

Désindexer pour un développement durable

Mathias Chauchat

Cécile Perret

Ce sont bien les administrations publiques qui contribuent d'abord au PIB calédonien. Le secteur de la mine « de l'île métallurgique » n'y participe qu'aux alentour de 10 % avec de fortes variations conjoncturelles. L'agriculture est devenue marginale. L'économie calédonienne reste une économie de la rente publique. Comme la France est droguée à l'emprunt, la Calédonie est « accro » à l'indexation.

Les surrémunérations sont un héritage de la France d'outre-mer. Elles coûtent de plus en plus cher à une France de plus en plus endettée. Donner toujours plus aux ménages est un mauvais instrument de développement. Il faut avoir le courage d'y mettre fin pour construire une économie fondée sur le réel. Le renforcement d'une base industrielle du pays par la construction des usines de nickel pourrait permettre de fournir le déclic qui a manqué jusqu'à présent.

The abolition of index-linking for durable development

Public administration contributes a great deal to the New Caledonian GDP. The mine sector of N.C. represents only 10 % that may vary substantially according to the circumstances. Agriculture is marginal now. New Caledonian economy is still based on public money. Just as France is hooked on public loan, New Caledonia is addicted to index-linked salaries.

Premium payment on top of salaries is a heritage from the French Empire. It costs more and more to France that is deeper and deeper in debt. To give more and more to the household serves development badly. It needs courage to stop this in order to build an economy founded on real facts. The industrial sector of the Nickel-Country must be consolidated thanks to the setting up of nickel plants, which should activate everything, a trigger that has been missing up to now.

Chapitre III

Désindexer pour un développement durable

Mathias Chauchat

Cécile Perret

Le diagnostic économique est connu. Les économies des territoires français du Pacifique sont des « économies de rente ». « Une économie de rente s’observe partout où a lieu un afflux de richesse en grande partie indépendant de la valeur ajoutée locale. Que ce soit l’exploitation d’une richesse du sous-sol comme le pétrole dans les émirats arabes, le phosphate dans le cas de Nauru, celle d’une base militaire étrangère, ou l’aide financière d’une Métropole dans le cas des DOM-TOM français ou encore les îles du Pacifique sous tutelle américaine, le résultat est remarquablement similaire : en quelques années, se dessine un nouvel équilibre économique, présentant du point de vue de la consommation, du commerce et du secteur des services et de l’administration, toutes les caractéristiques d’un pays postindustriel très développé ; et en même temps, du point de vue de la production locale et de la productivité dans l’agriculture et dans l’industrie, toutes les caractéristiques d’un pays sous-développé. L’économie de transferts est un cas particulier de l’économie de rente¹. »

Encore faut-il nuancer ce modèle pour la Nouvelle-Calédonie. Ce pays diverge depuis un moment du strict modèle MIRAB (*Migrations, Remittances, Aid and Bureaucracy*) de Bertram et Watters² : *Migrations*, pour l’émigration des jeunes actifs vers les pays riches, *Remittances* pour les mandats envoyés par les travailleurs émigrés à leurs familles, *Aid* pour l’aide internationale et *Bureaucracy* pour le poids des administrations dans le PIB. Le particularisme calédonien tient à un certain nombre de causes.

L’existence de minéraux exploitables de nickel, à hauteur de 10 % des réserves mondiales³, permet parfois de s’approprier le concept de l’économie de rente pour l’appliquer à « l’or vert » de la Nouvelle-Calédonie. Même si son poids économique est indéniable, et sans doute croissant à l’avenir, on tend souvent à le surestimer dans l’origine de la

-
1. Bernard Poirine, *Tahiti, stratégie pour l’après nucléaire*, L’Harmattan, 1996, p. 39 (de l’université de la Polynésie française).
 2. I. G. Bertram et R. F. Watters, « The MIRAB economy in South Pacific Micro states », *Pacific viewpoint*, vol. 26, n° 3 (septembre 1985), p. 497 et suivantes.
 3. *La Nouvelle-Calédonie en 2004*, IEOM édition, 2005, p. 84. Les autres grandes réserves sont à Cuba (38 %), en Russie (14 %), au Canada (13 %) et en Indonésie (7 %). Le grand voisin australien ne dispose que de 5 % des réserves connues mondiales.

richesse calédonienne. Le secteur de la mine « de l'île métallurgique » contribue ainsi au PIB aux alentours de 10 %, avec de fortes variations conjoncturelles : 6,9 % en 1999, 9 % en 2003 et sans doute 12 % en 2004⁴.

Deuxième fort particularisme : le Pays reste une terre d'immigration, les partis indépendantistes diraient une « colonie de peuplement ». La population passe de 78 000 habitants en 1960 à 230 789⁵ habitants officiellement aujourd'hui. La progression de la population est de 4,2 % annuels entre 1965 et 1970 et encore de 4 % l'an entre 1970 et 1975. La population n'augmente plus que de 1,9 % par an jusqu'en 1985, pour se stabiliser depuis à une moyenne de 2 % par an. La différence entre terre d'accueil et colonie de peuplement, ne tient pas aux réalités démographiques, mais sans doute à l'existence d'un corps électoral restreint⁶ qui évite de donner une influence politique déterminante aux nouveaux arrivants. Il s'agit toutefois d'un compromis politique qui ne fait pas consensus parmi les partenaires historiques de l'accord et qui ne vaut que jusqu'à la « sortie » de l'accord de Nouméa.

Cette originalité calédonienne repose enfin sur la constatation que les transferts métropolitains ont de plus forts effets multiplicateurs sur l'activité intérieure qu'ailleurs. L'activité augmente relativement plus vite que l'importation. Si les transferts publics continuent à croître, la Nouvelle-Calédonie reste une économie faiblement ouverte sur l'extérieur, le taux d'ouverture étant de 36 % du PIB⁷.

Malgré tout, la Calédonie n'échappe pas au phénomène de l'économie de rente, assise principalement, et malgré la mine, sur les transferts publics.

L'analyse de Bernard Poirine a le mérite de montrer que ces situations d'économies dépendantes ne sont pas exceptionnelles. Pourquoi ne pas s'en accommoder ? « On ne songerait pas à calculer, écrit-il, la balance des échanges d'une ville de garnison métropolitaine avec le reste de la Nation, encore moins à savoir si la contribution de ses habitants aux activités productives dans l'agriculture ou dans l'industrie est suffisante

4. *Ibid.*, p. 81 et Rapport IEOM-AFD, DME, mai 2005, « Croissance et développement d'une économie insulaire », p. 35.

5. Décret n° 2005-807 du 18 juillet 2005 authentifiant les résultats du recensement de la population effectué en Nouvelle-Calédonie au cours de l'année 2004. Les résultats laissent dubitatifs ; l'INSEE, qui a piloté le recensement calédonien, reconnaît un solde migratoire net de 7 000 personnes en 8 ans, soit 875 personnes par an. Les effectifs de Nouméa (91 386 habitants) ont augmenté de 19,8 %, soit 18 000 personnes sur 8 ans, soit encore 2 200 par an... Ceux du Mont Dore (24 195 habitants) de 16,4 %, soit 3 967 sur 8 ans ou 495 par an... Ceux de Païta (12 062 habitants) de 22,4 % : 2 701 ou 337 par an et ceux de Dumbéa (18 602 habitants) de 13 % : 2 418 ou 302 par an. Existe-t-il un exode rural massif ? Mais les provinces « rurales » n'auraient pas ou peu perdu d'habitants et leur progression démographique se serait officiellement ralenti. Comment peut-on compter 3 334 nouveaux habitants par an pour l'agglomération et 875 par an pour le Pays ? On rappellera également que la liste électorale annexe des électeurs ayant moins de 10 ans de présence sur le Territoire comptabilise, en 2004, 12 575 adultes. Est-elle massivement fausse par absence de radiations ?

6. Voir note en annexe.

7. Rapport IEOM-AFD, DME, mai 2005, précité, p. 5 et 26. Le taux d'ouverture est défini par la moyenne des exportations et des importations de biens et de services rapportée au PIB. Ce taux est défini en %.

pour que la ville présente les caractères d'une économie viable, productive, autonome ou tout autre qualificatif fortement teinté, qu'on le veuille ou non, de jugement de valeur ou d'« *a priori* » idéologique et politique. »

Mais deux différences fondamentales nous empêchent de nous satisfaire du confort de la « ville de garnison ». La première est l'accord de Nouméa. L'autre est justement l'indexation des rémunérations.

L'accord de Nouméa précise « qu'il convient d'ouvrir une nouvelle étape, marquée par la pleine reconnaissance de l'identité kanak, préalable à la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie, et par un partage de souveraineté avec la France, sur la voie de la pleine souveraineté ». La France s'est engagée solennellement : « Elle est prête à accompagner la Nouvelle-Calédonie dans cette voie. Au cours du quatrième mandat du congrès (...), l'État reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de cette période, d'une complète émancipation. »

Sur le plan juridique, on peut ajouter que la mention particulière selon laquelle l'article 77 de la Constitution stipule que la loi organique détermine « dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre » les transferts de compétence, règles d'organisation, citoyenneté, régime électoral ou emploi a pour effet de constitutionnaliser l'accord dans sa lettre et dans son esprit. Il s'agit donc d'une obligation constitutionnelle qu'il serait certainement dangereux de vouloir traiter à la légère.

L'indexation est l'autre grande différence avec la ville de garnison. Les fonctionnaires de l'État en poste dans les départements ou les territoires d'outre-mer, perçoivent une rémunération majorée en vertu de textes législatifs remontant pour l'essentiel à 1950. Ces majorations se sont étendues, de proche en proche, aux retraités de l'État et aux fonctionnaires du cadre local. La France de 2005, au contraire d'afficher une égalité avec la Métropole qui signerait là sa neutralité, encourage toujours une politique active de mobilité de la Métropole vers l'outre-mer et favorise l'attrait de la fonction publique, ce que Bernard Poirine appelle, non sans humour pour la Polynésie, le modèle ARAB (*Atomic Rent, Aid and Bureaucracy*⁸).

Les pays d'outre-mer, et la Nouvelle-Calédonie, glissent ainsi sur la pente insidieuse d'une dépendance croissante envers les transferts publics de la Métropole, celle de « l'économie assistée » qu'avait dépeinte Jean Freyss⁹. Sans doute résulte-t-elle moins pour l'État d'une politique active que de la force de l'inertie et des corporatismes qui fixe des clientèles outre-mer sans générer du développement. La dépense publique est omniprésente, alors que les inégalités y sont très fortes et très visibles et elles s'accroissent,

-
- 8. Bernard Poirine, précité p. 77 et 60. En français, ARABE : « Aide, rente atomique et bureaucratie envahissante ». Il fait bien entendu référence aux analyses anglo-saxonnes sur le modèle MIRAB de Bertram et Watters, précité.
 - 9. L'ouvrage de Jean Freyss, *Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, PUF, IEDES, collection « Tiers-Monde », 1995, a été présenté, à juste titre et en hommage au décès de l'auteur survenu le 11 août 2004, comme « un de ces rares livres qui comptent » dans la revue *Kanak* (Organe d'information du parti de libération kanak, n° 208, mai/juin 2005, p. 13).

aggravées en Calédonie par leur dimension ethnique. Ce modèle paraît usé pour un État dont les finances publiques sont exsangues et ses inconvénients pourraient aujourd’hui l’emporter sur ses avantages. La problématique dépasse d’ailleurs la seule Nouvelle-Calédonie, mais l’inscription de ce Pays dans un mouvement de « décolonisation » souligné au point 4 du préambule de l’accord de Nouméa, ainsi que le renforcement d’une base industrielle par la construction des usines de nickel, pourraient permettre de fournir le déclic qui a manqué jusqu’à présent.

Peut-être ne se passera-t-il rien ? Il y a une décennie, la France était simplement mal gérée. Il ne s'est rien passé. Il y a quelques années, elle a franchi la ligne blanche des déficits suivant les critères européens. Rien n'a été entrepris. En 2004, elle atteint la définition comptable de la faillite, en empruntant pour rembourser les intérêts de sa dette¹⁰. Aucune mesure, autre que l'affectation des privatisations au budget, n'a été adoptée. Le choix de la génération actuelle sera peut-être simplement de reporter le coût de son train de vie sur les générations futures, sans même jamais se l'avouer vraiment. Ce débat des idées, qui donne sa pleine mesure à la politique lorsqu’elle s’éloigne de la seule gestion courante, vaut malgré tout la peine d’être relancé. Il n'est ni indifférent, ni même indépendant du débat sur l'adoption de l'euro comme monnaie par les pays d'outre-mer du Pacifique.

Les surrémunérations des fonctionnaires sont une source grave d’inefficacité économique et de déséquilibres sociaux. Il importe aujourd’hui à l’État de choisir une politique et de trouver la volonté d'y mettre fin.

UN MAUVAIS INSTRUMENT DE DÉVELOPPEMENT

La situation des fonctionnaires outre-mer provient d'un héritage historique. Elle n'en est pas moins, sinon mal connue, difficile à appréhender. L'information sur les surrémunérations et leur coût circule mal. Sans doute retrouve-t-on là un premier souci, déjà rencontré dans la connaissance des primes administratives en Métropole¹¹, et dont la motivation paraît être identique, éviter le débat afin d'en pérenniser l'existence.

La loi de programme 2003 pour l'outre-mer¹² souhaitait promouvoir l'emploi et le développement économique. Prenant le ministre au mot, la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale a alors créé, lors de la réunion du 21 janvier 2003, une mission d'information relative à la fonction publique outre-mer. L'objectif de cette mission était de permettre de mesurer les effets des spécificités de la fonction publique outre-mer et d'évaluer l'existence éventuelle de distorsions entre le secteur public et les salariés du secteur privé, distorsions qui pourraient entraver le développement économique local. Cette mission a abouti au rapport d'information majeur du 25 septembre 2003, présenté par le député Marc Laffineur¹³.

