vente de produits et services) et 31 milliards par des transferts ou des salaires. L'activité salariée est la source principale de revenus de la tribu. Nous tenons là un levier de création de richesse.

Les salaires : principale ressource des tribus

Nature du revenu	Montants	En % du
	XPF mds	total
1) Revenus monétaires	34,8	75%
- Revenu d'activité :	26,2	57
- dont Salaires	23,0	50
 dont produit de la vente (2) 	2,0	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
Ressources non monétaires	11,5	25%
	7.4	45
- Auto-consommation	7,1	15
- Dons et coutume	3,4	7
- Autres	1,0	2
Total des ressources	46,3	100%

(1) Et autres revenus nda. (2) Estimation IAC.

Sources: ISEE (Budget des familles), IAC et estimations DME.

B - Étude ISEE : une contribution importante de l'économie des tribus aux revenus des ménages

- 1) L'étude de l'ISEE sur la consommation des ménages nous donne un éclairage sur l'importance de l'autoconsommation dans l'équilibre économique de certains ménages.

 30% des actifs des tribus exercent une polyactivité comprenant l'agriculture (y compris pêche et chasse) et 60% des actifs ont pour seule activité l'agriculture. 84% de la production en tribu est destinée à l'autoconsommation.
- 2) La polyactivité, selon les temps coutumiers, ou l'activité économique, ou saisonnière, est donc un autre levier de création de richesse dans les tribus.

C - étude IAC : l'agriculture, un socle de développement économique, qui peut répondre aux besoins des consommateurs calédoniens au-delà des tribus

- 1) L'agriculture joue un rôle de structuration économique indéniable, dans les revenus directs, mais également dans les revenus des ménages des tribus. On sait par ailleurs que 84% de la production est autoconsommée par la tribu, laissant un surplus de 16% commercialisable potentiellement dans le système marchand. L'agriculture en tribu étant réputée peu productive, on peut imaginer qu'avec des formations et des outils adéquats, dans le respect de la force de l'agriculture en tribu (bio, durable), la production pourrait s'améliorer et générer davantage de revenus extérieurs, ou pour des activités connexes à la tribu (écotourisme, gîtes).
- 2) L'agriculture joue aussi un rôle de cohésion sociale et de transmission de savoir-faire immatériels. Cette fonction culturelle, cette qualité différenciante de production, peuvent participer à une valorisation résultante d'une demande grandissante pour une agriculture de proximité, traçable, durable, et non saine. Or, trop peu d'agriculteurs ont une carte agricole, signe d'une reconnaissance insuffisante et d'une inclusion insatisfaisante de cette agriculture dans l'écosystème agricole global.
- 3) L'agriculture de demain, peut aussi s'accommoder d'outils renforçant la productivité, l'efficacité, mais également la responsabilité sociale et environnementale : énergie verte compatible avec la production, éducation/formation des jeunes, e-commerce, permacultures.
- 4) Une étude de l'ADIE NC (2018), démontre la force de la polyactivité, de l'agriculture dans le budget des ménages, et le potentiel de création de richesse dans une agriculture « entre coutume et commercialisation ». L'appel à des accompagnateurs, a permis de diminuer la pénibilité du travail (60% des cas), de modifier les pratiques (66 % des cas), et d'augmenter le bien être du ménage (85 % des cas).



- D étude ADIE (Rapport Annuel 2020) : l'artisanat, le tourisme, des activités qui introduisent l'entrepreneuriat individuel, et notamment au féminin des vecteurs d'autonomie et d'émancipation / épanouissement personnels
- 1) « Mon activité m'a rendu libre » (Pascal, passé de la mine à l'agriculture, de Nakéty) « Localiser la production en tribu et rendre les produits frais accessibles à tous » (Lydia, passée d'ambulancière à agricultrice hydroponique, qui distribue sa production à Kouaoua)
- 2) En 2020, 65% des projets ADIE concernent de l'entrepreneuriat, et 35% du salariat (lever les freins à l'employabilité). 61% des projets ADIE se font en terres coutumières.
- 3) En 2020, 44% des entrepreneurs sont des femmes, dont 2/3 ont un enfant à charge, et 70% ont une formation inférieure au baccalauréat.
- **4)** 29% des projets ADIE touchent au Commerce/Artisanat/Tourisme, 88% à l'agriculture/pêche, 27% au services (transports et prestations diverses) permettant l'activité salariée et la polyactivité.
- **5)** Selon la CMA, les vertus de l'artisanat sont multiples. L'artisanat est un outil de transmission de savoir-faire immatériel et technique. Il entretient également, à l'instar du secteur agricole, la proximité, la valorisation de la culture Kanak, entretien le lien social. L'artisanat permet de créer son propre emploi sur son lieu de vie, de créer des structures de services et de proximité utiles à la tribu (boulangerie, laverie ...)
- **6)** Selon la CMA, 75% des structures artisanales sont des entreprises individuelles, 87% n'ont aucun salarié. C'est parfois une activité qui est partagée par plusieurs membres de la famille.

E - Études universitaires (Bensa, Kohler, Leblic) : la tribu et la terre, au centre de la culture kanak

1) L'anthropologue Isabelle Leblic (Identité kanak, Rapport à la Terre et développement durable en Nouvelle-Calédonie, 2015) démontre une compatibilité de l'agriculture kanak (« horticulture ») avec une agriculture durable et de terroir. En effet, la pratique est fondée sur le respect de la plante, de la terre, et les surplus ont toujours été distribués de manière préférentielle à proximité, plutôt que via des circuits de distribution classique, car revêtant une part de relations sociales. Même si les quantités de production en surplus relativement faibles ont pu jouer dans ce comportement. I. Leblic fait un constat que les politiques d'accompagnement de développement rural « classiques » ont souvent échoué, et que les solutions passent par des innovations en termes de statuts. En revanche, elle affirme que par essence, le développement durable a toujours fait partie des valeurs fondamentales de l'agriculture kanak.

2) Selon J.M Kohler (Coutume et colonisation, 1990), la culture mélanésienne ne se réduit pas à la reproduction d'une spécificité culturelle et à la transmission du patrimoine. Mais également à « une production culturelle nouvelle, qui prenne en compte à la fois les contraintes contemporaines et la volonté du peuple autochtone de s'affirmer... » Il en résulte, que la tribu doit partager son rôle culturel avec la société kanak urbanisée, mais aussi que pour conserver son importance, elle doit être en mesure de participer à cette production culturelle nouvelle.

F - Mais, des freins importants sont identifiés par les diverses études, depuis de nombreuses années

- 1) Des besoins « élémentaires » : un accès au foncier, un besoin d'infrastructures et de logistique (transports, accès au numérique, à l'eau, électricité). En 2021, seuls 15% des tribus des Provinces Sud et lles ont accès à internet, et 25% des tribus du Nord. Mais 82% ont une couverture 3G
- 2) Des besoins d'intégration et d'inclusion : une intégration dans l'écosystème économique calédonien (réseau de distribution et de commercialisation des produits, accès aux appels d'offre, intégration dans un bassin communal, définition de normes adaptées)
- 3) Des besoins de suivi : un accompagnement dans la durée (taux de survie après 3 ans des entreprises)
- **4)** Des besoins de formation : une insuffisance de formation (salariat, entrepreneurs) et de valorisation des savoir-faire, pour renforcer les leviers de salariat mais également de productivité et d'efficacité
- 5) Une insuffisance de prise de conscience et de modélisation des opportunités économiques et sociétales par la coutume et les autorités coutumières

II. Nos grands axes : Faire de la tribu un lieu d'épanouissement et de prospérité, choisi, dans des dimensions économiques culturelles, et sociétales

Fort des constats précédents, sur des leviers de création de richesse (salariat, polyactivité, agriculture, proximité), de l'importance culturelle de la tribu dans l'identité kanak, et pour lever une partie des freins identifiés, NC Eco propose des solutions concrètes. Nous reprenons à notre compte les propositions formulées par l'économiste Olivier Sudrie (Note sur l'économie des tribus, contribution au schéma NC2025, 2013) : favoriser la fixation des populations des tribus, favoriser l'emploi, inciter progressivement à la spécialisation hors agriculture. Nous y apportons une dimension pragmatique et opérationnelle, ainsi que des compléments de réflexions, provenant notamment des réussites identifiées, l'économie maorie, la structuration du comité de développement de Wetr, et de nos expériences du monde économique entrepreneurial.

A - Développer des modèles adaptés qui permettent de reconnaître un monde kanak économique, social, culturel, et de l'inclure dans la construction de la Nouvelle-Calédonie – des solutions techniques de soutien

- 1) Mettre en place un statut Entreprise Sociale et Solidaire
- Sans forcément calquer l'ESS de Métropole, mais suffisamment pour pouvoir bénéficier de soutiens européens, et sans forcément restreindre au seul monde kanak, pour inclure le monde associatif et le monde océanien, dans le système économique et solidaire.
- L'ESS aurait pu s'appliquer dès 2014 (loi Hamon), mais le GNC ne s'est pas impliqué dans la transposition des lois. Un travail important de définition, doit pouvoir permettre un statut particulier, soit pour l'entrepreneuriat collectif, le monde associatif, ou l'entrepreneuriat solidaire.
- Ce secteur occupe une place importante en Métropole (selon le Ministère des Finances, ce secteur contribue à hauteur de 10% au PIB ; il représente 14% des emplois privés -soit 2,4 millions d'actifs- ; il concernerait environ 200 000 entreprises. Ce n'est pas -ou plus- un secteur marginal).
- Selon Olivier Sudrie, ce secteur bénéficie désormais de dispositifs de financement innovants et originaux. Le principal est le « contrat à impact » (sur le modèle des « social impacts bonds » britanniques). Dans une logique de partenariat public-privé (PPP), des investisseurs financent des projets ESS. En cas de succès du projet, l'Etat rembourse les investisseurs privés (sur la base d'une évaluation indépendante des performances). Cette modalité de financement introduit une logique de marché (et d'efficacité) dans le système ESS. Elle favorise la promotion de projets bancables. Olivier Sudrie souligne d'ailleurs, et nous adhérons, que le cadre d'ESS en Nouvelle-Calédonie doit être suffisamment large pour concerner l'ensemble des initiatives solidaires et sociales (associations, autres initiatives océaniennes).
- 2) Définir les leviers et opportunités de valorisation des terres coutumières (cf. GT Valorisation des Terres coutumières)
- Adapter les 4I
- Augmenter la valeur ajoutée des projets en intégrant des pans de la chaîne de valeur économique (pas uniquement le foncier)
- 3) Décliner des droits et devoirs en fiscalité, travail, normes diverses
- Toute définition réglementaire doit avoir comme finalité de permettre une inclusion dans l'économie générale de la Nouvelle-Calédonie.
- Le but est à la fois d'avoir un sentiment d'appartenance à la construction du pays, mais également de contribuer directement aux ressources de la Nouvelle-Calédonie, à la solidarité, et donc des investissements.
- Les modèles doivent donc contenir un volet Droit du Travail (droits, devoirs, solidarité), Fiscalité (quels droits, quelles contributions, quelles aides), et des normes réglementaires pour opérer économiquement (sécurité, hygiène...). La simplicité, la flexibilité, doivent s'imposer.

B - Labelliser des régions : des solutions pragmatiques de stratégie économique et sociétale, et d'accompagnement

- 1) Créer de l'identité, de la visibilité, et de la valorisation des régions coutumières
- L'Australie reconnaît par des labels les savoir-faire matériels et immatériels aborigènes, afin de protéger les utilisations et les droits (musiques, arts, artisanat).
- Selon Sylvie Blandy et Alain Laurent (Le Tourisme autochtone : un lieu d'expression privilégié pour des formes innovantes de solidarité, 2007), le tourisme autochtone permet d'accroître la préservation des terres, de recueillir des financements, d'accroître le niveau de vie, de redonner confiance et fierté aux sociétés concernées. Il offre la possibilité de **réguler son développement économique**, d'avoir la main sur l'intensité mise sur la culture, les ressources, la vie traditionnelle. La labellisation permet de cadrer une professionnalisation des acteurs, tout en valorisant les tribus. Cette labellisation, comme dans de nombreuses communautés autochtones, s'est déclinée dans des produits artisanaux, des services touristiques, mais doit trouver un équilibre entre formalisation et simplicité pour conserver la richesse et la diversité.

Enfin, la réussite passe aussi par l'implication des communautés scientifiques, pour suivre les programmes de préservation de la biodiversité, d'exploitation raisonnée des ressources, mais également des sciences humaines sur l'engagement citoyen, les formes de management ou d'entreprises océanien, ou la préservation des cultures identitaires. La clé de ce modèle économique du tourisme autochtone, n'est plus l'intégration verticale et la compétition du tourisme traditionnel, mais le réseau « collaboratif, résiliaire, axé sur l'offre, fondé sur la diversité des patrimoines... ». Des exemples de préservation de la biodiversité ayant des conséquences sociales et économiques existent (Programme scientifique sur les perruches d'Ouvéa laaï et des tribus du Mont Panié), mais le champ des sciences sociales, humaines, économiques, managériales, doit être étendu et étudié avec d'autres sciences.

- 2) Adopter des synergies entre culture, agriculture, artisanat, écotourisme et les valoriser économiquement
- Avec cette labellisation, de nombreux objectifs d'inclusion, de valorisation, de vivreensemble, sont les bénéfices annexes mais capitaux, d'un développement économique.
- Les forces de l'identité kanak culture, artisanat, agriculture sont des piliers du tourisme autochtone et peuvent être compatibles avec l'écotourisme. Des standards d'accueil et d'authenticité sont impératifs, mais toujours sous contrôle de la tribu.
- 3) Intégrer dans l'écosystème de proximité économique et administratif
- Les aires coutumières et les municipalités doivent pouvoir constituer un écosystème économique, social, voire administratif, dans des bassins de populations « évidents ». Les services consulaires, par exemple, doivent pouvoir s'appuyer sur des interlocuteurs administratifs, pour mieux accompagner et former. Les services administratifs doivent pouvoir gérer une municipalité ou un bassin économique de manière efficace, et cohérente (à travers un PUD, une politique du tourisme, des canaux de commercialisation...)
- L'intégration économique de proximité, peut être un vrai levier de croissance par petits pas, et doit pouvoir être incitée par des outils simples, clairs, et justifiables (petits appels d'offre, approvisionnement des cantines, des commerces). Au-delà, une certaine fierté peut découler de cette économie de terroir.

C - Former au salariat, former à l'entrepreneuriat

- 1) S'inspirer de modèles qui fonctionnent : étudier les cas de Lifou, de Baco, de la NZ
- Le Comité de Développement du Wetr, un exemple de prise de conscience de la tribu et du district, de définition d'une vision économique et sociétale, d'implémentation appliquée
- Un mix développement collectif et entrepreneuriat individuel
- Dans l'entreprise collective ou individuelle, une place des femmes prépondérante
- Une approche business et management appréciée des compagnies de croisière internationales
- Le GDPL de Baco
- → Une gouvernance complexe mais maîtrisée
- Un exemple de développement économique sur des terrains à forte valeur commerciale
- Un cas d'analyse de la valeur ajoutée et de pistes d'avenir
- Les entreprises maories
- Des secteurs initialement proches des valeurs ancestrales (terre, mer, forêts)
- Des diversifications en recherche de valeur ajoutée (commerces, industries...)
- 2) Mutualiser les formations professionnelles (RSMA, Chambres consulaires, Organismes divers)
- Des formations à l'entrepreneuriat
- Des formations pour améliorer l'employabilité, en particulier localisée dans les bassins proches
- Des formations pour favoriser l'accès au travail

D - Accompagner dans la durée et la proximité

- 1) Reconnaître les différents statuts (ESS, agriculteurs, artisans) au niveau consulaire, et développer des expertises techniques d'accompagnement en interne
- 2) Mutualiser les accompagnements, diversifier les cibles (femmes, jeunes...)
- Développer des offres de services au niveau consulaire, organismes de formation, organismes de financement
- Développer des accompagnements métiers (écotourisme, artisanat, agriculture)
- 3) Développer du mentorat
- Accompagnement des entrepreneurs, des femmes, et des jeunes sur des soft skills
- Transmission, inclusion, et partage des codes de la réussite et d'une économie accessible à tous

E - Intégrer la valorisation des terres coutumières, l'économie des tribus, dans un modèle de gouvernance économique et sociétale

1) Selon Garth Hamsworth, chercheur néo-zélandais (Report on the incorporation of traditional values/tikanga into contemporary Māori business organisation and process, 2005), il est important de définir en termes de concept, de stratégie, de process économique et managérial, les valeurs qui fondent le monde maori.

Ce travail, fait conjointement avec des experts, permet de créer de la valeur économique, de la vision, de la durabilité, et de **l'acceptation et compréhension par l'ensemble des Néo-zé-landais**, voire de fierté, envers la culture maorie.

- 2) Ce travail, permet aussi de traduire dans une codification existante, des composantes spécifiques maories, et donc de définir la spécificité et l'unicité non pas par des règles différentes, mais des attributs supplémentaires.
- 3) En ce sens, la gouvernance économique de projets sur terres coutumières, ne s'oppose pas à des statuts nouveaux (comme l'ESS), mais doit pouvoir permettre d'incorporer les valeurs du monde kanak. Cela évite également des particularismes trop poussés qui créeraient des oppositions au lieu d'inclure des diversités.
- **4)** Opérationnellement, l'identité kanak (branding) cherche à ériger des avantages compétitifs (pull) mais aussi à maximiser les opportunités d'offre (push)
- 5) Enfin, les conclusions de l'étude montrent que l'entreprise maorie peut rentrer dans des concepts de gestion et de management communs aux autres entreprises néo-zélandaises, à condition d'un travail important au niveau des valeurs, des modes de management, qui permette de refléter l'identité maorie.
- 6) D'autres études (Adam Ransfield, How do traditional Māori values affect the sustainability of Māori tourism businesses ?, 2019) soulignent la performance économique des entreprises maories dans des domaines de tourisme, d'exportation de productions agricoles ou agroalimentaires. Cette réussite est le résultat des valeurs d'entreprises fortes, qui ont incorporé les identités culturelles maories dans leur stratégie et leur vision, en plus de leur mode de gestion opérationnelle, et qui ont reconnu comme éléments de « branding », de valorisation, de différenciation ces valeurs.



- "Māori business branding: achieving competitive advantage in global markets" is researching the potential for the innovative use of Māori business branding to provide a unique competitive advantage in global markets, and will provide information on how to increase export sales through Māori business branding. The programme has four objectives:
- Global market responsiveness Understanding the competitive advantage or perceived added value there is from being a Māori company, what is the market "pull" for Māori business, products and services
- Māori branding experience Determining how Māori companies should market themselves to create competitive advantage. How to create the "push" to develop and maximise market opportunities
- Māori values in the Māori business approach Identifying how companies integrate their unique cultural heritage into their business approach and communicate and protect that point of difference in global markets
- Implementing innovative Māori business branding Developing innovative models of business branding and service development, for trial implementation by Māori businesses participating in the programme

III. Des besoins, des perspectives

A - Intégrer l'économie des tribus dans les grandes stratégies économiques : transformation énergétique (nickel vert, photovoltaïque), transformation écologique (zéro déchet, zéro émission, contrats carbone), transformation numérique (e-commerce, e-learning, fracture numérique...)