10. Rapport annuel de la Cour des comptes sur la gestion 2004, p. 12.

11. Alain Tourret (député), *Fonds spéciaux, primes et autres dérives*, Albin Michel, 2002, p. 71 et suivantes.

12. Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

13. Rapport d'information n° 1094 du 25 septembre 2003 de la commission des finances, de l'éco-

Le rapport fait d'abord ce constat de la sous-information : « Le Parlement n'étant pas informé des effectifs et du coût de la fonction publique outre-mer, le présent rapport se propose d'en évaluer l'ampleur et de proposer des réformes. Votre rapporteur a pu constater à cet égard que très peu de statistiques étaient publiées sur ce sujet et que l'État méconnaît parfois l'importance de la fonction publique outre-mer, mais aussi le coût et les effets des compléments de rémunérations. » Et l'objectif est bien économique avant d'être budgétaire : « Loin d'être uniquement budgétaire, l'objectif principal des réformes proposées est avant tout économique : elles visent à promouvoir un véritable développement économique et social de l'outre-mer, en supprimant des entraves qui ne sont plus pleinement justifiées. Elles devraient accompagner efficacement la loi de programme pour l'outre-mer en favorisant l'investissement et la baisse du coût du travail et en offrant de véritables perspectives de carrière pour les fonctionnaires ultramarins. »

On peut pourtant être légitimement impressionné par le nombre de rapports qui ont, par le passé, abordé la question, sans que jamais aucune conséquence n'en soit tirée.

Il a néanmoins fallu, sur instance de la commission mixte paritaire afin d'offrir au Parlement des éléments qui lui faisaient jusque-là défaut, insérer un article 135 à la loi de finances pour 2004 qui dispose que dorénavant : « Le Gouvernement présente deux annexes générales au projet de loi de finances de l'année, l'une pour les départements et régions d'outre-mer, l'autre pour les collectivités d'outre-mer à statut particulier, qui comportent : un état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré à chaque département, région ou autre collectivité d'outre-mer ; une évaluation du coût net de chaque exonération de cotisation sociale ou d'impôt destinée à l'outre-mer ; un état de la mise en œuvre du principe de continuité territoriale en matière de transports de personnes ; le détail et le coût des compléments de rémunérations, de pensions et d'indemnités temporaires applicables aux fonctionnaires en poste outre-mer ; le détail des statuts fiscaux particuliers ; tous les deux ans, une appréciation des différences de salaires et de prix à la consommation entre les collectivités territoriales ultramarines et la Métropole. » Le premier rapport a été remis aux parlementaires, parmi les « jaunes budgétaires » à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2005¹⁴. Connaître un problème, c'est se préparer à le résoudre.

Les surrémunérations de la fonction publique outre-mer sont à la fois un héritage à appréhender et un handicap à mesurer.

nomie générale et du plan sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer présenté par M. Marc Laffineur, député.

14. Document intitulé « Projet de loi de finances pour 2005 – Collectivités d'outre-mer », n° 1011. Il s'agit des documents traditionnellement remis aux parlementaires : le bleu budgétaire, pour le projet de loi de finances, les jaunes budgétaires, comme annexes informatives, et le vert budgétaire pour le budget voté. Les jaunes budgétaires sont un cadre transversal de présentation des crédits qui est informatif et dépourvu de conséquence en gestion. Les statistiques fournies s'arrêtent à 2003.

Un héritage

Le constat en a été souvent fait. La mise en place, dans les années cinquante, des compléments de rémunération dans la fonction publique outre-mer répondait à plusieurs objectifs : en premier lieu, les conditions de vie étaient difficiles hors de la Métropole ; les infrastructures routières, et les équipements médicaux, hospitaliers et scolaires étaient très insuffisants. Il fallait plusieurs semaines de bateau pour s'y rendre. Surtout, il existait un différentiel de prix important, compte tenu du coût du transport, d'un secteur commercial insuffisamment développé et, parfois de l'utilisation d'une monnaie à cours particulier, comme à La Réunion jusqu'en 1975 avec le franc CFA ou dans les territoires français du Pacifique encore aujourd'hui avec le franc CFP¹⁵. Enfin, les avantages financiers accordés devaient permettre d'attirer les Métropolitains et les jeunes diplômés locaux pour renforcer les effectifs de cadres dans la fonction publique.

La stratification des avantages

Tous les fonctionnaires civils de l'État en poste dans les départements d'outre-mer perçoivent ainsi une rémunération majorée de 40 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane et de 53 % à La Réunion, parfois appelée « prime de vie chère ». Ceux de l'État en poste en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et à Saint-Pierre-et-Miquelon, perçoivent aussi une rémunération majorée en vertu de la loi du 30 juin 1950¹⁶.

15. 1 € = 119,3317 FCFP ; 1 000 FCFP = 8,38 €.

16. Loi n° 50-772 du 30 juin 1950 relative aux conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, complétée par le décret n° 51-511 du 5 mai 1951 relatif aux régimes de rémunération, des prestations familiales et des congés administratifs de certains cadres de fonctionnaires relevant du ministère de la France d'outre-mer et modifié, après les indépendances, par le décret n° 67-600 du 23 juillet 1967 sur le régime de rémunération des magistrats et des fonctionnaires de l'État en service dans les territoires d'outre-mer.

**COEFFICIENTS MULTIPLICATEURS APPLICABLES DANS LES DÉPARTEMENTS,
COLLECTIVITÉS ET PAYS D'OUTRE-MER**

Collectivité	Coefficient
Guadeloupe	1,4
Martinique	1,4
Guyane	1,4
La Réunion	1,35
Polynésie française	de 1,84 à 2,08
Nouvelle-Calédonie	de 1,73 à 1,94*
Wallis-et-Futuna	2,05
Saint-Pierre-et-Miquelon	1,4**

* En Nouvelle-Calédonie, les taux sont fixés par un arrêté ministériel du 12 février 1981 (*JORF* du 15 février 1981) qui a fait l'objet d'un arrêté de promulgation n° 458 du 24 février 1981 (*JONC* n° 458 du 24 février 1981). La majoration à 1,73 concerne Nouméa, Mont Dore, Dumbéa et Païta, soit l'agglomération et celle de 1,94 vaut pour les autres communes.

** À Saint-Pierre-et-Miquelon, le traitement net majoré est également affecté d'une indemnité spéciale compensatrice actuellement fixée à 30,67 %, ce qui porte la majoration totale à environ 1,67. Seule Mayotte ne possède pas ce dispositif, mais une indemnité compense l'éloignement pour les fonctionnaires sous affectation provisoire.

Un vieux décret du 2 mars 1910 avait créé « l'indemnité de départ colonial ». Devenue « l'indemnité d'éloignement » avec la loi du 30 juin 1950, elle participe financièrement au départ vers l'outre-mer et, versée en deux fractions, favorise en principe le retour vers la Métropole.

Le décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996¹⁷ a rénové les règles applicables pour l'attribution de l'indemnité d'éloignement aux magistrats et fonctionnaires de l'État qui servent dans un territoire ou pays d'outre-mer.

Le droit à l'indemnité est ouvert lors de l'affectation dans une collectivité d'outre-mer à statut particulier, en Nouvelle-Calédonie ou à Mayotte à la condition que cette affectation entraîne, pour l'agent concerné, un déplacement effectif pour aller servir en dehors du territoire dans lequel est situé le centre de ses intérêts matériels et moraux. Cette indemnité d'éloignement est unilatérale, c'est-à-dire exclusivement vers la collectivité concernée.

En cas de renouvellement du séjour de deux ans, la première fraction de l'indemnité qui est due pour le second séjour est payée au début de ce séjour. Le droit à l'indemnité pour les personnels affectés sans limitation de durée dans une collectivité d'outre-mer à statut particulier, en Nouvelle-Calédonie ou à Mayotte n'est ouvert que pour deux périodes de deux ans. Les intéressés n'acquèreront un nouveau droit à l'indemnité pour

17. Décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996 relatif à l'attribution de l'indemnité d'éloignement aux magistrats et aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'État en service dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

une nouvelle affectation qu'après une période de services de deux ans au moins accomplie en dehors de toute collectivité ouvrant droit au bénéfice de l'indemnité.

L'indemnité d'éloignement est majorée de 10 % au titre du conjoint lorsque celui-ci n'a pas un droit personnel à l'indemnité et de 5 % par enfant à charge.

L'indemnité d'éloignement ne rétribue donc désormais que quatre ans de service au plus, ce qui met fin aux situations abusives constatées par le passé, notamment au profit des personnels inamovibles dont certains ont bénéficié, des années durant, du renouvellement de l'indemnité, devenue une prime à l'immobilité. Son attribution ou son refus donnent toutefois encore lieu à un très important contentieux administratif. Le tableau suivant présente les taux en vigueur pour l'indemnité d'éloignement.

INDEMNITÉ D'ÉLOIGNEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS ET PAYS D'OUTRE-MER

Indemnité d'éloignement	
Polynésie française	10 mois pour 2 ans
Nouvelle-Calédonie	10 mois pour 2 ans
Wallis-et-Futuna	18 mois pour 2 ans
Mayotte	23 mois pour 2 ans

Un système comparable, mais bilatéral, c'est-à-dire ouvert également vers la Métropole, existait dans les départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁸; il a été rénové et en partie limité en 2001 au profit d'une « indemnité particulière de sujexion et d'installation¹⁹ » pour la seule Guyane, les îles Saint-Martin et Saint-Barthélemy du département de la Guadeloupe, ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon. Toutefois, des fractions d'indemnités d'éloignement seront encore payées dans toutes ces collectivités jusqu'en 2006. À l'inverse, afin de favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État en fonction dans les départements d'outre-mer ou qui en sont originaires, un décret du même jour crée une « prime spécifique d'installation²⁰ », correspondant à 12 mois du traitement indiciaire brut de l'agent affecté pour la première fois en Métropole à la suite d'une mutation ou d'une promotion ainsi qu'à ceux qui y sont affectés à la suite de leur entrée dans l'administration.

18. Décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 relatif à l'aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'État en service dans les départements d'outre-mer.

19. Décrets n° 2001-1226 et 2001-1224 du 20 décembre 2001 portant création d'une indemnité particulière de sujexion et d'installation. Ces textes s'appliquent au 1^{er} janvier 2002 pour une durée de 5 ans.

20. Décret n° 2001-1225 portant création d'une prime spécifique d'installation.

RÉGIME DES PRIMES D'INSTALLATION DANS CERTAINS DOM ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Lieu d'affectation	Prime	Montant	Durée*
Guyane, îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	Indemnité particulière de sujexion et d'installation	16 mois de traitement pour 4 ans de service	5 ans
Saint-Pierre-et-Miquelon	Indemnité particulière de sujexion et d'installation	16 mois de traitement pour 4 ans de service	5 ans
Métropole (depuis les DOM)	Prime spécifique d'installation	12 mois de traitement pour 4 ans de service	-
Métropole (depuis Saint-Pierre-et-Miquelon)	Prime spécifique d'installation	12 mois de traitement pour 4 ans de service	-

* Les décrets n° 2001-1226 du 20 décembre 2001 et n° 2001-1224 du 20 décembre 2001 s'appliquent au 1^{er} janvier 2002 pour une durée de 5 ans.

Ce régime des primes spécifiques d'installation s'ajoute aux congés bonifiés dont bénéficient les fonctionnaires de ces départements, lorsqu'ils sont en service en Métropole. Un décret n° 78-399 du 20 mars 1978²¹, permet, pour les personnels ayant leur résidence habituelle dans un DOM et travaillant en Métropole, la prise en charge par la puissance publique du voyage et d'une bonification de congés de 30 jours, avec un intervalle d'au moins 36 mois.

Les fonctionnaires de l'outre-mer bénéficient, de plus, du remboursement des frais de déménagement induits par les mutations et affectations. Dans les collectivités d'outre-mer à statut particulier et en Nouvelle-Calédonie, le texte d'origine, le vieux décret du 3 juillet 1897, a été remplacé par une réglementation plus moderne, incluant un principe de forfaitisation en remplacement du remboursement sur factures²². Cela a au moins évité les fraudes massives qui étaient constatées, mais ce remboursement forfaitaire de frais s'apparente aujourd'hui plus à une prime supplémentaire qu'à une prise en charge de frais réels. Dans les départements d'outre-mer, le remboursement des frais de déménagement est réglementé par le décret n° 89-271 du 12 avril 1989²³.

-
21. Décret n° 78-399 du 20 mars 1978 relatif, pour les départements d'outre-mer, à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés accordés aux magistrats et fonctionnaires civils de l'État.
 22. Décret n° 98-844 du 22 septembre 1998 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'État à l'intérieur d'un territoire d'outre-mer, entre la Métropole et un territoire d'outre-mer, entre deux territoires d'outre-mer et entre un territoire d'outre-mer et un département d'outre-mer, la collectivité territoriale de Mayotte ou celle de Saint-Pierre-et-Miquelon.
 23. Décret n° 89-271 du 12 avril 1989 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais de déplacement des personnels civils à l'intérieur des départements d'outre-mer, entre la Métropole et ces départements, et pour se rendre d'un département d'outre-mer à un autre. Ce décret

Le plus étonnant reste la majoration des retraites, car l'objectif de qualité du recrutement et de mobilité est dans ce cas totalement absent. Ainsi, les retraités titulaires d'une pension de l'État justifiant d'une résidence effective à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna bénéficient d'une majoration de leur pension, prévue par les décrets n° 52-1050 du 10 septembre 1952 pour les pensions civiles et militaires et n° 54-1293 du 24 décembre 1954 pour les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre. La mesure s'inspire à l'origine d'un principe général, à savoir l'identité de traitement entre actifs et pensionnés, qui n'est d'ailleurs plus respecté dans le Pacifique, le taux de majoration étant fixé à 75 %. Les taux de majoration dont bénéficient les pensionnés sont rappelés dans le tableau suivant.