Ces sujets structurants pour la Nouvelle-Calédonie, doivent également servir de catalyseur de changement et d'inclusion. La réduction des inégalités ne peut se contenter d'être une (re)distribution fiscale statique, mais doit se servir des bouleversements générés par des mutations/ transitions pour faire bouger les lignes et inclure tous les calédoniens dans la croissance.

- B Deux projets de transition et de transformation nous paraissent particulièrement intéressants.
- 1) L'inclusion de l'économie des tribus dans les schémas de crédits carbone. Un alignement des valeurs de préservation des espaces, et d'enjeux planétaires, allié à une valorisation économique dans un business model éprouvé, peut constituer une vraie opportunité. Selon Conservation International, 20 milliards CFP annuels peuvent être reversés en cas de projets retenus et accrédités, autour des stratégies d'évitement, de réduction, de compensation du carbone, avec ses co-bénéfices sociétaux et humains. Ces estimations, basées sur le potentiel forestier, ne prend pas en compte les modélisations futures autour de la mer.
- 2) L'inclusion et la valorisation des terres coutumières dans des projets photovoltaïques à dimension pays, qui permettrait de rendre la Nouvelle-Calédonie neutre en carbone, et d'apporter une valeur directe à sa ressource emblématique, le nickel.

- 3) Intégrer les Autorités coutumières dans une transformation d'un modèle en adéquation avec les valeurs : Commencer par une politique de petits pas, de preuve du concept. Se servir d'exemples de réussite, les étudier, pour pouvoir encourager une mutation plus large.
- 4) Développer une expertise à travers des Centres d'excellence et de recherche pour un suivi économique, scientifique, systémique, des progrès et des effets et modéliser, systémiser. L'exemple néo-zélandais expose le retard que nous avons pris en termes de contribution du monde académique dans nos problèmes sociétaux, économiques, managériaux. Notre recherche universitaire sur la Nouvelle-Calédonie doit être plus appliquée, et participer directement à trouver des solutions pratiques, pragmatiques, dans les sciences économiques, sociales, et politiques.

Conclusion

Le monde coutumier est un socle de la Nouvelle-Calédonie. En tant que berceau de l'identité culturelle kanak, ce monde composé de tribus qui couvrent tout le territoire, nous concerne en tant que calédoniens. En tant que lieux d'agriculture, d'artisanat, de commerces, de tourisme, existants et potentiels, il participe à l'économie de ce pays, et doit interpeler les acteurs économiques. En tant que lieu de naissance, de vie, de 23% des calédoniens, il constitue un vivier de compétences. Enfin, au plus proches de ressources préservées, le monde coutumier peut constituer un partenaire de la démarche NC Eco, qui regroupe 100% de la représentation économique de la Nouvelle-Calédonie.

En 5 ans, le monde coutumier a perdu 10% de ses forces vives, les moins de 40 ans (Source ISEE, 2019). A l'inverse, le nombre d'habitants de plus de 40 ans a augmenté sensiblement.

Des réformes sont nécessaires pour une reconnaissance et une valorisation du monde kanak dans la construction de la Nouvelle-Calédonie. Ces réformes nécessitent des moyens (expertise, finances) mais surtout une volonté des parties d'avancer. Des réformes cruciales, qui permettent de pérenniser le monde coutumier et kanak à travers les futures générations.

Des réformes cruciales, qui permettent d'inclure l'ensemble des calédoniens dans une construction culturelle, économique et sociétale.

Ces réformes nécessitent avant tout la prise de conscience, l'adhésion, et le leadership du monde coutumier. L'ensemble des acteurs économiques sont prêts, ont la volonté de contribuer et d'intégrer des filières identifiées comme particulièrement adaptées (écotourisme, biodiversité, agroécologie), tout en développant les compétences et les savoirs nécessaires au besoin des entreprises, comme à l'entrepreneuriat. Mais rien ne se fera sans une démarche active et volontaire des acteurs coutumiers et des populations.

Une co-construction, avec les moyens d'expertise, de financements, de ressources juridiques et réglementaires des différentes institutions, est également essentielle.

NC ÉCO

Dans un premier temps, le travail de soutien réglementaire et législatif autour de l'ESS, et des statuts économiques des terres coutumières pourrait être envisagé par les pouvoirs publics.

Dans le même temps, les structures d'accompagnement pourraient se structurer pour accompagner le salariat, la polyactivité, l'entrepreneuriat en compétences ; l'agriculture, l'artisanat, le commerce et tourisme, en métiers ; et enfin le numérique, les initiatives RSE (zéro déchet, zéro émission), en soutien des transitions.

C'est au pied du mur, qu'on voit le maçon. Pas dans les belles paroles, qui s'envolent...





FISCALITÉ

Introduction

NC Eco a examiné les caractéristiques du système fiscal actuel de la Nouvelle-Calédonie. Les difficultés à assurer les équilibres financiers de notre protection sociale ont également été mis en exergue. Les constats réalisés, qui ont été synthétisés dans une fiche (voir Annexe 1), ont rendu évident sa nécessaire évolution, voire révolution.

Des travaux complémentaires ont été menés pour nous permettre de commencer à dessiner la réforme fiscale que NC Eco pourrait préconiser. Nous avons également recherché et étudié la structure d'autres modèles fiscaux pouvant inspirer notre modèle calédonien afin de les comparer (voir Annexe 1).

I. États des lieux de l'économie calédonienne : le poids de la dépense publique reste considérable et financé en partie par les transferts de l'Etat

1.1 Préambule :

La dépense publique calédonienne représente, depuis 20 ans, une part considérable du PIB : 55%. Il est d'ailleurs surprenant de constater une réelle corrélation entre les dépenses et le PIB. Entre 2003 et 2017, en 15 ans, ils ont tous les deux doublé. Durant cette période, la Nouvelle-Calédonie a nettement plus augmenté, en valeur, ses dépenses de fonctionnement (de 155 mds à 255 mds) que celles d'investissement (20 mds à 47 mds).

Il n'existe pas de limite théorique pour définir un niveau à partir duquel les dépenses publiques deviennent excessives. Mais leur utilité doit être supérieure au coût des prélèvements obligatoires servant à les financer car leur poids, notamment sur les entreprises, dégrade leur compétitivité et l'attractivité du territoire pour les investisseurs potentiels. Devant la faiblesse de l'utilité et de l'efficience de certaines d'entre-elles, il devient primordial d'entamer un processus de réduction dynamique de nos dépenses publiques. Les années, durant lesquelles une croissance forte a permis de financer aisément l'augmentation régulière et continue des dépenses publiques, sont désormais derrière nous. Il est inquiétant de voir nos dépenses continuer d'augmenter alors même que l'économie est à l'arrêt depuis 3 ans.

En Nouvelle-Calédonie, la part du PIB consacrée au fonctionnement de l'administration (masse salariale) est de 20% quand elle est de 11.7% en métropole¹. Ramener cette part à 15% permettrait de gagner 50 mds CFP soit l'équivalent de 5% de taux de prélèvement obligatoire². Cet objectif de réduction de la dépense publique s'inscrit résolument dans le schéma de développement souhaité par NC Eco, car il permettra l'allégement de la pression fiscale.

NC ÉCO

¹INSEE – Dépenses des APUL en % du PIB - 2020

²Le taux de prélèvements obligatoires est de 35% du PIB en Nouvelle-Calédonie – Pour un PIB 2019e de 1006 mds (ISEE) chaque 1% vaut 10 mds

La Nouvelle-Calédonie a effectué des choix en faveur de systèmes économiques et sociaux faisant plus ou moins de place au marché et à l'intervention publique pour satisfaire les besoins des ménages et des entreprises. Ce modèle doit désormais évoluer et nous devons privilégier les réformes qui vont permettre à la fois de réduire et rendre efficiente la dépense publique, stimuler la croissance, accentuer les efforts vers les filières d'avenir, développer notre industrie (dont la métallurgie) et contribuer à un meilleur partage de la richesse résultant de ces réformes.

1.2 Focus sur les transferts publics :

	Montant Mo		Part
	2019 (Mds	2019	dans
	XPF)	(mds €)	PIB NC
Transferts bruts de l'Etat	161	1,35	
Transferts nets de l'Etat	118	0,99	11,70%
Défiscalisation	15	0,13	1,50%

L'AFD et la CDC sont intervenus également sous forme de prêts aux collectivités pour respectivement 21.4 mds (2019) et 9.7 mds (2020).

Ces transferts sont un moteur de croissance et de rattrapage. Ils contribuent à une richesse par habitant largement supérieure à celle des autres états insulaires du Pacifique. Ils génèrent une série d'effets induits multiplicateurs et contribuent donc directement au développement de la Nouvelle-Calédonie.

1.2.1 Les transferts de l'Etat

Les versements publics bruts en Nouvelle-Calédonie représentent 161 milliards XPF (-4 milliards XPF par rapport à 2018). Ils progressent de 72,4 % sur la période 2000-2019 (+68 milliards XPF), avec un taux de croissance annuel moyen de 2,9%.

Ils sont composés pour l'essentiel de versements de l'État sous la forme de salaires, de pensions et retraites, de dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention (contrats de développement compris³) des collectivités publiques et des forces armées en Nouvelle-Calédonie. L'Etat finance également certains investissements civils (entretien du patrimoine culturel, des bâtiments universitaires et administratifs) et des opérateurs publics installés sur le territoire (ONEMA, ADEME, CNDS, IRD, Météo France, IAC...). Les versements nets sont obtenus en retirant au débit les versements effectués par les résidents calédoniens au secteur public métropolitain, principalement constitués des cotisations aux caisses de retraite.

³Les contrats de développement, signés pour 5 ans et cofinancés par l'Etat, la collectivité de Nouvelle-Calédonie et les provinces et communes, finance des projets de développement (infrastructures, formation, développement économique, social, culturel...). Ces financements servent par exemple à construire du logement social, des infrastructures comme des barrages, des axes routiers, etc.

En termes nets, sur la période 2000-2019, les versements publics de l'Etat ont progressé de 34,8 %, à une croissance moyenne de 1,6 % par an. En 2019, ils se stabilisent et s'établissent à 118 milliards XPF, soit 11,5 % du PIB 2018. Leur part dans le PIB du territoire, qui atteignait près de 20 % en 2000, tend progressivement à se réduire compte tenu d'une croissance du PIB plus forte que celle des transferts publics. Dans la période récente elle se stabilise au-dessus de 11 %.

1.2.2 La défiscalisation

En complément de ses interventions directes, l'État contribue au développement du territoire par l'intermédiaire du dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer mis en place depuis 1986. Ce dispositif permet à des contribuables métropolitains de bénéficier d'une réduction d'impôt lors-qu'ils contribuent au financement d'investissements productifs réalisés dans un département ou une collectivité outre-mer. Le dispositif s'adresse aussi bien à des contribuables personnes physiques (soumises à l'impôt sur le revenu « IR ») qu'à des entreprises (soumises à l'impôt sur les sociétés « IS »). L'aide est accordée de droit aux investissements de montant inférieur à un seuil prévu dans la loi de défiscalisation, variable selon les secteurs. Dans les autres cas, l'investisseur doit solliciter un agrément préalable auprès de la Direction Générale des Finances Publiques.

En Nouvelle-Calédonie, les investissements ayant fait l'objet d'un tel agrément représentent une base éligible de 15 milliards XPF en 2019 (après 18,6 milliards XPF en 2017 et 13,1 milliards XPF en 2018). Les 24 projets déposés concernent majoritairement les secteurs du logement social et des mines.

1.2.3 L'intervention de l'AFD

En 2019, l'AFD a accordé 17,7 milliards XPF de nouveaux financements pour aider la Nouvelle-Calédonie à répondre à ses défis, et 3,7 milliards FCFP dans le cadre de ses activités régionales.

L'AFD accompagne depuis 1947 les acteurs économiques publics et privés calédoniens dans de nombreux secteurs : santé et médico-social, transports, logement et aménagement, climat et biodiversité, énergies renouvelables, etc. Au-delà de ses appuis financiers, l'AFD joue aussi un rôle de « catalyseur » et soutient les partenaires calédoniens au travers de sa mission d'appui et de conseil (apport de connaissances, études, formations, assistance à maîtrise d'ouvrage).

Chiffres clés 2019:

Add the same of th

- 11,9 milliards XPF de prêts aux collectivités locales dont 2,1 milliards FCFP pour des investissements « verts »
- 715 millions XPF pour la création de logements locatifs intermédiaires
- 1,6 milliard XPF pour accompagner le développement du secteur médico-social, plus spécifiquement le secteur du handicap
- 1,5 milliard XPF de garanties SOGEFOM à destination des TPE-PME calédoniennes



1.2.4 L'intervention de la CDC

En Nouvelle-Calédonie en 2020, la CDC:

- a porté en investissement, pour la Banque des Territoires en engagement sur des opérations actées 2,87 Mds XPF.
- a octroyé 6,8 Mds XPF de prêts dont 3,22 Mds XPF sur le secteur du logement social. Soit un total de 9,67 Md XPF.

1.3 Quel niveau de prélèvements obligatoires ?

Notre taux de prélèvement obligatoire, 35% du PIB, reste facialement acceptable puisque celui-ci est dans la norme des pays de l'OCDE. Mais il ne prend pas en considération l'ensemble des missions financées directement par l'Etat. Sans cette prise en charge, notre niveau de prélèvements serait insupportable – de l'ordre de 55% - compte tenu de l'étroitesse de l'assiette taxable des agents économiques (Valeur ajoutée, bénéfices des entreprises, masse salariale, assiette de consommation...)

Le dimensionnement (nombre et qualité contributive) des agents économiques calédoniens borne les limites de notre système de prélèvements acceptables. C'est pour cette raison que notre scénario d'étude respecte les enjeux financiers actuels à savoir maintenir des recettes de 350 mds et donc le maintien des prélèvements obligatoires à 35% du PIB.

Toutefois réduire les dépenses de fonctionnement de l'administration publique nous semble un impératif pour permettre la diminution de la pression fiscale actuelle qui pèse essentiellement sur les entreprises et impacte le pouvoir d'achat des consommateurs.

Synthèse des constats⁴

- Un taux de prélèvement obligatoire de 35% qui ne reflète pas la réalité puisque la France assume au travers de ses 178 Mds (soit environ 17,5% du PIB) de transferts annuels une partie importante du service public (compétences régaliennes et financement de certaines compétences transférées dont l'enseignement)
- Une protection sociale financée en grande partie par les cotisations sociales (modèle bismarckien) aux équilibres financiers précaires
- Une assiette de contributeurs à l'impôt sur le revenu relativement faible (54%)⁵
- Une TGC au rendement trop faible (44 Mds) pour répondre aux besoins budgétaires de la Nouvelle-Calédonie et ses collectivités

⁴Les calculs sont issus de NC Eco d'après les chiffres sur les dépenses des APU- 2017, les recettes fiscales 2019 de l'ISEE, et la communication du Haut-commissariat sur les dépenses de l'Etat 2020

⁵ Rapport de Jean Pierre LIEB sur la fiscalité directe en Nouvelle-Calédonie –Déc 2011 – 47410 foyers imposables sur 86942 foyers déclarants (Annexe 1)

- Une dépense publique record à 55% du PIB dont les dépenses de fonctionnement (27% du PIB) sont anormalement élevées en raison du nombre et de la rémunération des fonctionnaires (sur-rémunération).
- Une multitude de taxes de faibles rendement ainsi qu'un grand nombre de niches fiscales et sociales qui devront être rationalisées pour plus de clarté et de transparence.
- Une fiscalité du capital très peu attractive pour les investisseurs.

Nos principes d'une fiscalité vertueuse :

- Simplification de la fiscalité
- Pas de choc fiscal à la hausse
- Pas de fiscalité confiscatoire
- Taux faible d'imposition et assiette large
- Une fiscalité qui favorise les investissements et l'attractivité du territoire

II. Les caractéristiques du scénario retenu

Des travaux complémentaires ont été menés et ont permis de dessiner les contours de la réforme fiscale préconisée par NC Eco avec une mise en œuvre de choix radicaux : réduction significative des cotisations sociales et report de la pression fiscale sur la consommation (TGC et IRPP) comme le font la NZ, l'Australie, le Danemark ou encore l'Islande.

Le cas particulier de l'Islande : un modèle économique qui peut inspirer la Nouvelle-Calédonie

Historique du rebond de l'économie islandaise :

Après la chute de Lehman Brothers et le cataclysme financier qui s'en suivit, l'Islande s'est retrouvée au bord du gouffre. Aidée par un environnement extérieur favorable et l'accompagnement du FMI pour 2 Mds \$ ainsi qu'un plan d'ajustement des finances publiques volontaire lui ont permis de rebondir et de connaître une croissance rapide (+3.5% par an pour le PIB de 2011 à 2017)

Le développement spectaculaire du tourisme (2 millions de visiteurs en 2019) a caractérisé l'essor de l'économie islandaise mais celle-ci repose aussi en partie sur ses ressources naturelles renouvelables et les industries connexes, organisées en filières : la pêche en haute mer, l'énergie hydraulique et géothermique et les pâturages. La pêche reste l'un des piliers de l'économie islandaise et couvre environ 40% des exportations.

Le secteur industriel (dont production d'aluminium) représente près de 19,4% du PIB et emploie 16,1% de la population active. Le potentiel hydroélectrique stimule la production d'aluminium, principale ressource d'exportation et concentre environ 70% de l'électricité produite sur l'île. La géothermie fournit les 30% restants, de sorte que les énergies renouvelables couvrent tous les besoins énergétiques du pays.



LANGE OF THE PARTY OF THE PARTY

Jusqu'à la crise COVID les curseurs étaient tous au vert, ainsi le revenu disponible des ménages a augmenté ainsi que leur patrimoine (5^{ème} pays d'Europe en PIB/habitant). Et la position extérieure globale nette est devenue positive en 2016.

La réussite de la réforme du modèle islandais a retenu notre attention car cette île a de nombreux points communs avec la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui et telle que nous la souhaitons demain. Le territoire est étendu et peu peuplé (densité de 3,4 hab/km² comme la Province Nord en Nouvelle-Calédonie). Une population de 366000 habitants avec un niveau de vie élevé (PIB/hab de 57 189\$ -2020), une industrie très présente, et un secteur touristique en constante progression, une autonomie énergétique totale.