TAUX DE MAJORATIONS DES PENSIONS DE RETRAITES

La Réunion	35 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	40 %
Mayotte	35 %
Nouvelle-Calédonie	75 %
Polynésie française	75 %
Wallis-et-Futuna	75 %

Cette indemnité bénéficie, en outre, des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer²⁴, puisque ces collectivités disposent du droit exclusif d'imposer les pensions versées à leurs résidents.

Le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 pose une seule condition au bénéfice de cette indemnité temporaire, indépendamment de tout lien antérieur avec la collectivité. Elle porte sur les conditions de résidence : celles-ci doivent être « au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service ». L'instruction comptable n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 précise que les absences de territoire ne peuvent en conséquence dépasser « en une ou plusieurs fois quarante jours pour l'année civile » et qu'une période probatoire de six mois de présence ininterrompue sur le Territoire est nécessaire avant le premier versement de l'indemnité, pourtant due dès le premier jour.

En réalité, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport particulier sur les retraites des fonctionnaires en 2003²⁵, « la condition de résidence, telle que précisée

a été modifiée par le décret n° 99-807 du 15 septembre 1999. Il actualise, à compter du 1^{er} juillet 1999, les taux et les montants fixés pour les déplacements temporaires (missions et stages) en vertu des arrêtés d'application du décret du 12 avril 1989 et supprime les groupes hiérarchiques d'indemnisation à compter du 1^{er} juillet 2000.

- 24. En Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, le particularisme fiscal s'est traduit par un abattement de 40 % sur le montant brut des pensions avant la retenue à la source de 25 % sur le montant versé.
- 25. Cour de comptes, rapport particulier au président de la République, « Les pensions des fonctionnaires civils de l'État », avril 2003, p. 183.

par l’instruction de 1982, repose sur des bases juridiques fragiles et s’est avérée depuis vingt ans pratiquement impossible à contrôler ». La Cour était déjà intervenue à plusieurs reprises, notamment en février 1996, pour demander qu’un fondement juridique réglementaire soit donné aux conditions posées par l’instruction citée au bénéfice de l’indemnité et que des mesures soient prises pour permettre la vérification de ces conditions de résidence. Ces démarches n’ont pas abouti sur le premier point : l’instruction citée demeure la base sur laquelle s’effectuent les contrôles. Sur le second point, elles ont débouché sur le vote de l’article 60 de la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l’outre-mer qui habilite « les services du Trésor à procéder aux contrôles des conditions de résidence effective » et précise que « à cette fin, les administrations doivent leur communiquer les informations qu’elles détiennent sans pouvoir opposer le secret professionnel ». Toutefois, six mois auparavant, le 20 décembre 1995, le Conseil d’État²⁶ avait privé ces dispositions légales de tout effet pratique en annulant les mesures restreignant la circulation des nationaux et, notamment, l’établissement des fiches spéciales d’identité qui auraient permis aux services du Trésor, via le fichier transfrontières de la police de l’air et des frontières, de s’assurer des dates d’entrée et de sortie des territoires. Le contrôle des conditions restrictives, au demeurant sans fondement légal clair, demeure aujourd’hui totalement inopérant et la fraude est érigée en règle de vie par une large fraction des retraités.

Le système s’est de plus étendu de proche en proche. Destinés originellement aux seuls fonctionnaires de l’État originaires de Métropole, c’est-à-dire aux personnels d’encadrement métropolitains, appartenant aux corps spéciaux des colonies, puis de la France d’outre-mer, ces régimes ont été progressivement étendus à la quasi-totalité du secteur public. Le fondement repose pour l’essentiel en Nouvelle-Calédonie sur l’arrêté n° 1066 du 22 août 1953 modifié fixant le régime des congés des personnels civils relevant de l’autorité du chef du Territoire et l’arrêté n° 68-038/CG du 28 janvier 1968 fixant le régime de rémunération et le régime des prestations familiales applicables aux fonctionnaires des cadres territoriaux de la Nouvelle-Calédonie, dont le tribunal administratif à Nouméa reconnaissait, par une incidente, « qu’il était d’ailleurs comparable aux dispositions applicables aux fonctionnaires de l’État exerçant en Nouvelle-Calédonie²⁷ ». Cela a été souvent justifié par le souci de ne pas créer des disparités entre des fonctionnaires effectuant, côté à côté, le même travail. Mais, comme le remarque déjà avec acidité Jean Freyss en 1995, « en retour, ce traitement privilégié retire tout crédit aux arguments qui lient les avantages offerts aux expatriés à leur déracinement²⁸ ».

Il existe toutefois une grande différence entre le régime des fonctionnaires de l’État et celui de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie, qui réside pour cette dernière dans l’écrasement de la pyramide des traitements. Cette échelle indiciaire est aussi une survivance de l’histoire coloniale. Dans le passé, l’ensemble des cadres étaient

26. Conseil d’État, Ass. n° 132183, 142913 du 20 décembre 1995, M^{me} Vedel et M. Jannot.

27. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, n° 03-0347 du 26 février 2004, M^{me} Soana Duran.

28. Jean Freyss, *Économie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, PUF, IEDES, collection « Tiers-Monde », 1995, p. 140.

métropolitains et les locaux occupaient les fonctions subalternes. Il en est résulté une majoration des rémunérations pour les emplois de faible niveau hiérarchique et une forte limitation de la rémunération des emplois supérieurs. La pyramide des traitements s'échelonne de 1 à 3 environ, ce qui autorise des rémunérations trop fortes par rapport au secteur privé pour de simples emplois d'exécution et trop faibles, en termes relatifs par rapport aux emplois d'État équivalents, pour les emplois d'encadrement. On ne trouve pas, sauf usage du contrat de droit privé, des rémunérations dans la fonction publique locale « stratosphériques » comme celles relevées pour de hauts fonctionnaires de l'État bénéficiant de l'indexation en pourcentage et d'ailleurs généreusement complétées des nombreux avantages matériels de la fonction...

Un coût élevé pour l'État

Il est très difficile de chiffrer le coût budgétaire des compléments de rémunération dans la fonction publique outre-mer, d'abord parce que chaque ministère et chaque collectivité gère les salaires et les compléments qui y sont attachés ; le coût est ainsi « invisible », car éclaté dans tous les ministères payeurs²⁹... Ensuite parce qu'aucune information sur les montants globaux n'était portée à la connaissance du Parlement, jusqu'à l'amendement à la loi de finances pour 2004.

Le rapport Laffineur a tenté une approche exhaustive pour 2001³⁰ qui fixe les ordres de grandeur.

COÛT DES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATIONS OUTRE-MER 2001
EN MILLIONS D'EUROS (M€)

Compléments de rémunération	Coût budgétaire
Indexation des traitements	1 367,9*
Primes d'éloignement et d'installation	129,06
Majoration des retraites	158,8
Congés bonifiés	570,5
TOTAL	2 226,26

* Le coût des surrémunérations pour les agents de la fonction publique d'État dans les DOM et TOM peut être estimé à 839,4 millions d'euros, auquel il faut ajouter celui de la fonction publique hospitalière à 16,8 millions d'euros et celui de la fonction publique territoriale à 359,7 millions d'euros que l'État finance indirectement par le biais des dotations globales de fonctionnement. Le rapporteur ajoute que cette évaluation étant faite à partir de statistiques disponibles, qui minorent très certainement de 15 à 20 % les effectifs réels des agents territoriaux, le coût réel doit être majoré en conséquence (12,50 %). Le coût total de la prime de vie chère est donc de 1 367,9 millions d'euros.

29. La mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est l'occasion de mener une réflexion approfondie sur ses questions. On remarque néanmoins que les trois programmes de la mission « outre-mer » 2005 pour 1,915 milliard d'euros (emploi, conditions de vie, valorisation et intégration) sont loin de regrouper toute l'action ministérielle.
30. Rapport Laffineur, n° 1094, précité, p. 22.

Ce seul tableau met fin à la légende selon laquelle l'outre-mer représenterait à l'échelle de la France un coût marginal. Selon les estimations de la commission des finances, le coût global des compléments de rémunération est ainsi de l'ordre de 2,22 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien.

Ce coût a été décomposé et précisé comme suit :

- Le coût des surrémunérations pour les agents de la fonction publique d'État est estimé par le rapporteur de la commission des finances à 839,4 millions d'euros (M€). Les jaunes budgétaires pour le projet de loi de finances 2005 se gardent bien de faire un tableau global récapitulatif, prétextant « de l'absence d'outils de gestion de paye des personnels civils de l'État communs à ces collectivités » et précisant que « les informations recensées restent partielles »³¹. Les chiffres fournis sont inexploitables en l'état. La représentation nationale ne dispose pas encore à ce jour, malgré ses exigences répétées, d'un tableau exhaustif et fiable de la dépense publique liée aux surrémunérations.

COÛT DE L'INDEXATION DES TRAITEMENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT (2001)

		Effectifs	Coût en €
Départements d'outre-mer	La Réunion	28 235	258 632 600
	Martinique	18 090	151 631 555
	Guadeloupe	15 389	141 275 312
	Guyane	12 215	63 149 092
Collectivités d'outre-mer	Mayotte	3 453	–
	Saint-Pierre-et-Miquelon	499	5 228 272
Territoires et pays d'outre-mer	Nouvelle-Calédonie	8 927	92 463 696
	Wallis-et-Futuna	460	5 645 875
	Polynésie	11 020	121 399 626
TOTAL		98 288	839 426 028

S'agissant des collectivités et pays d'outre-mer, à l'exclusion des départements, le total cumulé des emplois se montait à 24 359 emplois en 2001. Les effectifs budgétaires totaux ont atteint 27 670 personnes en 2003³², ce qui témoigne d'une forte progression.

- Le coût total de l'indemnité particulière de sujexion et d'installation en Guyane, dans les îles du nord de la Guadeloupe et à Saint-Pierre-et-Miquelon, de l'indemnité d'éloignement dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte, et le remboursement des

31. « Projet de loi de finances pour 2005 – Collectivités d'outre-mer », n° 1011, précité, p. 72. Le ministère de l'Outre-mer consent à une estimation de 187,8 M€ pour 2003.

32. *Ibid.*, p. 72.

frais de déménagement induits par les mutations et affectations de fonctionnaires représente environ 129 M€.

- Le rapport Laffineur ajoute, pour être complet, le coût des congés bonifiés au bénéfice des personnes des départements d'outre-mer travaillant en Métropole. Les effectifs de fonctionnaires originaires d'un département d'outre-mer et susceptibles de bénéficier des congés bonifiés sont évalués à 70 000 agents, très représentés dans certains services (police nationale, hôpitaux et mairies de la région île de France). Le coût global des congés bonifiés peut être estimé à 570,5 M€.
- En 2002, les dépenses afférentes à la majoration des pensions de retraites dans l'ensemble de l'outre-mer se sont élevées à 181,5 M€ pour un nombre total de bénéficiaires de 24 699. L'évolution du coût de cette indemnité est retracée dans le tableau suivant, actualisé par le rapport de la commission des finances du Sénat du 25 novembre 2004³³.

COÛT ANNUEL DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE POUR L'OUTRE-MER

Année	Nombre de pensions abondées de l'indemnité temporaire	Coût de l'indemnité temporaire (en M€)
1995	17 329	120,0
1999	21 019	141,3
2000	21 359	147,6
2001	22 529	158,8
2002	24 699	181,5

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport particulier de 2003, « entre 1999 et 2001, le nombre de bénéficiaires a progressé de près de 7,2 % et la dépense de 12,4 % en euros courants. Cette croissance s'explique par la meilleure information diffusée sur le sujet par les services de retraites des administrations, la publicité donnée à la mesure par certaines émissions télévisées et par la baisse générale des tarifs aériens. L'aubaine s'ouvre à une clientèle nouvelle : parmi les nouveaux arrivants figurent non seulement des militaires, bénéficiaires traditionnels de la mesure, mais aussi des pensionnés civils, notamment de l'éducation nationale et des pensionnés peu âgés titulaires de pensions peu importantes élevées au minimum garanti³⁴. » La progression atteint 42,52 % de 1995 à 2002 et 51,25 % en euros courants.

33. Rapport général n° 74 du 25 novembre 2004 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2005 par M. Philippe Marini, sénateur, rapporteur général, tome III, « Les moyens des services et les dispositions spéciales » (deuxième partie de la loi de finances) annexe n° 28, outre-mer. Rapporteur spécial : M. Henri Torre, p. 58.

34 Cour de comptes, rapport précité avril 2003, p. 181.

**NOMBRE DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ SERVIES
SITUATION AU 31 DÉCEMBRE 2003 (SOURCE MINEFI)**

Centre de paiement	Pensions civiles	Militaires	Invalides veuves	Cumul
Fort-de-France	19 370	3 998	1 520	24 888
Saint-Denis	11 094	3 647	1 040	15 781
Nouméa	1 735	2 253	749	4 737
Papeete	2 694	2 172	634	5 500
TOTAL	34 893	12 070	3 943	50 906

Les coûts pour l'État, s'agissant de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, sont respectivement les suivants³⁵.