Malgré des différences marquées avec l'économie calédonienne (comme la petite monnaie flottante, l'indépendance énergétique et un taux d'emploi⁶ de 84% et un salaire médian de 531 000 CFP ⁷), il nous est apparu intéressant d'étudier la structure des prélèvements obligatoires de l'Islande et son adaptation à l'économie calédonienne.

Car le faible taux de cotisations sociales (3.4% du PIB) et le choix volontariste d'assoir la fiscalité sur l'imposition des revenus (taux de 37% jusqu'à 6000 € et 47% au-delà) et la consommation (TVA à 24%), sont un marqueur que NC Eco souhaite privilégier (voir ci-dessous objectifs de la réforme fiscale) au regard de la réussite islandaise en matière d'emplois, d'assainissement des finances publiques, de croissance et de perception des inégalités.

Les territoires sont certes différents mais tant la taille de population que l'insularité ou encore la prédominance des ressources naturelles semblent être des caractéristiques pouvant rapprocher nos modèles.

Objectifs de la réforme fiscale proposée par NC Eco :

- Réduire la dépense publique (fonctionnement) permet :
- La baisse des prélèvements obligatoires
- L'amélioration de l'efficience publique
- Réduire significativement les cotisations sociales :
- Augmenter le revenu net des salariés, leur pouvoir d'achat et donc la consommation
- Améliorer la compétitivité et l'attractivité de la Nouvelle-Calédonie par la baisse du coût du travail
- Améliorer le niveau d'emploi
- Contribuer à la croissance économique

⁶Population active de 208000 rapportée à une population en âge de travaillée 15-64 ans en 2019 -OCDE ⁷ Salarie net médian en Nouvelle-Calédonie est de 245 000 CFP- ISEE Salaires synthèse annuelle 2020

Privilégier les assiettes larges et la progressivité de l'impôt :

- Assurer la pérennité du financement de la protection sociale (rendement budgétaire de la TGC et de l'impôt)
- Réduire les inégalités

Mais aussi la stabilisation du cadre fiscal (réforme de l'impôt)

Les objectifs affichés sont donc clairement de construire les bases d'un modèle fiscal robuste, valorisant le travail, l'investissement sans occulter le besoin d'assurer les équilibres financiers de notre protection sociale.

Ainsi la pression fiscale se porte volontairement sur la consommation, au travers de la TGC et d'un impôt sur le revenu à base large comme la plupart des pays nordiques ou encore l'Islande. En contrepartie, le coût du travail baisse considérablement à la faveur de la réduction des cotisations sociales.

Le modèle proposé par NC Eco marque une réelle rupture. Il s'agit pour la Nouvelle-Calédonie de passer d'un modèle de financement de la protection sociale bismarkien à un modèle de type beveridgien⁸. Cela entraine une nouvelle répartition des recettes fiscales, selon les critères de l'OCDE, marquée par une prépondérance de la TGC et une baisse sensible des cotisations de sécurité sociales (dans le modèle de NC Eco, les cotisations pour financer la retraite sont préservées contrairement à la Nouvelle-Zélande ou encore l'Islande qui la financent par l'impôt).

Tableau des recettes fiscales en % du PIB

Recettes fiscales en % du PIB (statistiques OCDE 2019)		France	Nouvelle Calédonie	modele NC Eco	NZ	Australie
1100 Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital des personnes physiques		9,6	2,3	5,8	12,8	11,8
1200 Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital des sociétés		2,2	4	3,3	4	5,5
1300 autres impôts revenus	1	0	0,1	0,1	0,9	0
2000 Cotisations de sécurité sociale (CSS)		14,9	15,7	9,5	0	0
3000 Impôts sur les salaires et la main-d'oeuvre		1,8	0		0	1,4
4000 Impôts sur le patrimoine		4	1,3	1,3	2	2,7
5111 Taxes sur la valeur ajoutée		8	4,7	10	9,8	3,3
5120 Impôts sur des biens et des services déterminés		4	7,3	5,4	1,9	2,8
autres					0,9	1
total	35,9	44,5	35,4	35,4	32,4	28,6

NC ÉCO

⁸Modèle bismarckien ou assurantiel de protection sociale de « socialisation du risque » financé par des cotisations sociales (employeurs et salariés). Le modèle beveridgien ou assistanciel pour une couverture de toute la population avec un financement reposant sur l'impôt

3.1 Réduire la dépense publique

Dans ce but, nous proposons un travail en commun avec les collectivités pour :

- Identifier (hors parties régaliennes), tous les doublons dans les services administratifs et les établissements publics (en y incluant les chambres consulaires, les agences en tout genre et certaines SAEM);
- Proposer une organisation sur deux principes simples :
- Un seul service pour assurer une seule compétence, quel que soit le niveau d'intervention (communal, provincial ou pays)
- Limitation de l'intervention des services publiques dans la sphère économique à un rôle de réglementation (qui soit compréhensible et efficiente), contrôle, sanction et maintien de l'investissement public pour des projets structurants.

3.2 Baisser le coût du travail et améliorer la compétitivité des entreprises calédonienne

Ce double objectif peut être atteint en réduisant les cotisations sociales.

D'une part, réduire les cotisations sociales payées par les salariés revient à augmenter les salaires nets. Profitant à tous les salariés et donc, dans sa masse, aux calédoniens des classes moyennes et populaires, cette hausse des salaires sera presque entièrement dépensée et favorisera la relance de la consommation. Cela comporte de plus un élément de justice sociale en modifiant au profit des salariés la répartition de la « valeur ajoutée ».

D'autre part, baisser les charges sociales patronales diminue le coût de travail pour les entreprises et améliore leur compétitivité qui est, aujourd'hui, trop faible en Nouvelle-Calédonie. Cette mesure permet d'entrainer une relance de l'emploi, de l'activité économique et donc de la consommation.

La baisse conjuguée des charges sociales salariales et patronales doit amorcer un cercle vertueux de développement économique favorable à tous les agents.

3.3 Transférer les cotisations vers l'impôt (revenu ou ccs)

Fiscaliser les prestations de solidarité (maladie et famille) en ne gardant que le financement des revenus de remplacement (retraite et chômage) par les cotisations sociales (employeurs et salariés) permet de rétablir les frontières entre solidarité et financement des prestations d'assurance (revenus différés).

Maintenir une part du financement de la santé (sur le « petit risque » par exemple par la cotisation sociale (exemple de l'Australie) peut également faire l'objet de notre réflexion.

Substituer un impôt sur le revenu aux cotisations patronales est positif.

L'intérêt macroéconomique de ce type de mesure est démontré par les modèles d'évaluations qui indiquent des effets de moyen et long terme favorables en matière de croissance du PIB et de l'emploi.

Suivant la théorie et les observations, les cotisations sociales patronales prélevées sur les bas salaires ont des effets défavorables sur l'emploi ce qui justifiera d'effectuer des préconisations particulières sur les premiers niveaux de rémunération afin d'optimiser les impacts du transfert des cotisations vers l'impôt.

Le prélèvement à la source devra être privilégié pour simplifier le recouvrement et le sécuriser. Pour l'administration fiscale, le prélèvement à la source présente l'avantage majeur d'éviter les retards de paiement et d'alléger les formalités du Trésor Public.

3.4 Protéger la production locale

La réforme de la TGC modifiant la structure des taux (à 2 ou 3 taux) conduira à la suppression du taux réduit pour la production d'origine locale et donc à une «banalisation» des produits locaux, c'est-à-dire à un traitement identique aux produits importés. Une telle évolution va dégrader la compétitivité relative des produits locaux aujourd'hui éligibles au taux réduit.

L'examen des solutions envisageables fera l'objet d'un document spécifique que présentera ultérieurement NC Eco.

3.5 Réviser la fiscalité du capital – (conditions d'attractivité des investisseurs)

L'imposition des bénéfices à réformer

L'impôt sur les sociétés en Nouvelle-Calédonie est de 30% pour la plupart des sociétés et 35% pour les sociétés de la mine et de la métallurgie. Il existe un taux réduit à 15% pour les bénéfices en-deçà 10 M CFP. Toutefois un certain nombre d'impôts comme la Contribution Sociale Additionnelle - CSA - (taux progressif jusqu'à +15%), la CAIS –contribution additionnelle à l'IS de 3%, ... viennent alourdir la facture et contribuer à augmenter le taux effectif moyen. Compte tenu de ces impôts sur les bénéfices ainsi que de l'IRVM (voir ci-après) le taux effectif d'imposition peut atteindre 54% pour les revenus distribués, et dépasser 60% pour des sociétés dont les bénéfices dépassent les seuils de la CSA.

La fiscalité des dividendes

Les dividendes et revenus distribués sont soumis à l'IRVM (impôt sur le revenu des valeurs mobilières) au taux de 16% et à la CCS (à un taux de 2.6% ou 5%). Sont soumis à l'IRVM également les jetons de présence et toute variation des capitaux propres.

S'ajoutent des centimes additionnels provinciaux et communaux respectivement de 2% et 2.5% portant l'imposition sur les dividendes à 21.6% pour les dividendes versés à des actionnaires calédoniens personnes physiques ou morale.

Une particularité concernant le versement de dividendes à une société métropolitaine : conformément à la convention fiscale franco calédonienne le taux de prélèvement est plafonné à

5% (hors CCS et CAIS) soit 11,6% de moins que le même dividende versé à un actionnaire calédonien. Ce différentiel résultant de la convention démontre la nécessité de l'actualiser ainsi que d'instaurer des conventions fiscales pour l'instant inexistantes avec les pays voisins.

Les autres impôts

- L'imposition des créances, dépôts et cautionnement (IRCDC) : taux de 8%
- Taxe sur les opérations financières (TOF) au taux de 6%
- Taxe sur les conventions d'assurances au taux de 7%
- Plus-values immobilières : néant (projet de réforme en cours pour taxation de la résidence secondaire)
- Plus-values mobilières : néant (projet de réforme pour instaurer une PV sur les valeurs mobilières). Attention car les plus-values mobilières (pour les personnes physiques) ne sont actuellement pas taxées en Nouvelle-Calédonie. Pour la plupart des entrepreneurs la valorisation de l'entreprise constitue le patrimoine essentiel pour assurer une retraite professionnelle. Toute taxation sur la transmission remettrait en cause cette particularité calédonienne d'avoir une économie dynamique portée par les TPE et l'artisanat.

Ce cumul d'impositions et de taxes est rédhibitoire pour les investisseurs qu'ils soient calédoniens ou étrangers. Les actionnaires non-résidents peuvent aisément se détourner de la Nouvelle-Calédonie au bénéfice de cieux fiscaux plus cléments (dans la région). Ce critère est primordial pour capter les Investissements Directs Extérieurs (IDE). Notre niveau des impositions cumulées sur le revenu, sur les bénéfices et sur les produits du capital reste élevé à 4% du PIB.⁹

Préconisation : baisser le taux de l'impôt sur les sociétés à 25% et supprimer la CSA et la CAIS. Le financement de cette mesure pourrait être effectué par une augmentation de la fiscalité indirecte ou par l'imposition des revenus.

De manière optimale prévoir une fiscalisation des revenus du capital, plafonnée à 35% (25% IS+ 10% impôt progressif à large base)

3.6 Réduire les inégalités par redistribution des fruits de la croissance

3.6.1 Rationaliser notre fiscalité : Revoir les niches fiscales et l'impôt sur le revenu

Cartographie de niches fiscales et sociales¹⁰ – Un total d'exonérations diverses pour un montant de 46.5 mds CFP dont :

⁹ Calcul NC Eco d'après les recettes fiscales 2019 ISEE

¹⁰ Données rapport du gouvernement sur les niches fiscales et sociales 2018

Exonération de cotisations sociales	2018
Abattement de cotisation des secteurs aidés	4 163
Taux réduit cotisation au RUAMM des travailleurs indépendants	5 724
Réduction sur les bas salaires	2 437
Total	12 324

Impôt sur le revenu des personnes physiques	2018
Toutes réductions d'impôt confondues hors autres déductions, crédits d'impôt, imputations etc.	3 214

Les exonérations de droits et taxes douanières sont évaluées à 19 mds (9.3 mds pour le secteur mine et métallurgie pour supporter un secteur stratégique).

Les autres exonérations : 6.7 milliards (dont opérations immobilières à caractère social, ou Crédit impôt pour des investissements productifs)

La rationalisation de la fiscalité passerait également par un toilettage de taxes anciennes telles que **la patente** dont la contribution budgétaire de l'ordre de 9 Mds CFP (dont 6 mds de centimes additionnels)¹¹. Cette taxe est importante mais désuète.¹² Elle taxe les importations et renchérit donc les prix à l'entrée et à la sortie du territoire!

Le mode de financement des collectivités (Provinces, établissements publics, communes) qui aujourd'hui bénéficient des centimes additionnels pour un montant de 16 mds, au rendement variable, doit être également révisé.

3.7 Financer la protection sociale

3.7.1 Réformer la TGC

Notre modèle fiscal NC Eco est construit sur la base d'une taxation de la consommation autour d'une TGC rationalisé à un ou plusieurs taux (tel que la GST en Nouvelle-Zélande) dont le rendement budgétaire serait de 10% du PIB, soit 100 mds CFP. Cela constitue un objectif de moyen terme à 2-3 ans et nécessitera la construction d'étapes intermédiaires. **De plus cette hausse de la TGC est strictement conditionnée à la réduction simultanée des cotisations sociales.**

Une réforme de la TGC est actuellement menée par le gouvernement pour rationaliser la taxe, en améliorer le rendement budgétaire, tout en tentant de préserver les équilibres entre consommation, protection de l'industrie locale, de l'agriculture, du BTP et du secteur de la mine, démontrant l'importance de la taxe et la complexité à assurer les équilibres.

¹¹ Article 52 de la loi organique n°99-209d du 19 mars 1999 -Les impôts, taxes et centimes additionnels institués au bénéfice des provinces et des communes ne peuvent être assis ni sur le chiffre d'affaires, ni sur le revenu des personnes physiques, ni sur le bénéfice des personnes morales, ni sur les droits et taxes à l'importation. Leur taux est fixé par délibération de l'assemblée de province ou du conseil municipal, dans les limites prévues par le congrès.

¹² Voir rapport Jean-Pierre Lieb sur la réforme de la fiscalité indirecte de NC – déc 2010

Les pistes de travail présentées portent sur un ou plusieurs changements de taux ainsi que sur des modifications d'assiettes. Un calendrier de mise en œuvre s'échelonnant sur l'année 2022 est prévu.

Pourtant pour NC Eco, la TGC doit rester avant tout un instrument budgétaire et non un outil fiscal de redistribution ou encore de différenciation comportementale. C'est pourquoi nous préconisons un taux unique sur une assiette la plus large possible, sans exonérations, mais dans un premier temps le maintien d'un taux réduit sur des produits de premières nécessité ou encore certaines exonérations (transport aérien, exportations ...).

D'autres mesures doivent intervenir pour permettre la redistribution vers les ménages et notamment les plus modestes ou encore le soutien des filières économiques stratégiques.

Seuls de nouveaux espaces budgétaires créés par une répartition différente de la charge fiscale et sociale vont permettre des allocations redistributives capables d'amoindrir les inégalités constatées.

Toutefois, à dépenses constantes, un système plus redistributif reste complexe à mettre en œuvre puisque l'espace budgétaire est réduit.

3.7.2 La contribution calédonienne de solidarité progressive

La progressivité de l'impôt sur le revenu, répond à l'objectif d'équité fiscale où chacun contribue aux charges de la collectivité en fonction de ses moyens. C'est la base de la construction du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Néanmoins l'impôt calédonien est mité par un nombre de niches fiscales obérant le rendement ainsi que la faible part de contributeurs (54% de contribuables payent de l'impôt) s'éloignant ainsi du principe de l'universalité de l'impôt.

Si la philosophie de NC Eco reste d'assoir une part de la fiscalité sur un impôt contributif et progressif celui-ci doit concerner une assiette la plus large possible.

A l'instar de la CSG métropolitaine la contribution calédonienne de solidarité créée en décembre 2014¹³ remplit ce rôle en touchant tout type de revenus et bénéficie d'une assiette de contribution large. En instaurant un mécanisme de progressivité à la CCS¹⁴ nous pourrions simplifier tant le mode de collecte que celui du contrôle par rapport à l'IRPP actuel.

Il reste à définir le mécanisme de progressivité (la méthodologie a,b,c constitue une piste de réflexion)¹⁵ et convenir des étapes à la substitution de l'IRPP par la CCS progressive, mais aussi le champ d'application de cette CCS progressive, qui dans un premier temps pourrait concerner les revenus d'activité et de remplacement mais laisser de côté les revenus du capital dont la fiscalité pourra être révisée.

¹⁵ Institut Rousseau : un outil pour la délibération fiscale : l'impôt abc – février 2021

Aujourd'hui le rendement de l'IRPP est de 22 mds soit 2.1% du PIB, l'objectif de NC Eco est d'obtenir un rendement de 5% du PIB par la CCS progressive.

3.7.3 Taxes comportementales

L'objectif de ce type de taxes ne saurait être le rendement fiscal. Elles visent la modification des comportements et le rendement de ces taxes doit nécessairement être fléché vers la prévention et la santé.

III. Taxe environnementale

Fiscalité énergétique

Les ambitions en matière de réduction des émissions de CO² en Nouvelle-Calédonie¹6 avec en point de mire la décarbonation de notre industrie reste un vaste chantier car les équilibres financiers sont fragiles pour nos industries métallurgiques fortement consommatrice d'énergie (fossile pour le moment). La transition énergétique est déjà une réalité avec à l'horizon 2030, une distribution publique assurée à 75% par les énergies renouvelables ainsi qu'un programme quasi achevé pour rendre les îles autonomes en énergie « verte ».

Néanmoins notre niveau de taxes environnementales (0.9% du PIB) pouvant contribuer au financement de la transition énergétique et écologique, reste en-deçà des pays très en avance comme le Danemark avec 3.4% du PIB (2.3% pour la France).

IV. L'importance du maintien du mécanisme de défiscalisation

Les mécanismes de défiscalisation constituent une aide essentielle au développement des investissements productifs et de la construction de logements neufs et il convient donc de les pérenniser.

Grâce aux apports réalisés par les investisseurs fiscaux, ces mécanismes apportent aux porteurs de projet les fonds propres indispensables pour déclencher l'intervention des banques et boucler leurs plans de financement.

S'agissant de la défiscalisation locale, le terme actuel de 2025 n'est plus compatible avec le délai de gestation des grands projets qui est couramment de 5 ans et plus entre les premières études, les autorisations, le financement, la réalisation et la mise en service. Il devrait donc être prorogé à 2035, de façon à apporter de la stabilité et des perspectives aux porteurs de projets et aux investisseurs.