**COÛT DES PENSIONS ET DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE POUR LA POLYNÉSIE FRANÇAISE
ET LA NOUVELLE-CALÉDONIE (2003 EN M€)**

Centre de paiement	Pensions désindexées*	Montant pensions hors IT	Montant de l'IT**	Montant total servi
Papeete	6,653	88,430	69,767	164,850
Nouméa	1,023	58,788	42,389	102,200

* Certains fonctionnaires font connaître leur présence durable hors des territoires; ils sont au nombre de 264 en Polynésie française et de 155 en Nouvelle-Calédonie pour l'année 2003.

** Le montant de l'indemnité temporaire comprend le rappel lié au minimum garanti de l'année 2003.

Dans un article du 26 juillet 2005, les Nouvelles calédoniennes ont livré le chiffre de 5 416 pensionnés en 2004 pour un revenu total distribué de 121,51 M€ (14,5 milliards de FCFP), ce qui démontrerait une nouvelle fois la forte croissance des installations de retraités sur place³⁶.

L'ensemble confirme, pour la Nouvelle-Calédonie, la double remarque de la Cour des comptes, suivant laquelle l'effet d'aubaine précipite les déménagements et que ce sont d'abord les retraités militaires qui sont les bénéficiaires traditionnels de l'indexation (56,49 %). Ces derniers, dont une partie est plus jeune, posent un problème particulier³⁷,

35. « Projet de loi de finances pour 2005 – Collectivités d'outre-mer », n° 1011, précité, p. 75.

36. Les chiffres 2004 ont été rendus publics sur le site du ministère de l'Économie et des finances (MINEFI) à l'adresse suivante : http://www.minefi.gouv.fr/pensions/donnees_stat/index.htm

37. Les militaires peuvent percevoir leur pension dès 15 ans de services pour les non-officiers et les officiers de 50 ans, et dès 25 ans de services pour les autres officiers. Les titulaires de pensions de sous-officier réunissant moins de 25 ans de services effectifs (civils et militaires) sont exonérés des règles du cumul d'une pension et d'une rémunération d'activité. Ils peuvent ainsi percevoir à la fois leur pension et leurs émoluments d'activité, quels qu'en soient le montant et l'organisme public ou privé qui les servira. Source : MINEFI.

en utilisant les possibilités de cumul de la pension publique avec un emploi privé, où ils concurrencent la main-d'œuvre locale. Ces pensions correspondent à des montants individuels moyens de majoration élevés : 10 955 € annuels, soit encore 912,91 € mensuels, l'équivalent du SMG calédonien³⁸ pour cette seule majoration moyenne de pension.

La Cour des comptes a un jugement encore plus sévère : « Ces chiffres correspondent à des montants d'indemnité très élevés, voire totalement exorbitants pour certains territoires, qui s'ajoutent aux pensions liquidées dans les conditions normales (...). L'indemnité temporaire pour pension servie outre-mer s'inspire d'un principe général – l'identité de traitement entre actifs (qui bénéficient de majorations de rémunération en cas de services dans ces territoires) et pensionnés – dont l'application au cas d'especie confine à l'absurde. Les textes fondant l'indemnité ont respecté les apparences, puisque les conditions de résidence doivent être “au moins équivalentes” à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service. Mais ils n'ont jamais pu – et pour cause – définir de façon précise puis contrôler des conditions de résidence “imposées” à des pensionnés qui ont fait le choix délibéré de venir s'installer dans ces territoires ou d'y revenir, n'y ont aucune obligation de service et sont naturellement libres de leurs déplacements. Quant aux tentatives épisodiques de l'administration visant à circonscrire l'effet d'aubaine induit par cette indemnité, elles ont toutes été vouées à l'échec cependant que la diffusion de l'information à son sujet et la baisse des tarifs aériens contribuaient à son développement rapide. Dans ces conditions, l'heure n'est plus à de nouvelles – et très vraisemblablement vaines – tentatives de rationalisation. Il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite³⁹. »

Ces surrémunérations publiques pourraient ne plus être aujourd'hui une chance pour la Nouvelle-Calédonie et l'outre-mer, mais plutôt un handicap, les effets pervers pouvant l'emporter sur les avantages initiaux.

Un handicap

Ce mécanisme de transferts a produit une dépendance forte, et surtout croissante, de la Nouvelle-Calédonie comme de l'outre-mer envers la Métropole, à rebours de l'émancipation. Il conduit à de nombreux effets économiques et sociaux négatifs.

Une dépendance financière croissante de la Métropole

La dépendance financière peut être analysée de manière très ambivalente. Dans une perspective d'émancipation, et si l'on vise un objectif de moindre dépendance vis-à-vis de la Métropole, il s'agit d'un handicap de l'économie calédonienne. On trouvera néanmoins

38. Le salaire minimum garanti en Nouvelle-Calédonie a été porté à 110 000 FCFP (soit 921,80 € contre 1 217,88 € en Métropole) au 1^{er} janvier 2005.

39. Cour des comptes, rapport avril 2003 précité, p. 185 et 186.

une large partie de l’opinion publique et politique, relayée également au sein même des services de l’État, qui pense qu’il s’agit d’un fort atout pour la Nouvelle-Calédonie. Plus elle reçoit et plus la perspective d’indépendance s’éloigne, par la certitude d’un traumatisme accru sur les revenus. Diminuer la dépendance économique et sociale est rarement un objectif réellement souhaité, sinon même envisagé, outre-mer. Ce débat, on le verra plus loin, ne peut être abordé sans apprécier la manière de donner. Il n’est pas certain en effet que les transferts de revenus aux ménages soient la manière la plus cohérente, la plus efficace ou même la plus pérenne, d’aider au développement. À ce stade, il convient simplement d’apprécier ici le degré de dépendance.

La majoration des salaires concerne une partie non négligeable de la population active ; celle-ci est évaluée à 83 261 personnes au 31 décembre 2004⁴⁰, pour une population totale officiellement comptabilisée de 230 789⁴¹ habitants. Cette demande publique stimule indéniablement le système productif. La croissance calédonienne s’est effectuée à un rythme soutenu. Le PIB en volume a augmenté de 4,2 % par an ces vingt dernières années. Le PIB par habitant a lui-même crû à un rythme soutenu de 2,3 % par an⁴². L’injection des liquidités obtenues par les transferts publics y a évidemment sa place.

Les surrémunérations touchent l’ensemble des services publics et semi-publics, qu’ils soient d’État ou locaux. Parmi les salariés, on recense en 2004 en Nouvelle-Calédonie, 46 632 salariés du secteur privé et 21 222 salariés du secteur public, soit 31,3 % du total des salariés⁴³. À titre de comparaison, si l’on retient les données publiées par l’INSEE en 2004, les salariés du secteur public représentent en Métropole 21,71 % de l’ensemble des salariés.

Un autre ratio significatif pour mesurer la dépendance sociale de la Nouvelle-Calédonie au secteur public consiste à comptabiliser ensemble les salariés du secteur public (21 222 en 2004), tous statuts confondus en y ajoutant les retraités et pensionnés (5 416 en 2004) et les comparer à la population totale⁴⁴. Le chiffre atteint 11,54 % de la population totale. Un pourcentage considérable, si l’on veut bien y ajouter les familles et les ayants droit des agents publics et pensionnés. Le recensement de 1996 ayant donné une taille moyenne de ménage de 3,8 personnes pour l’ensemble des trois provinces⁴⁵, c’est potentiellement deux cinquièmes de la population qui en vit directement.

Le secteur public est aujourd’hui le principal employeur de la Nouvelle-Calédonie. Les salaires versés par le public représentaient en 2000 plus de 52 % de l’ensemble des revenus salariaux des ménages, 31 % de leur revenu disponible et 25 % du PIB⁴⁶.

40. Rapport IEOM, 2005, p. 29.

41. Décret n° 2005-807 du 18 juillet 2005 authentifiant les résultats du recensement de la population effectué en Nouvelle-Calédonie au cours de l’année 2004. On a déjà fait part des doutes sur la validité du recensement 2004.

42. Note AFD-IEOM, mai 2005, précitée, p. 9.

43. Ces chiffres sont des moyennes annuelles (*Bilan économique et social 2004*, ISEE, p. 84).

44. 2 222 salariés du secteur public, 5 416 pensionnés et 230 789 habitants pour l’année 2004.

45. Rapport IEOM, 2005, p. 29.

46. P. Chouteau, E. Fourmann, « Les financements publics en Nouvelle-Calédonie. Une actualisation

Cette valeur est confirmée pour 2003⁴⁷. Le sujet de la majoration des traitements des fonctionnaires est d'autant plus important que, comme le souligne le rapport annuel de l'agence de Nouvelle-Calédonie de l'IEOM⁴⁸, la croissance économique du Caillou est portée, de façon générale, par la demande tant des entreprises que des ménages et par la progression régulière des dépenses de l'État dont une grande partie (60,20 % environ en 2003) est directement versée aux ménages.

Ce sont bien ainsi les administrations publiques qui contribuent d'abord au PIB. Les services non marchands y participent ainsi pour 26 %. Ce poids relatif est plus important que celui prévalant en moyenne nationale (20 %). Mais il est à peu près du même ordre qu'en Polynésie française (27 %) et il demeure inférieur à celui des DOM (33 % en moyenne et jusqu'à 43 % en Guyane)⁴⁹. On notera toutefois que la contribution de la valeur ajoutée non marchande au PIB ne reflète que très imparfairement le niveau de la dépense publique dans le PIB. La dépense publique inclut, entre autres, la valeur des consommations intermédiaires des administrations publiques, leurs investissements ainsi que les transferts aux ménages et aux entreprises. Cette information statistique nécessaire à une évaluation plus exhaustive de la dépense publique n'est pas disponible en Nouvelle-Calédonie. Le chiffre de 26 % est ainsi un élément de raisonnement qui minore fortement l'importance réelle de la dépense publique.

À titre d'éléments de comparaison, le secteur de la mine « de l'île métallurgique » contribue au PIB aux alentour de 10 % avec de fortes variations conjoncturelles : 9 % en 2003 et 12 % en 2004⁵⁰. Les services rendus aux ménages et le secteur du commerce, qui sont étroitement dépendants du pouvoir d'achat distribué, atteignent environ respectivement 15 % et 12 %. Les activités de construction suivent de peu avec 9 % du PIB contre 4,6 % de moyenne nationale et 8 % dans les DOM⁵¹. L'agriculture devient marginale avec 2 % du PIB. Le tableau ci-dessous fournit une approche globale, qui n'est officiellement disponible que pour 1999.

début 2000 des conclusions du rapport DPE/DAM de septembre 1998 », Département des politiques et études, division de la macroéconomie et des études, Agence française de développement, 2000.

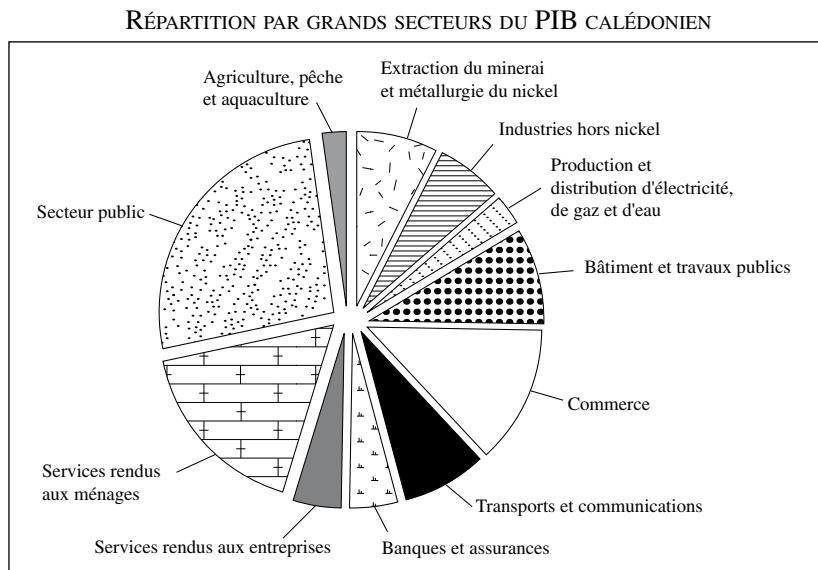
47. Source : note AFD-IEOM, 2005, précitée, p. 30.

48. Voir le site de l'Institut d'émission d'outre-mer : <http://www.ieom.fr>.

49. Source : note AFD-IEOM, 2005, précitée, p. 25.

50. *Ibid.*, p. 35.

51. *Ibid.*, p. 24.



Plus surprenant encore dans une perspective d'émancipation, la part du total des transferts de l'État dévolue aux ménages ne cesse d'augmenter en Nouvelle-Calédonie : 60,2 % en 2003 contre 50,87 % en 1995⁵². Le détail de l'évolution des transferts de l'État en Nouvelle-Calédonie est fourni comme suit :

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN NOUVELLE-CALÉDONIE
[1995-2003*] EN MFCFP**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ménages (en % du total des transferts)	39 722 50,87 %	40 684 50,08 %	43 614 53,41 %	45 447 54,74 %	47 485 57,72 %	48 394 48,11 %	50 261 58,21 %	54 287 60 %	59 347 60,2 %
Biens et services	10 806	11 010	10 952	10 587	7 318	6 253	5 937	–	–
Équipement	5 693	4 236	3 262	3 434	3 532	2 810	3 117	–	–
Nouvelle- Calédonie	6 319	6 256	6 572	6 109	6 239	763	1 019	–	–
Provinces	6 046	6 643	5 908	6 596	6 428	30 888**	13 952	–	–
Communes	5 301	5 928	7 194	7 046	7 304	7 503	7 114	–	–
Éts publics nationaux	1 839	2 647	1 093	767	664	365	455	–	–

52. Source des données : Trésor public/Tresorerie générale de Nouvelle-Calédonie.

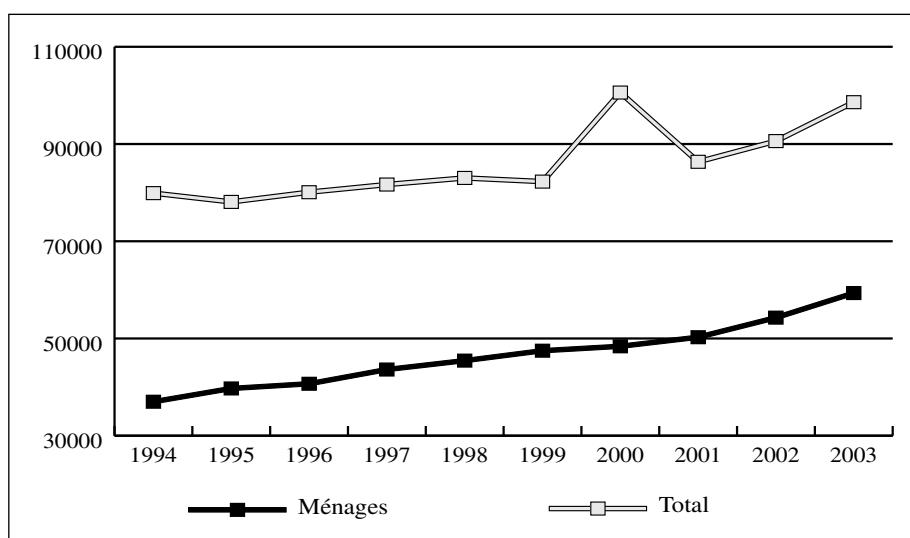
Éts publics de la Nouvelle-Calédonie	99	264	216	93	50	454	577	-	-
Éts publics locaux et autres organismes publics/privés	2 266	2 420	2 857	2 944	3 249	3 157	3 912	36 319	39 261
TOTAL des transferts en MFCFP	78 091	80 088	81 668	83 023	82 269 ***	100 587	86 344	90 606	98 608
TOTAL des transferts en M€	654,40	671,14	684,38	695,73	689,41	842,92	723,56	759,28	826,34

* Unité : million de FCFP. Source des données : Trésor public/Trésorerie générale de Nouvelle-Calédonie.

** Le création de la Société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI) explique les chiffres pour l'année 2000.

*** La diminution des dépenses entre 1998 et 1999 n'est pas réelle : elle provient d'une nouvelle prise en compte des dépenses militaires destinée à éviter les doubles comptes.

ÉVOLUTION DES TRANSFERTS DE L'ÉTAT (EN MFCFP / 1994-2003)



Source des données : www.itse.nc

Le PIB était évalué à 407,5 milliards FCFP en 1999⁵³. Si l'on retient le taux de croissance moyen du PIB estimé à + 4,2 %⁵⁴ par an sur la période 1985-2005, le PIB de l'année 2005 peut être estimé à environ 520⁵⁵ milliards de FCFP. Le tableau suivant utilise la balance des paiements 2004 avec deux hypothèses de PIB : 500 milliards FCFP et 520 milliards FCFP, ce qui donne une idée de l'importance des transferts dans l'économie calédonienne pour l'année 2004.

	2004	2004
PIB 2004 estimé (milliards de FCFP) (1)	500	520
Solde biens et services (MFCFP) (2)	– 55 285	– 55 285
Solde Biens et services en % du PIB (2)/ (1) = (3)	– 11,057%	– 10,63%
Revenus * (MFCFP) (4)	39 668	39 668
Transferts courants ** (MFCFP) (5)	42 577	42 577
Transferts sans contrepartie en % du PIB [(4) + (5)]/ (1) = (6)	16,45%	15,80%
Population en personnes (7)	230 789	230 789
Transferts sans contrepartie par personne (milliers de FCFP) [(4) + (5)]/ (7) = (8)	356,364	356,364
Taux de couverture du déficit par les transferts (6)/ (3)	148,77%	148,63%

* Le poste « Revenus » de la balance des paiements est constitué pour une large part des salaires versés par l'extérieur à des résidents calédoniens, principalement des fonctionnaires.

** Le poste « Transferts courants » nets, reçus essentiellement des administrations publiques métropolitaines est évalué à 42 577 MFCFP pour l'année 2004.

Pour l'année 2004, le montant des transferts rapportés au PIB estimé est de 16 % environ. Le montant de ces transferts est supérieur à celui du déficit des opérations sur biens et services avec l'extérieur (taux de couverture de 148 % environ).

53. Rapport IEOM, 2005, p. 42 ; source ISEE.

54. Rapport IEOM-AFD, DME, mai 2005, « Croissance et développement d'une économie insulaire », p. 9.

55. $\text{PIB}_{2004} = \text{PIB}_{1999} (1 + 4,2 \%)^5 = 500,57$ et $\text{PIB}_{2005} = \text{PIB}_{1999} (1 + 4,2 \%)^6 = 521,60$

	1999	2000	2001
Coût des ménages en MFCFP (1)	47 485	48 394	50 261
PIB estimé en million FCFP (2)	407 500	424 620	442 450
(1)/(2)	11,65 %	11,40 %	11,36 %
Total des transferts en MFCFP (3)	82 269*	100 587	86 344
(3)/(2)	20,20 %	23,70 %	19,50 %
Population calédonienne** (4)	206 001	209 222	212 709
Montant des transferts publics par habitants en milliers de FCFP (3)/(4)	399,362	480,767	405,925

* La diminution des dépenses entre 1998 et 1999 n'est pas réelle : elle provient d'une nouvelle prise en compte des dépenses militaires destinée à éviter les doubles comptes.

** Données ISEE au 1^{er} janvier de chaque année.

Jean Freyss le notait déjà : « La dépense publique entretient une croissance minimum du revenu disponible, même en période de récession. Chaque période de crise économique ou politique entraîne un engagement accru de la puissance publique. Mais le chemin inverse, celui d'un désengagement, s'avère toujours difficile ; si bien que par un effet de cliquet, l'intervention publique est de période en période, de plus en plus indispensable au fonctionnement du système calédonien⁵⁶. »

L'histoire lui donne raison. Mais l'État revendique aujourd'hui son intervention accrue. Le Haut-commissariat de la République a publié en juin 2005 un relevé des transferts 2003 intitulé « Le poids financier de l'État en Nouvelle-Calédonie⁵⁷ ». Il y annonce un chiffre de « 103,454 milliards de FCFP (0,866 milliard d'euros) injectés dans l'économie calédonienne, soit 516 583 FCFP par habitant ou 4 329 € ». Les chiffres fournis sont très significatifs si on veut bien les lire par ordre décroissant d'importance.

POIDS DE L'ÉTAT EN NOUVELLE-CALÉDONIE (ANNÉE 2003)

Affectation des crédits par secteur	en M€	en milliards de FCFP	en %
Administration État (salaires et autres charges)	570,702	68,103	65,83
Provinces (dotations)	111,965	13,361	12,91
Communes (dotations)	67,308	8,032	7,77
Contrats de développement	62,246	7,428	7,18
Défiscalisation	25,970	3,100	3,00
Établissements publics nationaux	14,638	1,746	1,69
Nouvelle-Calédonie	12,427	1,483	1,43
Établissements publics locaux	1,684	0,201	0,19

56. Jean Freyss, précité, p. 184.

57. Ce document (nc-poids-financier-etat.pdf) est disponible sur le site internet du Haut-commissariat <http://www.etat.nc/>

Mais, cette dépendance financière croissante se double aujourd’hui d’effets économiques et sociaux négatifs.

Les effets économiques et sociaux négatifs des surrémunérations

L’analyse du phénomène a déjà été tentée pour l’île de la Réunion⁵⁸ ; le modèle économique « de la rente » y est ainsi décrit : « À effectif donné, la surrémunération des fonctionnaires devrait se traduire par des effets sur l’économie positifs en termes de revenu et négatifs en termes de prix et de salaires. La surrémunération se traduit d’abord par un effet revenu positif. En effet, elle apparaît comme un soutien important à la demande intérieure. Ce soutien est d’autant plus important que l’économie de l’île est protégée par un système de prélèvement à l’entrée du territoire comme l’octroi de mer. Dans le cas général, ce soutien de la demande, financé par l’extérieur, va soutenir la demande d’importations, et la demande du bien protégé entraînant une hausse de prix de celui-ci. Cet effet sur les prix va atténuer l’effet revenu précédent surtout si la consommation de biens non échangés est importante. La surrémunération peut, en outre, se diffuser au secteur privé. Elle devrait se traduire par une perte de compétitivité des entreprises, fonction du degré de diffusion du public au privé, mais aussi du fait de l’indexation des salaires privés sur une évolution générale des prix soutenue par celle du secteur abrité. Cet effet compétitivité pèsera d’autant plus que les entreprises sont soumises à une réglementation en matière de salaire minimum indépendante des caractéristiques de l’économie locale, augmentant le coût du travail, notamment vis-à-vis de leurs concurrents proches. Étant donné le taux de protection important existant sur le marché intérieur, cette perte de compétitivité devrait en grande partie se traduire par de plus grandes difficultés à exporter. Le financement de cette surrémunération par la Métropole peut induire des distorsions dans le système productif. » Cette méthode, dont les éléments se sont vérifiés pour l’île de la Réunion, apparaît également pertinente pour la Nouvelle-Calédonie.

- Les surrémunérations distribuent surtout du pouvoir d’achat. Le rapport Laffineur soulignait que déjà, « dès 1950, le niveau des compléments de rémunération, et en particulier de la prime de vie chère, dépassait le différentiel des prix entre la Métropole et l’outre-mer. L’objectif poursuivi est surtout de fournir des compléments de revenus substantiels à une partie de la population, les agents de la fonction publique⁵⁹ ».

Le tableau suivant permet de comparer les revenus entre les fonctionnaires de l’État en poste dans trois collectivités d’outre-mer et les fonctionnaires de la Métropole.

58. « Les effets des surrémunérations des agents des administrations sur l’économie de la Réunion », Denis Cogneau (DIAL-UR CIPRE de l’IRD) et Jean-Christophe Dumont (DIAL-UR CIPRE de l’IRD), document de travail DIAL-Unité de Recherche CIPRÉ, décembre 2000.

59. Rapport Laffineur, n° 1094, précité p. 6.

COMPARAISON EN TERMES DE REVENUS DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT (2002)⁶⁰

	Salaires nets en euros	Indice
Métropole	25 061	100
Polynésie	45 800	182,8
Nouvelle-Calédonie	46 256	184,6

Si la mise en place de ces compléments de rémunération, et en particulier la « prime de vie chère », pouvait être justifiée dans les années cinquante, notamment par la différence de niveau des prix entre l'outre-mer et la Métropole et par la difficulté des conditions de vie locales, il s'agit aujourd'hui d'une atteinte manifeste au principe d'égalité entre la fonction publique de Métropole et celle résidant outre-mer, plutôt que d'une légitime compensation d'un différentiel de prix.

Le ministère de l'Outre-mer invoque aujourd'hui les transferts des compétences intervenus dans les territoires français du Pacifique pour expliquer l'impossibilité actuelle de procéder à des comparaisons de prix⁶¹.

Le rapport Laffineur avait regretté qu'il n'existe aucun travail récent sur le niveau des prix outre-mer. Il cite néanmoins une étude qui avait été confiée à l'INSEE en 1992 sur les écarts de prix entre la Métropole et les départements d'outre-mer⁶² : « Elle permettait d'aboutir à un double constat : les écarts de prix étaient importants entre les DOM et la Métropole, mais beaucoup moins que les écarts de rémunérations et ces écarts de prix s'étaient resserrés entre 1985 (date de la précédente étude de l'INSEE) et 1992. »

**NIVEAU DES PRIX COMPARÉS ENTRE CERTAINS DOM ET LA FRANCE EN 2002
(Métropole + outre-mer = 100)**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	France
Rappel enquête 1992	110,0	120,5	108,4	100,0
Indices moyens 2002 en base 100 : 1992	116,3	113,4	118,2	116,2
Indicateur 2002	110,1	117,6	110,3	100,0

Le rapporteur constatait donc que « la réalité du différentiel de coût de la vie est sans rapport avec l'ampleur des surrémunérations » (40 %).

Pour la Nouvelle-Calédonie, l'ISEE a procédé à la comparaison des prix moyens de vente au détail entre Nouméa et la Métropole. On dispose de données actualisées à 2004⁶³. Le tableau fait apparaître l'extrême hétérogénéité des écarts de prix sur les produits de consommation courante, particulièrement dans les secteurs de protection

60. Rapport Marini, n° 74, précité p. 56 ; source INSEE, fichier de paie des agents de l'État.

61. « Projet de loi de finances pour 2005 – Collectivités d'outre-mer », n° 1011, précité, p. 79.

62. Rapport Laffineur, n° 1094, précité p. 19.

63. ISEE, « Bilan économique et social 2004 », p. 55.

de la production locale⁶⁴ et sur nombre de biens importés. Les écarts les plus importants vont de 0,3 en faveur du prix local à 4,3 en faveur de la Métropole. Pour être véritablement pertinent, ce tableau devrait non seulement comporter davantage de produits et surtout de services, mais également mentionner le poids relatif de chacun dans le budget des ménages, avec une pondération nécessairement différente entre la France et la Nouvelle-Calédonie. Il ne permet donc pas, en lui-même d'apprécier le coût comparatif de la vie locale en l'absence des prix relatifs⁶⁵.