S'agissant de la défiscalisation nationale, le terme actuel de 2025 devrait être prorogé à 2035 de la même façon et pour les mêmes raisons. En outre, il conviendrait pour améliorer l'efficience du dispositif national :

- De déconcentrer localement la procédure d'agrément comme c'est le cas dans les DROM (Jusqu'à 10 M€ pour les biens productifs et jusqu'à 20 M€ pour les logements sociaux) car les délais sont actuellement trop longs et les agréments tardifs mettent en danger les porteurs de projets. L'Etat y gagnerait en lisibilité et tous les acteurs locaux y gagneraient en efficacité et en sécurité.
- D'intégrer de manière plus globale certains secteurs dont ceux considérés comme prioritaires ou structurants (transition énergétique par exemple)
- D'encadrer enfin de manière plus stricte les investissements ne nécessitant aucun agrément de manière à pouvoir les inventorier et les contrôler le cas échéant plus facilement (une procédure déclarative stricte pourrait être instituée localement par exemple).

Contrairement aux subventions ou aux appels à manifestation d'intérêt (AMI) dont les calendriers sont limités dans le temps et les montant théoriques budgétés ne correspondent pas à la réalité des projets, le maintien d'une défiscalisation au fil de l'eau et au fur et à mesure de la maturation des projets apparaît essentiel pour pérenniser l'investissement productif et encourager la création ou le maintien d'emplois.

V. Fiscalité du nickel

Le rôle central du nickel dans l'économie calédonienne est indéniable et ne peut se mesurer uniquement par son poids dans le PIB notamment du fait des variations des cours qui font varier fortement l'effet richesse d'une année sur l'autre.

L'économie directe, indirecte et induite du nickel en matière d'emplois, d'activités de sous-traitance et de retombées économiques démontre en quelques chiffres¹⁷ l'influence de ce secteur sur l'économie de Nouvelle-Calédonie.

- 182 mds XPF d'achat dont 65% directement effectués en NC (119 mds XPF)- le transport reste la principale activité connexe au secteur.
- 24% des emplois du privé dépendent directement ou indirectement du nickel (dont 5900 emplois directs mines et métallurgie)
- → 32 mds XPF de rémunération annuelles brutes sont versées aux employés
- 11 mds XPF de cotisations patronales versées (sous réserve de la réduction des charges sociales proposées par NC Eco pour l'ensemble des secteurs)
- La richesse générée par le nickel représente 137 mds XPF (dont VA directe de 43 mds XPF) soit 20% de la richesse marchande (Valeur ajoutée).



La contribution fiscale du secteur est souvent évoquée remettant en cause le fondement de pactes de stabilité fiscale conclus avec VALE (Prony Ressources désormais) et Koniambo Nickel SAS (KNS) contrepartie des investissements faramineux opérés par ces deux acteurs.

Les sujets d'une redevance minière et d'une taxe à l'exportation sont posés par les décideurs politiques sans toutefois consulter ou associer les entreprises minières et métallurgiques à ces réflexions.

Dire que la fiscalité minière est insuffisante en Nouvelle-Calédonie est méconnaître sa contribution comparée à d'autres pays concurrents. Une étude Ernst & Young commanditée par le SIM (Syndicats des industries de la Mine) a démontré que le TEI (taux effectif d'imposition –rapport entre la charge d'impôt dans les comptes consolidés et le résultat consolidé après impôt) était de 51.6% pour les métallurgistes NC soit supérieur à l'Australie (37.5%), le Canada (26.1%) ou encore l'Afrique du Sud (46,3%) – l'Indonésie enregistrant un taux de 60.6%.

Pour les exportateurs de nickel le TEI est de 58.3% pour la Nouvelle-Calédonie soit plus que l'Australie Queensland (48.5%), Canada (38.7%) ou encore les Philippines (51.8%).

Certes contrairement à ces autres pays la redevance minière n'existe pas en Nouvelle-Calédonie mais les cotisations salariales y sont bien plus élevées réduisant ainsi la compétitivité des mineurs et des métallurgistes.

Pourtant un consensus existe parmi les opérateurs pour réfléchir à une fiscalité minière plus contributive, plus orientée vers communes directement impactées, plus connectée à l'évolution de la création de richesses des entreprises.

Mais celle-ci doit accompagner les cycles économiques et pas détériorer la compétitivité des entreprises. Il est donc essentiel de convier les principaux acteurs à l'élaboration de solutions fiscales innovantes tenant compte du maintien de leur compétitivité d'une part et de la création de valeur d'autre part.



Synthèse propositions

MESURES PROPOSEES	taux applicables actuellement	propositions NC Eco
Effets cotisations sociales		
Baisser cotisations patronales (hors retraite et complémentaire - 9,80% et 4,72%)	25,19%	0%
Baisser cotisations salariales (hors retraite et complémentaire de 4,20% et 3,15%)	5,44%	0%
maintien du financement Accident du Travail tel qu'actuellement		
Effets Capital		
Réduction taux d'IS - lissage sur 3 ou 5 ans	30%	25%
suppression CAIS	3%	0%
suppression CSA (taux max de 15%)	15%	0%
Effet TGC/ consommation		
réforme TGC (taux unique base large ex GST NZ) -taux normal de 20%	8%	20%
Effet IRPP/CCS		
réforme IRPP - niches fiscales et bareme- rationalisation multi taxes- suppression		
petites taxes (prévision - lissage 5 ans)- suppression à terme de l'IRPP (système de		
décôte pour neutraliser la CCS et éviter la double imposition)*	2,2%	0%
CCS progressive sur revenu d'activité**	0%	12%
CCS progressive sur revenu de remplacement**	0%	8%
CCS progressive sur revenu du capital ** (remplacement CCS actuelle)	0%	2,6%
suppression CCS ordinaire	1,3%	0%
Effet comportements/environnement		
taxes environnementale et comportementales***	0,9%	2,40%
chiffres ISEE 2019 et calculs NC Eco		
*expression en % du PIB 2019e =1006 mds		
** expression en % des ressources monétaires -BDF 2019 ISEE		
*** expression en % du PIB 2019e =1006 mds		

Conclusion

La synthèse des mesures met en lumière le transfert des cotisations sociales vers une fiscalité sur la consommation (TGC) ainsi que la taxation des revenus (salariés, remplacement et mobiliers) par un impôt progressif à large base. Les conditions de maintien du pouvoir d'achat ainsi que les dispositifs de redistribution seront essentiels pour mener à bien cette réforme.

Aujourd'hui du fait d'une dépense publique qui nous semble bien trop élevée, les recettes fiscales sont nécessairement importantes et pèsent actuellement majoritairement sur les entreprises et leurs actionnaires qui n'ont aucune latitude pour majorer les salaires et réduire les prix des biens et services produits.

Redonner de l'air à nos entreprises par cette réforme fait du sens, de même que leur redonner des leviers de compétitivité. Toutefois il est évident que sans réduction de dépense publique point de salut et tous les efforts des agents économiques seront vains s'ils viennent alimenter le fonctionnement d'un secteur non marchand à l'efficience de plus en plus critiquée, sans contrepartie.

De très nombreux exemples en Europe¹⁸ démontrent la possibilité de baisser les dépenses publiques (hors situation de crise) de 2 à 3 points de PIB en 5 ans.

Pour la Nouvelle-Calédonie, baisser les dépenses publiques, en fonctionnement de 3 points de PIB permettrait de réinjecter 30 mds CFP en investissement ou en redistribution. Le défi tient principalement à ce niveau, la fiscalité restant un contributeur utile, nécessaire et parfois efficace mais rarement l'unique solution pour résoudre le sujet des dépenses publiques.

¹⁸La Suède et la Finlande par exemple « se distinguent par l'ampleur de la baisse structurelle de leur ratio de dépenses, chacun de l'ordre de 7 points de PIB entre 1996 et 2001 », l'Allemagne des gouvernements Schröder par la mise à contribution de la protection sociale, en particulier du régime du chômage avec les réformes Hartz, le Royaume-Uni et les Pays-Bas par une réduction sensible de l'emploi public entre 2009 et 2015 – de l'ordre de 10% au Royaume-Uni et de 8% aux Pays-Bas... (note d'analyse n°68 France Stratégie « baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience des pays européens)



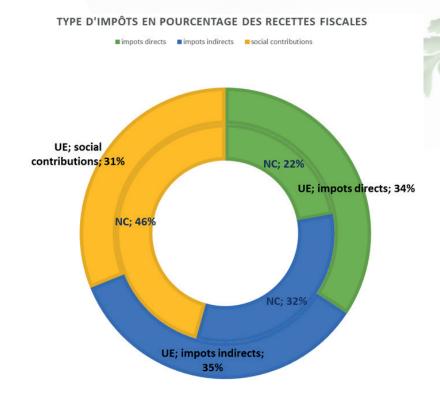
I. Structure de la fiscalité calédonienne

Méthodologie : La structure des taxes des pays de l'UE est issue de la classification national (NTLs –National tax lists) qui permet d'établir des comparaisons entre les pays et l'UE. Les tableaux statistiques de l'OCDE apportent une classification légèrement différente qui oblige à établir d'autres types de comparaisons que la structure par type de taxe ou fonction économique.

Les principales rubriques portent sur :

1.1 La structure par type de taxes (méthode NTLs)

Impôt indirect
Impôt direct
Contribution sociales



structure des impots en % du PIB impots directs 20% UE NC 15% 0%

Les graphiques ci-dessus confirment les constats intuitifs. Le poids des cotisations sociales dans les prélèvements obligatoires est particulièrement important en NC. A contrario, les impôts directs (IS, IR, etc...) ne représentent que 22% des PO, ce qui est sensiblement moins que la moyenne de l'UE (34%).

impots indirects

Rapportés au PIB, la part de nos impôts directs est plus faible que dans l'UE – 7.9% contre 13%. Cela est essentiellement dû au faible niveau de prélèvement au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (assiette faible en raison de nombreuses niches fiscales et du faible nombre de contribuables), qui n'est aujourd'hui que peu compensé par la récente instauration de la CCS (1,3% sur les salaires).