Une étude plus sommaire des parités de pouvoir d'achat est effectuée par les économistes à partir du « Big Mac index », c'est-à-dire de la comparaison internationale du produit phare de la société Mac Donald's. Il s'agit d'un produit uniforme vendu dans le monde entier et dont le prix est déterminé par une combinaison d'éléments formant un type de panier diversifié : produits locaux et importés, salaires, services externes et foncier. Cette mesure pour 2002 confirme la réalité du niveau élevé des prix intérieurs en Nouvelle-Calédonie, la différence étant 30 % supérieure à celle de la France. La déconnexion avec les prix de la zone est encore plus importante : le prix du produit est de 70 % supérieur à celui pratiqué en Nouvelle-Zélande et de 90 % à celui de l'Australie⁶⁶. Cela confirme néanmoins l'écart important entre le différentiel du coût de la vie et celui des surrémunérations.

- Ce système de surrémunérations crée une forte distorsion entre les salaires du secteur public et ceux du secteur privé. Certes, les rémunérations dans le secteur privé sont plus basses outre-mer qu'en France métropolitaine, mais, comme le montre le tableau ci-dessous, la différence de salaire moyen entre le secteur public et le secteur privé est très supérieure au différentiel constaté en Métropole.

64. On citera pour mémoire les exemples bien connus des pâtes alimentaires (x 2,7) ou des yaourts (x 3,6).

65. Il n'existe pas d'études récentes concernant la consommation des ménages. Il faut souligner la nécessité pour l'ISEE de mener rapidement une enquête de budget/consommation des ménages en Nouvelle-Calédonie, la dernière remontant à 1991 et ayant servi de base, notamment, à l'élaboration de l'indice des prix actuel.

66. Source : note AFD-IEOM, 2005, précitée, p. 14.

**TRAITEMENT OU SALAIRE ANNUEL MOYEN DANS LA FONCTION PUBLIQUE
ET DANS LE SECTEUR PRIVÉ⁶⁷**

Année 2002	Métropole en €	Nouvelle-Calédonie en €	Nouvelle-Calédonie en FCFP
Traitements annuels moyens dans le public <i>toutes catégories (A)</i>	25 061	46 256	5 519 807
Salaire annuel moyen dans le privé <i>toutes catégories (B)</i>	21 022	26 516	3 164 199
Ratio A/B	1,19	1,74	1,74

On peut induire que, en termes de pouvoir d'achat et de revenu, les fonctionnaires jouissent d'une situation privilégiée, et que les agents du privé sont plutôt défavorisés. Ce seul ratio qui mesure l'écart entre le public et le privé montre la faiblesse de l'argument tiré du rattrapage sur le niveau des prix. Comment font pour vivre les salariés du privé ?

Ces compléments de rémunération ont alors l'inconvénient de renforcer l'attrait, déjà excessif, que la fonction publique exerce outre-mer, au détriment du secteur privé. Il se matérialise concrètement par une fuite des compétences vers la fonction publique au détriment des entreprises. Bon nombre de lycéens ou d'étudiants calédoniens voient d'ailleurs leur entrée dans la fonction publique comme un objectif premier à leurs études. Il s'y ajoute une pression permanente exercée sur les élus pour créer des emplois, du fait d'un volant peu compressible de chômage, de la précarité et de l'arrivée croissante d'une population jeune sur le marché du travail. La fonction publique tend alors à jouer, suivant l'expression du rapporteur Laffineur appliquée aux départements d'outre-mer, un rôle de « buvard social⁶⁸ » et, particulièrement en Nouvelle-Calédonie, un instrument du rééquilibrage. La Nouvelle-Calédonie est toutefois touchée à un degré moindre que les autres pays ou départements d'outre-mer, en raison de l'existence d'une industrie minière.

Si les surrémunérations se sont diffusées en effet progressivement à tout le secteur parapublic avec la convention du service public qui contient une clause de vie chère, aux banques et assurances, aux services juridiques, médicaux et paramédicaux, elles n'ont toutefois pas entraîné, en Nouvelle-Calédonie de véritable contagion au secteur privé. La hiérarchie salariale fait en effet peser le risque d'entraîner des revendications à la hausse des salaires du secteur privé, qui risquerait d'asphyxier progressivement le secteur des petites et moyennes entreprises, pourtant principal moteur de la création d'emploi dans le Pays. Le salaire minimum en Nouvelle-Calédonie reste encore en retrait de la Métropole. C'est surtout l'usage du bulletin de vote qui a entraîné la progression

67. Source ISEE pour les données locales et INSEE pour les données nationales. La masse salariale qui sert de calcul de référence est celle de l'assiette des cotisations à la CAFAT. Le nombre des salariés est issu du bilan économique et social 2005, tableau historique p. 84.

68. Rapport Laffineur, n° 1094, précité, p. 16.

des salaires. Déjà, le projet de « pacte social »⁶⁹ prévoyait une évolution progressive du salaire minimum garanti (SMG, désindexé provisoirement de l'indice des prix à la consommation sans tabacs) afin de le porter à 100 000 FCFP brut en juillet 2003 (838 €). C'est l'alternance politique intervenue en mai 2004 qui a accentué cette progression du SMG, pour revaloriser les revenus les plus modestes, l'objectif étant d'atteindre 120 000 FCFP sur une durée de 3 ans. La loi du pays n° 2005-1 du 11 janvier 2005 a écarté à nouveau les règles de relèvement du SMG énoncées à l'article 25 de l'ordonnance du 13 novembre 1985 pour la période allant du 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} juillet 2007 et le SMG est ainsi passé à 110 000 FCFP (soit 921,80 € contre 1 217,88 € en Métropole en 2005) au 1^{er} janvier 2005 par arrêté pris après consultation de la commission consultative du travail. Le montant du salaire minimum agricole garanti (SMAG) augmentera aux mêmes dates et proportionnellement à celui du SMG pour conserver une valeur équivalente à 85 % de celui-ci. Le SMAG a atteint 93 500 FCFP à ce même 1^{er} janvier 2005.

Même si le niveau relatif des prix est élevé, dans une proportion encore difficile à mesurer et dans laquelle les surrémunérations ont eu leur responsabilité, le taux d'inflation reste faible (0,9 % en 2004). On notera que les prix de détail à la consommation des ménages ont augmenté moins vite en Nouvelle-Calédonie qu'en Métropole (2,1 %). Cette évolution a été constatée depuis trois ans et contribue à réduire le différentiel des prix. On ne peut donc parler d'une spirale indexation et prix en Nouvelle-Calédonie.

TAUX D'INFLATION ET SMG EN NOUVELLE-CALÉDONIE [2002-2005]

	2002	2003	2004	2005
Inflation (% en glissement annuel)	1,5	1,0	0,9	nd
Alimentation (%)	2,3	1,7	1,4	nd
Produits manufacturés (%)	0,2	0,2	0,0	nd
Services (%)	2,2	1,1	1,3	nd
Salaire minimum garanti (FCFP/mois) en %	100 000 base 100	103 411 3,41 %	104 542 1,01 %	110 000 5,22 %

Source : site internet de l'ISEE, (<http://www.itse.nc>).

- Les transferts publics apparaissent classiquement corrélés avec le déficit des paiements extérieurs, qui enregistre l'excédent d'importations sur les exportations. L'explication en avait déjà été fournie par Jean Freyss : « L'impact des transferts est en réalité supérieur à leur montant direct ; en effet, par le biais de la dépense (achats de biens et de services, investissements des administrations), cette injection va avoir un effet multiplicateur sur la production intérieure brute. (...) Ce multiplicateur est d'autant plus élevé que le revenu additionnel se transforme en dépense et que l'offre sera assurée par une production locale (...). Ce multiplicateur est toutefois très faible et l'on peut dire que

69. Voir à ce sujet ISEE (2000, p. 142) et Cécile Perret, précité (2002, p 147-148).

la machine des transferts a un faible rendement. Cela tient à l'importance des fuites que constituent le taux d'épargne (entre 25 et 30 %) et surtout la très forte propension à importer⁷⁰. »

Les calculs effectués par Jean Freyss montraient sur la période 1960-1986 une forte corrélation entre les transferts publics et le déficit des paiements extérieurs. Cette relation paraît se vérifier également sur la période 1990-1996⁷¹. L'analyse de la relation entre le montant total des transferts et le montant total des importations entre 1995 et 2003 semble aller dans le sens des études précédemment citées⁷². Le montant global des importations paraît significativement et positivement lié au montant des transferts sur cette période.

Avec les variables suivantes

IMPORT : Montant total des importations – TRANSF : Montant total des transferts

Équation de la droite de régression⁷³ : IMPORT = 2,23 * TRANSF + – 81 833,95

La dépendance est significative.

Coefficient de corrélation : + 0,73 (TRANSF explique 53 % de la variance de IMPORT)

Écart-type du coefficient de régression : 0,784

En fait, les transferts publics constitués pour la plus grande part des salaires versés contribueraient à une dégradation de la balance commerciale, car les structures productives locales ne couvrent que partiellement la demande de biens. C'est le syndrome de la « base américaine » où les consommateurs cherchent instinctivement à retrouver outre-mer leur schéma de consommation habituel.

Avec 156,8 milliards de FCFP d'importations et 93,5 milliards de FCFP d'exportations en 2004, le taux de couverture des échanges extérieurs de la Nouvelle-Calédonie atteint 62,9 %. Il est en hausse de plus de 12 points par rapport à 2003 (50,5 %), amélioration directement liée à la hausse des exportations conjuguée à une baisse des importations. Le taux de couverture annuel vient de connaître des années exceptionnelles, en raison du niveau élevé en valeur des exportations de mineraux. Il ne doit cependant pas masquer les tendances lourdes à l'insuffisance structurelle du taux de couverture.

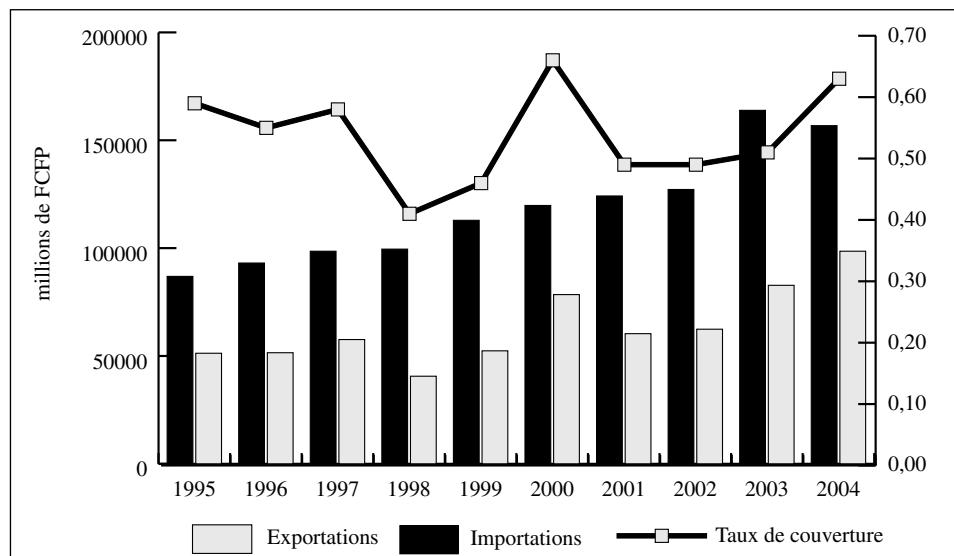
70. Jean Freyss, précité, p. 204. Il donne pour la Nouvelle-Calédonie un multiplicateur inférieur de moitié à celui de la Métropole (1,20 contre 2,50).

71. Chouteau et Fourmann, 2000, précité, p. 2.

72. Avec la contrainte de la taille de la série utilisée.

73. Estimation effectuée avec le logiciel Sphinx en utilisant les données de l'ISEE.

TAUX DE COUVERTURE (1995-2004)



Remarquons aussi que « le taux de couverture, qui est un indicateur d'indépendance économique, est vraisemblablement surévalué dans le cas calédonien, car si d'un côté les importations sont un coût réel, de l'autre côté une partie des exportations est vraisemblablement un gain virtuel, car non réinvesti dans le Pays, notamment pour le nickel⁷⁴ ».

Le déficit de la balance commerciale se redresse également puisqu'il est de 63,2 milliards de FCFP en 2004 contre 81,1 milliards en 2003. Sous l'effet de la hauteur des cours du nickel, les exportations calédoniennes dépassent 90 milliards de FCFP en 2004. Le nickel représente plus de 90 % des exportations calédoniennes. La balance commerciale calédonienne est en fait bénéficiaire avec les pays acheteurs de nickel (Japon, Corée du Sud, Taiwan et l'Espagne) tandis qu'elle reste déficitaire avec les pays dont elle est fortement dépendante pour ses approvisionnements (France, Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis...).

EXPORTATIONS PAR GRAND POSTE

Données cumulées	2003 (MFCFP)	2004 (MFCFP)	2004 (M €)
Minerai de nickel	9 544	15 866	132,96
Ferro-nickels	54 668	59 696	500,25
Mattes	11 225	14 092	118,10
Produits de la mer	2 532	2 897	24,28

74. Gaël Lagadec, « Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie », précité, p. 103.

Autres	4 788	6 013	50,39
TOTAL	82 757	98 564	825,98

Source : Direction régionale des douanes et Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie.

Du côté des importations, on assiste entre 2003 et 2004 à un recul simplement lié à « l'effet Airbus ». Le recul annuel des achats à l'extérieur du Territoire est uniquement lié à la baisse du poste « Matériel de transport » (- 41,2%, soit 19,3 milliards de moins environ), qui avait été alourdi en 2003 par l'acquisition des avions qui représentaient un montant de 24 milliards de FCFP. Cette baisse a été très partiellement atténuée par l'arrivée en début d'année 2004 du dernier Airbus (l'A320 en remplacement du Boeing 737) d'un coût de 4,9 milliards. Derrière le recul global de la facture, le détail laisse apparaître une croissance généralisée à l'ensemble des postes qui confirme une orientation continue à la hausse des achats à l'extérieur.

IMPORTATIONS PAR GRAND POSTE

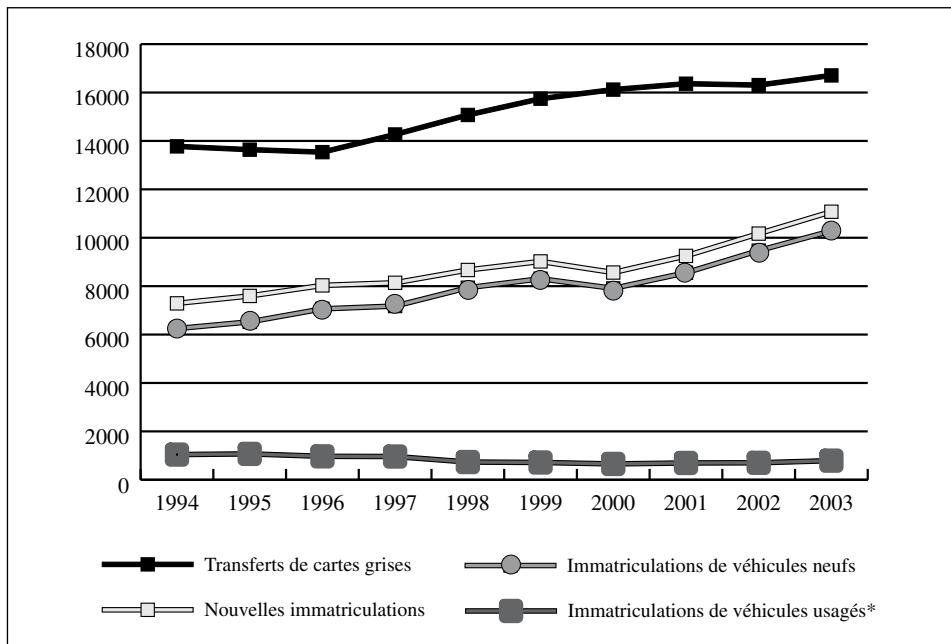
Données cumulées	2003 (MFCFP)	2004 (MFCFP)	2004 (M €)
Produits alimentaires	20 480	21 804	182,72
Produits minéraux	16 826	19 623	164,44
Produits chimiques	11 435	12 260	102,74
Produits en caoutchouc plastique	5 264	5 930	49,69
Bois et ouvrages en bois	1 671	1 743	14,61
Papiers et ouvrages en papier	3 743	3 752	31,44
Produits textiles	4 462	4 605	38,59
Métaux et ouvrages en ces métaux	8 750	11 075	92,81
Machines, appareils, matériels électriques	26 760	32 828	275,10
Matériel de transport	46 909	27 577	231,10
Autres	17 568	15 569	130,47
TOTAL	163 869	156 767	1 313,71

Source : Direction régionale des douanes.

Cette propension à consommer et à importer se manifeste spectaculairement dans l'achat de véhicules et leur luxe croissant, qui certes bénéficie aux importateurs et aux structures commerciales, mais qui induit de lourdes charges de sécurité routière, d'infrastructures publiques et de soins pour les collectivités publiques. Il s'agit ainsi pour l'économie calédonienne d'une « fuite de capitaux » génératrice de dépenses élevées et pas forcément d'un indice de développement du Pays, surtout si les véhicules sont achetés à crédit. Pour la première fois dans l'histoire de l'automobile calédonienne, en 2003, le seuil

des 10 000 véhicules neufs immatriculés par an a été atteint. Le parc automobile a été multiplié par 2,6 en 20 ans (entre 1984 et 2003) alors que la population calédonienne augmentait dans le même temps de 50 %⁷⁵. Sur les dix dernières années plus de 83 000 véhicules neufs ont été immatriculés et sur cette période 90 % des véhicules neufs immatriculés sont des voitures particulières, des pick-up et des camionnettes⁷⁶.

ÉMISSIONS ET TRANSFERTS DE CARTES GRISES SUR DIX ANS (UNITÉ : NOMBRE)



* Principalement des véhicules importés dans le cadre d'un changement de résidence.

Source des données : Service des mines et de l'énergie.

L'immobilier est un autre indicateur de consommation intéressant. On constate, de manière régulière, une disproportion très forte entre les investissements effectués par les résidents calédoniens à l'extérieur (2,348 milliards de FCFP, soit 92,6 % du total en 2004) alors que les investissements immobiliers des non-résidents en Nouvelle-Calédonie sont marginaux (un peu plus de 1 % du total, dont 170 MFCFP seulement venant de Métropole⁷⁷). La France métropolitaine est le premier lieu d'accueil des investissements immobiliers des résidents calédoniens, l'Australie se situant au deuxième rang. Cela signifie que les résidents disposent d'une épargne ou d'une capacité d'emprunt importante investie à l'extérieur du pays.

75. Note AFD-IEOM, 2005, précitée, p. 11.

76. Bilan économique et social, 2004, ISEE, p. 49.

77. Source : *La balance des paiements*, 2004, IEOM, p. 19.

Cette analyse brute mériterait d'être toutefois nuancée, car elle ne prend pas en compte la notion de « nouveaux » résidents. Les nouveaux résidents, dont beaucoup sont justement les retraités et fonctionnaires qui bénéficient des surrémunérations, achètent leur résidence, dans une proportion d'ailleurs méconnue, et participent indirectement aux flux économiques en provenance de la Métropole. Ils alimentent en tout cas, conjugués à d'autres facteurs (endettement de la population⁷⁸, allongement des prêts, taux de crédit faibles, anticipations autoréalisatrices à la hausse, éloignement du risque politique, augmentation de la population du grand Nouméa), une inflation très forte de l'immobilier sur l'agglomération, qui tend également à contaminer la brousse. Cette très forte hausse (environ un doublement des prix en 5 ans sur Nouméa) est déconnectée de l'évolution réelle des revenus des ménages et fait peser un risque économique et social majeur sur l'économie calédonienne. Si la hausse des prix de l'immobilier crée de l'exclusion, notamment des populations modestes océaniennes, et contribue significativement au renchérissement du coût des programmes de logements sociaux aidés et très aidés au détriment des finances publiques, la baisse des prix de l'immobilier, lorsqu'elle se produit, n'est pas non plus une bénédiction. Elle crée alors durablement sur les propriétaires un effet d'appauvrissement qui freine la consommation et dégrade autrement le climat politique. Baisses et hausses erratiques de l'immobilier sont ainsi tout autant politiquement dangereuses. Seule la stabilité des prix est source d'apaisement.

L'injection d'un pouvoir d'achat artificiel par les surrémunérations dans la société calédonienne, doublé d'un endettement basé sur la perspective de l'éternel maintien des « avantages acquis », et dont une large partie, a été, par effet de mode, investie dans la construction ou l'achat de résidences, a attisé les difficultés sociales de l'autre partie de la population et a contribué à l'accroissement des inégalités, celles du patrimoine étant plus larges que celles des revenus. Il ne s'agit aucunement d'un « bénéfice net » pour l'économie et la société calédoniennes. Cet afflux de population, en partie nouvelle et d'origine métropolitaine, a de surcroît détourné le secteur du bâtiment de la construction sociale au profit d'immeubles résidentiels de bords de mer, voire d'*appartels* en défiscalisation, qui, non content de défigurer la ville au détriment de son image touristique pittoresque, contribuent à une ségrégation urbaine croissante.

C'est sans doute sur cette question des inégalités que risquent de se révéler au grand jour les effets pervers des surrémunérations.

78. Le recours à l'endettement bancaire s'expliquerait en grande partie (71,5 % en 1998 contre 73,1 % en 2002) par l'acquisition de biens immobiliers. La part relative des crédits de trésorerie (un peu plus du quart affecté à un bien déterminé, le plus souvent une voiture) dans l'endettement des particuliers est passé de 22,8 % en 1998 à 21,4 % en 2002. Selon l'ISEE, la Nouvelle-Calédonie présente la structure d'endettement des ménages la plus proche de celle observée en Métropole par rapport à la Polynésie française, la Réunion, la Guadeloupe et la Guyane. Le taux d'endettement moyen mensuel des ménages, qui correspond aux remboursements moyens mensuels de crédits sur l'ensemble des revenus monétaires, est estimé à 20,3 % (contre 18 % en Polynésie française). Source : « L'endettement bancaire des particuliers en Nouvelle-Calédonie », note de l'IEOM, septembre 2003.

- Le renforcement artificiel de très fortes inégalités pourrait devenir un danger majeur pour la stabilité de la Nouvelle-Calédonie. Si rien n'est fait, la revendication politique indépendantiste finira par fusionner un jour avec la revendication sociale. Les distorsions entre secteur public et privé sont en effet d'autant plus gênantes qu'elles alimentent des jalouxies et rancœurs entre les communautés de la mosaïque calédonienne, inégalement représentées au sein de la fonction publique d'État, les contractuels de la fonction publique détachés sur des emplois territoriaux, les agents des administrations locales et les employés du secteur privé.

On ajoutera que, selon le recensement de 1996, 28,7 %⁷⁹ de la population vit en tribu et ne jouit souvent que d'un confort matériel de vie tout relatif, ce qui tend à accroître la perception des inégalités. L'argument est toutefois lui aussi ambivalent, car il alimente une certaine désinvolture de la société nouméenne vis-à-vis de l'aggravation des inégalités et de leur perception. La vie en tribu constituerait un « amortisseur social » et la nature calédonienne un « amortisseur climatique ». Le Kanak au chômage pourra toujours retrouver le milieu tribal où il vivra par solidarité d'une agriculture de subsistance, masquant un chômage prolongé. On ne meurt pas de faim et de froid en Nouvelle-Calédonie. La justice procède d'ailleurs, avec une intention louable, de la même manière en libérant conditionnellement les détenus à la condition qu'ils quittent l'agglomération pour rejoindre les tribus, ainsi perpétuellement déstabilisées.

POPULATION PAR COMMUNAUTÉ D'APPARTENANCE (1983-1989-1996)

Population par communauté	1983	1989	1996	% 1996
Mélanésiens	61 870	73 598	86 788	44,09
Européens	53 974	55 085	67 151	34,12
Wallisiens-et-Futuniens	12 174	14 186	17 763	9,02
Tahitiens	5 570	4 750	5 171	2,63
Indonésiens	5 319	5 191	5 003	2,54
Autres	6 461	11 363	14 960	7,60
Population totale au recensement	145 368	164 173	196 836	100 %

Source des données : site internet de l'ISEE (<http://www.itse.nc>).

79. Site internet de l'ISEE (<http://www.itse.nc>).

Il n'existe malheureusement toujours pas de données récentes⁸⁰ sur la répartition des revenus, la composition de la population active, le niveau de monétarisation de la société calédonienne, toutes informations qui permettraient de mesurer la réalité des avancées ou des reculs effectuées en direction de l'un des principaux objectifs de l'accord de Nouméa : l'atténuation du déséquilibre intercommunautaire et social qui affecte au premier chef la population kanak.

Une enquête de 1991⁸¹ avait montré que le revenu annuel monétaire disponible par personne était cinq fois plus faible pour la population kanak des tribus que pour les Européens de Nouméa (en 1981, ce rapport était de 1 à 7,5 et, en 1969, de 1 à 9). Cet écart est considérable, même s'il a sans doute encore diminué, d'autant « qu'il concerne des couches de population qui ne sont pas différenciées en fonction des statuts socioprofessionnels, mais qui correspondent aux deux pôles de la société calédonienne globale : celui de l'économie kanak domestique et celui de l'économie mercantile européenne de Nouméa. Entre ces deux extrêmes, la catégorie constituée par la population des Kanak urbanisés occupe un niveau intermédiaire. En 1981, leurs revenus étaient deux fois et demie plus élevés que ceux de leurs compatriotes ruraux mais trois fois plus faibles que ceux des Européens⁸². » La généralisation des allocations familiales, à partir du mois de mai 2005, dans ce dernier Pays à ne pas l'avoir fait, monétisera une partie de l'économie tribale, comme celle des *squats* de l'agglomération, et aura certainement un impact notable.

Cette situation complexe, ainsi que le nombre très élevé de chômeurs dissimulés par les statistiques et vivant en tribu, rend encore moins légitimes les avantages accordés aux fonctionnaires. Comme le soulignait déjà l'excellent rapport de Bertrand Fragonard sur les départements d'outre-mer, « l'éclatement de la société des DOM entre un secteur à garantie d'emploi et forte rémunération et un secteur exposé à salaires inférieurs, et enfin, à la marge de la société, une population en sous-emploi ou au chômage est profondément malsain. Il ne peut que renforcer le sentiment d'exclusion des jeunes et susciter des réactions contre la Métropole⁸³ ». On ajoutera à l'analyse le caractère souvent très tendu, voire explosif, des relations sociales en Nouvelle-Calédonie, qui rejoint une problématique qu'on retrouve sur l'outre-mer. Pour l'agglomération de Nouméa, ces relations sociales, largement impulsées par l'action syndicale, seront sans

80. Le recensement intervenu en 2004 ne contient pas de questions relatives à l'appartenance ethnique. Cela résulte d'une intervention directe du président de la République en visite à Nouméa en juillet 2003. La question est compliquée par la notion de « citoyenneté calédonienne » qui permet de distinguer au sein de la population « européenne ». Il manque ainsi un élément essentiel qui, croisé aux autres indicateurs (logement, emploi, formation...), permettrait de mesurer un éventuel « rééquilibrage », objectif de l'accord de Nouméa. Le gouvernement calédonien devrait effectuer une enquête statistique qui comportera ces questions communautaires.