Les comparaisons faites avec les pays de l'OCDE confirment ces constats.

social contributions

Il est probable que cette répartition au sein des PO soit atypique car ils ne couvrent pas l'ensemble des dépenses publiques puisque les transferts de l'Etat en assurent une partie en lieu et place de la Nouvelle-Calédonie.

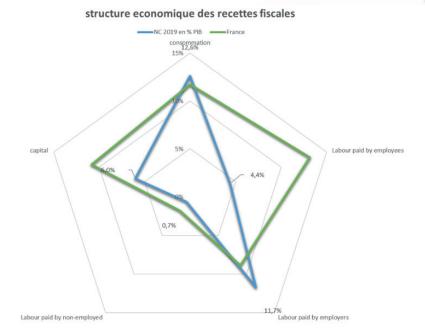
Considérant le niveau très élevé atteint par nos cotisations sociales de 15,7% du PIB (un record dans l'UE et l'OCDE), il est raisonnable de penser que seule une augmentation relative des impôts directs et indirects pourrait constituer une piste de recettes supplémentaires pour financer la dépense publique (57% du PIB, là aussi un record).

1.2 La structure par fonction économique (Conso, Capital, Travail – employeurs, employés)

Les principaux tableaux de synthèse sont issus d'un travail de reclassification des impôts et taxes calédoniens par type et structure conformément à la NTLs.



Comparaison NC-FR



L'effort financier en NC porte principalement sur les entreprises au travers des cotisations sociales patronales. Les ménages contribuent également au travers la de taxation sur la consommation qui est plus élevée qu'en métropole. Les charges sociales salariales sont en revanche plus faible en NC.

Contrairement aux autres pays de l'UE, le financement de la protection sociale s'effectue majoritairement par les cotisations patronales en Nouvelle-Calédonie.

Structure économique (en % du PIB)	NC 2019	EU27	France	Islande	Malte	Belgique	Portugal
Consommation	12,6%	11,2%	11,7%	17.9%	11,6%	10,8%	12,8%
Labour paid by employees	4,4%	10,2%	13,2%	0,0%	7,5%	12,0%	7,5%
Labour paid by employers	11,7%	8,2%	8,9%	3,3%	2,4%	7,9%	5,8%
Labour paid by non- employed	0,7%	2,3%	1,8%		1,2%	2,0%	1,5%
Capital	6,0%	8,2%	10,8%	14.3%	9,1%	10,6%	7,0%
TOTAL	35,4%	40,1%	46,5%	35.5%	32%	43,3%	34,6%

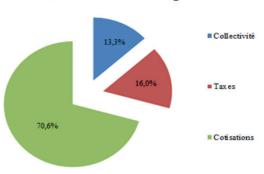
PIB NC en 2019 (ISEE): 1.006 mds CFP

Les sources de financement

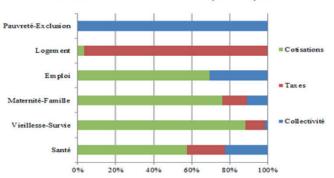
En 2016, les dépenses de protection sociale sont financées :

- par les cotisations sociales à hauteur de 70,6 %,
- par des impôts et taxes affectés à hauteur de 16 %,
- par des contributions publiques (budget propres des collectivités) à hauteur de 13,3%.





Structure de financement par risque



La collectivité contribue au financement et permet l'ajustement des déficits structurels car les cotisations et impôts ne suffisent pas à assurer les équilibres financiers.

1.3 La structure des impôts d'après la nomenclature OCDE (impôts revenu, CSS, taxe consommation de type TVA).

Malgré certaines approximations concernant la classification calédonienne des impôts selon la norme statistiques OCDE (cette classification n'étant à ce jour pas disponible en Nouvelle-Calédonie) il est néanmoins possible d'établir certaines comparaisons sur les impôts identifiables tels que l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales ou encore la TVA (Taxe Générale sur la Consommation –TGC- pour la Nouvelle-Calédonie).

Recettes fiscales en % du PIB (statistiques OCDE)	Danemark	Finlande	France	NC	NZ	Australie
1100 Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital des personnes physiques	24,3	12,2	9,6	2,3	12,8	11,8
1200 Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains	,	,				,
en capital des sociétés 1300 autres impôts revenus	3,0 2,7	2,5 0,0	2,2 0.0	4,0 0,1	4,0 0,9	5,5 0,0
2000 Cotisations de sécurité sociale (CSS)	0,0	11,8	14,9	15,7	0,0	0,0
3000 Impôts sur les salaires et la main-d'oeuvre	0,3	0,0	1,8	0,0	0,0	1,4
4000 Impôts sur le patrimoine	1,9	1,4	4,0	1,3	2,0	2,7
5111 Taxes sur la valeur ajoutée 5120 Impôts sur biens et services déterminés	9,4 3,6	9,1 4,5	8,0 4,0	4,7 7,3	9,8 1,9	3,3 2,8
autres	3,0	4,5	4,0	1,3	0,9	1,0
TOTAL	45,2	41,6	44,5	35,4	32,4	28,6



Le choix d'imposer faiblement le revenu en Nouvelle-Calédonie apparaît clairement dans ce tableau en effectuant une comparaison avec les pays nordiques qui ont préféré un modèle de taxation très différent. Le Danemark, par exemple, a fait le choix de financer sa dépense publique par l'impôt sur le revenu, sans faire contribuer le travail au travers des cotisations sociales – idem pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La Finlande, dont le taux de prélèvement obligatoire s'élève à près de 42%, privilégie un mix entre les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu.

Comme nous l'avions mentionné, les cotisations sociales pèsent très lourdement dans le financement de la dépense publique en Nouvelle-Calédonie. Leur impact sur le coût du travail, la croissance et l'emploi sont indéniables.

Fort des constats issus de la cartographie de la fiscalité calédonienne, il est possible de s'interroger sur quelles pourraient être les pistes d'amélioration pour privilégier l'amélioration de la compétitivité des entreprises et permettre une plus juste contribution des ménages en fonction de leurs moyens.

La complexité de notre système fiscal, le foisonnement de niches fiscales et sociales, la défiance des contribuables vis-à-vis d'un système qui semble ni juste ni efficace, incite à une transformation en profondeur de notre modèle. Celle-ci va nécessiter une âpre lutte contre l'inertie propre à la NC : les réflexions sur la mise en place de la TGC ont mis plus de 10 ans pour se concrétiser. L'un des principaux freins à la réalisation d'une telle réforme est l'absence d'outil de modélisation macroéconomique pour chiffrer et en évaluer les impacts.

II. Quelles orientations pour une fiscalité équitable ?

Si les acteurs économiques rassemblés autour de NC Eco s'accordent sur le concept de l'efficacité économique et de justice sociale qualifié de rawlsien. Notre réforme fiscale se doit d'être socialement efficace. Sa mise en œuvre doit permettre d'améliorer réellement le sort des plus défavorisés.

Il est également évident que la réforme fiscale doit contribuer au développement économique en évitant la délocalisation d'entreprises, l'émigration des travailleurs à hauts salaires et la fuite des capitaux.

Parmi les solutions gage de succès d'une politique fiscale réussie, réside l'adoption d'un impôt progressif à base large et aux faibles possibilité d'évitement.

Compte-tenu de la faiblesse du rendement de l'IR en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'un rendement également loin des standards OCDE pour la TGC, il semble possible de gagner sur les deux tableaux à condition de rationaliser les autres taxes perçues en Nouvelle-Calédonie dont les rendements sont parfois anecdotiques (voir liste), et éviter d'alourdir le taux des prélèvements obligatoires de 35%.

Ce dernier peut sembler dans la norme des pays de l'OCDE mais nous rappelons qu'une partie des missions de services publics est assumée par la France sans contrepartie financière (éducation, justice, monnaie, sécurité) laquelle transfère 175 mds/an pour ces missions et l'apport aux collectivité. Sans cette manne il est probable que nos prélèvements obligatoires s'établiraient entre 45% et 52% du PIB (soit 100 à 170 mds d'impôts en plus).

Un travail de rationalisation de la fiscalité doit être opéré, pour gagner en transparence, en efficience et en contrôle. Il existe une quarantaine de taxes et impôts. A elles seules, une dizaine d'entre-elles représentent près de 80% des recettes fiscales. Il s'agit des cotisations sociales, des impôts sur le revenu et les sociétés ainsi que des taxes comportementales et environnementales (taxe alcool et tabac ou encore sur les produits pétroliers). La trentaine d'autres taxes ne pèse que pour seulement 30 mds. Il convient donc de revoir la carte fiscale pour en améliorer la lisibilité lecture sans diminuer son rendement. 5 années nous semblent le délai raisonnable pour y parvenir.

Données pour modélisation

Type de prélèvement	Valeur de relèvement d'un point (en millions CFP)
CCS Revenus (1.3%)	5.920
CCS Capital (2.6%)	1.330
TGC tous taux	5.000
dont TGC à 22%	910
dont TGC à 11%	630
dont TGC à 6%	1.685
dont TGC à 3%	1.780
Impôt sur le revenu (taux de 5% sur l'assiette aujourd'hui)	4.000
IRVM	320









Contact:

Le secrétariat NC Éco

Tel: (+687) 24 69 52

Email: secretariat@nc-eco.nc