81. A. Bensa, J. Freyss, « La société kanak est-elle soluble dans l'argent... ? », *Terrain*, n° 23, revue d'ethnologie de l'Europe, octobre 1994.

82. *Ibid.*

83. Bertrand Fragonard, *Les départements d'outre-mer, un pacte pour l'emploi*, mai 1999, p. 60.

doute les ferment du climat général de l'île et par suite conditionneront les chances d'un développement harmonieux⁸⁴.

Il paraît ainsi clair que les majorations des salaires des fonctionnaires ne participent directement que partiellement au développement du Pays, *via* leurs consommations courantes et parfois leurs investissements, sans oublier le montant de leur imposition pour le financement de la Nouvelle-Calédonie. La politique de transferts publics de l'État aux ménages se traduit à la fois par une épargne extérieure, souvent un « retour » en Métropole de l'argent injecté ou l'achat de biens importés, et le renforcement d'une fracture duale de la société. Politiquement déstabilisante, elle est certainement pour l'État un mauvais instrument de développement.

LUTTER CONTRE LES SURREMUNÉRATIONS

La situation repose, depuis 25 ans maintenant, sur un constat d'impuissance. Certains ont pourtant su tenter et réussir la réforme. C'était sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Alors que les gaullistes pompidoliens⁸⁵, sous l'effet de la griserie du boom du nickel, avaient augmenté l'index le 1^{er} juillet 1970 le faisant passer de 2,00 à 2,02, la nouvelle majorité va s'atteler à la réforme et finir... par perdre le pouvoir.

Olivier Stirn occupe le secrétariat d'État des départements et territoires d'outre-mer du 8 juin 1974 au 6 avril 1978 dans les gouvernements Chirac, puis Barre. Paul Dijoud lui succède. Ils ont cohabité ensemble, l'un à l'outre-mer, l'autre aux travailleurs immigrés. Paul Dijoud restera secrétaire d'État à l'outre-mer jusqu'à l'alternance en mai 1981. Vrai réformateur, il se consacrera essentiellement à la Nouvelle-Calédonie à une période où les surenchères empêcheront de construire durablement. Le plan Dijoud marquera pourtant un véritable démarrage des réformes foncières et son opiniâtreté en matière de baisse de l'index de correction, face à la coupable faiblesse de tous ses successeurs, peut forcer l'admiration aujourd'hui. Elle lui vaudra une perte de soutien durable dans l'opinion loyaliste. L'indépendance des Nouvelles-Hébrides fêtée le 30 juillet 1980, sans la participation des populations de Santo, sera perçue comme un présage fatal d'abandon, en cette veille d'élection présidentielle qui fragilise tant l'État.

Olivier Stirn avait accompagné la première baisse de 2,02 au 1^{er} juillet 1970 à 2,00, puis à 1,97 le 1^{er} avril 1978. On amorce alors avec Paul Dijoud une lente, mais régulière et inexorable, décrue. La politique est habile : les salaires des fonctionnaires ne baissent pas formellement. On pondère la revalorisation du point, à une période de forte inflation, par la baisse de l'index de correction. On descend ainsi à 1,94 le 1^{er} septembre 1978, mais les communes de brousse vont s'y stabiliser. Le mouvement reprend pour le grand Nouméa à 1,89 le 1^{er} février 1979 et on baisse modestement tous les trimes-

84. Cécile Perret, « Les syndicats d'employés et les négociations collectives en Nouvelle-Calédonie », *Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, PUG, 2002, p. 137.

85. Henri Rey est ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des DOM-TOM (cabinet Chaban-Delmas, 22 juin 1969-24 février 1971).

tres pour finir l'année à 1,84. Au cours de l'année 1980, on passe de 1,83 à 1,75 en 4 corrections trimestrielles. Le dernier mouvement est celui du 1^{er} mars 1981 : 1,73 pour l'agglomération et le maintien à 1,94 pour la brousse et les îles⁸⁶. On y restera 25 ans. Les forces politiques ont basculé. François Mitterrand est président de la République. Henri Emmanuelli, un révolutionnaire de congrès, devient secrétaire d'État à l'outre-mer. Plus rien ne se passera.

Il faut aujourd'hui aux pouvoirs publics sortir du quotidien pour transformer durablement le Pays, faire autrement, et trouver l'énergie d'une nouvelle volonté d'agir. C'est d'autant plus difficile que le temps a passé et que les avantages se sont sédimentés. L'État et la Nouvelle-Calédonie devraient pourtant, de concert, accompagner la sortie de l'économie assistée. Bref, il faut réhabiliter l'action politique.

Sortir de l'impuissance publique

Le système des compléments de rémunérations induit des conséquences néfastes pour le budget de l'État et des collectivités territoriales, mais aussi pour l'économie de l'outre-mer dans son ensemble. Le diagnostic est sans cesse répété. Mais aucune réforme n'est engagée. C'est un nouveau signe de l'impuissance publique. Elle affecte d'abord l'État, mais également et très concrètement les collectivités locales.

L'impuissance de l'État

S'il ne se passe rien, ce n'est pas parce qu'il faut discuter encore longtemps du diagnostic. Le « Que faire ? » est sans cesse répété. C'est sur le « Comment faire ? » que se focalisent les divergences et les oppositions.

• Que faire ? Si nous citons aujourd'hui l'analyse déjà ancienne de Jean Freyss en 1995, lui-même signalait le rapport de Simon Nora en 1976, ainsi que la commission d'études sur les départements d'outre-mer, qui connaissent des problèmes similaires à ceux des pays du Pacifique, présidée par Jean Ripert en 1989. Une nouvelle réflexion approfondie s'était également faite sous l'égide du Commissariat général du plan en 1993 et avait produit un rapport remarqué : « Outre-mer : le défi des singularités » par Gérard Belorgey, Gérard Péronnet, Alain Puzenat et Laurent Vachey⁸⁷.

Le rapport établi en juillet 1996 par Bernard Pécheur, au nom de l'Observatoire des prix et des revenus de la Réunion avait décrit en détail les différents secteurs concernés par les majorations de rémunération : l'État ; les collectivités locales pour leurs agents titulaires ainsi que certains non titulaires indiciens ; les personnels hospitaliers ;

86. La Polynésie française accompagnera le mouvement, partant de 2,13 en 1978 pour parvenir aux 1,84 et 2,08 d'aujourd'hui.

87. Commissariat général du Plan, « Outre-mer : le défi des singularités », La Documentation française, 1993. Ce rapport a été élaboré dans le cadre des travaux préparatoires au XI^e Plan, par le groupe Départements et territoires d'outre-mer présidé par M. Gérard Belorgey.

la plupart des établissements et organismes publics ; certains secteurs de droit privé (les agents de la Sécurité sociale, Air France, les établissements médico-sociaux, les sociétés d'économie mixte, certaines associations locales gravitant dans l'orbite des collectivités locales, le secteur bancaire). Le rapport mentionnait aussi les majorations des droits et émoluments des avocats et officiers publics et ministériels (+ 40 %) et la valeur de certains actes médicaux et paramédicaux (+ 20 %). Il avait d'ailleurs servi de base à une des rares tentatives de réforme, hélas sans lendemain.

Dans la perspective d'une des innombrables lois « d'orientation » sur l'outre-mer, une rafale de rapports pertinents a aussi été produite. L'un de ceux-ci a été remis en février 1999 au secrétaire d'État à l'outre-mer par Éliane Mossé, économiste, qui avait été chargée de réfléchir aux perspectives de développement économique dans les départements d'outre-mer⁸⁸. Après avoir analysé la situation économique de ces départements et tracé un bilan des politiques menées en faveur de l'emploi et du développement, elle s'était notamment interrogée sur les possibilités de réforme du régime de surrémunérations dans la fonction publique de l'État, du dispositif de défiscalisation des investissements et de l'organisation du système bancaire, ainsi que sur les moyens de parvenir à une utilisation plus efficace des fonds structurels communautaires. Un deuxième rapport remis au secrétaire d'État à l'outre-mer dans le cadre de la préparation du projet de loi d'orientation de 2000 a été élaboré par Bertrand Fragonard, conseiller maître à la Cour des Comptes et ancien délégué interministériel au RMI (revenu minimum d'insertion), qui avait été chargé de réfléchir aux mesures susceptibles de permettre une amélioration de la situation de l'emploi dans les départements d'outre-mer⁸⁹. Le rapport Fragonard a étudié les possibilités de réforme du régime des compléments de rémunération dans les secteurs public et parapublic, ainsi que de la fiscalité applicable dans les départements d'outre-mer et en particulier du dispositif d'aide fiscale à l'investissement. Il note déjà qu'au moins à la Réunion, « s'est faite jour, tant dans les milieux politiques qu'économiques, la conviction que les compléments de rémunérations menacent la cohésion sociale⁹⁰ ».

Les rapports parlementaires se succèdent à un rythme effréné, chacun reprenant la nécessité de réformer. On peut citer, sans exhaustivité, parmi les réflexions notables sur le sujet, le rapport général n° 73 (2003-2004) de Gérard Braun, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 20 novembre 2003, le rapport général n° 74 (2004-2005) d'Henri Torre fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 25 novembre 2004, et surtout le travail majeur issu du rapport d'information n° 1094 du 25 septembre 2003 de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer présenté par Marc Laffineur.

La Cour des comptes, comme on l'a déjà noté, est également intervenue bruyamment, particulièrement sur les retraites dans le rapport particulier remis au président de la

88. Éliane Mossé, « Quel développement économique pour les départements d'outre-mer ? », février 1999.

89. Bertrand Fragonard, « Les départements d'outre-mer : un pacte pour l'emploi », juillet 1999.

90. *Ibid.*, p. 62.

République en avril 2003 sur « les pensions des fonctionnaires civils de l'État ». Bref, le « Que faire ? » est ainsi répété à l'infini.

Pourquoi ne se passe-t-il alors rien ? Rien ne se fait, parce que tous les acteurs privilégient le court terme au détriment de l'avenir et parce qu'ils craignent pour eux-mêmes les conséquences du changement. La France est droguée à l'emprunt et la Calédonie « accro » à l'indexation. Malgré le *statu quo* apparent, la lueur d'espoir est qu'il semble que les « frontières mentales » bougent. Ce qui n'était maintenu que par la seule force de l'habitude devient une bataille parlementaire renouvelée à chaque occasion. On peut légitimement pronostiquer que le gouvernement ne tiendra plus longtemps sur une ligne d'immobilisme conservateur. La question doit maintenant être celle du « Comment faire ? »

- Le « Comment faire ? » n'est pas si simple. Il pose de redoutables problèmes politiques, économiques, sociaux et juridiques.

À la suite du rapport établi en juillet 1996 par Bernard Pêcheur à La Réunion, une sincère réflexion avait été engagée. Jean-Jacques de Peretti, alors ministre de l'Outre-mer du gouvernement Juppé, et dont la directrice de cabinet était Brigitte Girardin, avait évoqué, à l'occasion des Assises régionales du développement tenues dans l'île les 27 et 28 février 1997, un projet de réforme basé sur le double principe du maintien du niveau de rémunération actuel des agents en poste et d'une réinjection sur place de l'intégralité des crédits d'État dégagés par la réduction des rémunérations des futurs fonctionnaires, au profit d'actions en faveur de la création d'emplois. Ainsi, ce projet prévoyait-il notamment l'alignement de la rémunération des fonctionnaires nouvellement nommés sur celle en vigueur en Métropole au plus fort taux d'indemnité de résidence (+ 3 % comme en Île-de-France), soit une réduction d'environ 30 % par rapport à la situation des agents en place qui auraient conservé leur taux actuel de surrémunération de 53 %.

Devant les vives réactions suscitées par ces propositions (mouvements de grève, manifestations accompagnées d'affrontements avec les forces de l'ordre...), le gouvernement avait confié à Pierre Lagourgue, sénateur de La Réunion, une mission de conciliation en vue de déterminer un terrain d'entente propice à l'ouverture de négociations. Celui-ci a remis le 8 avril 1997 les contributions écrites de ses différents interlocuteurs au ministre de l'Outre-mer. Mais Jacques Chirac choisit de dissoudre l'Assemblée nationale en avril 1997 afin d'anticiper d'un an les élections législatives prévues pour juin 1998. Pour la première fois sous la V^e République, cette dissolution est un échec, puisque l'Assemblée issue des urnes est défavorable au chef de l'État. Le nouveau secrétaire d'État chargé de l'Outre-mer, issu des rangs socialistes, Jean-Jack Queyranne, déclare alors qu'il entend procéder à une large concertation sur la base de la réalisation d'une étude globale des coûts et revenus à la Réunion, confiée à l'INSEE. Créer une commission, la recette est bien connue depuis Clémenceau... Le secrétaire d'État est devenu du même coup un interlocuteur fréquentable du lobby de l'outre-mer. Il durait, ce qui est l'objectif premier des politiques, mais en ayant sacrifié la politique de réforme de son prédécesseur, et celle de la gauche du même coup, au profit d'un immobilisme conservateur.

Plus généralement, l'État n'a pas la volonté de réformer et son impuissance est érigée en politique. Durer sert de viatique. À l'occasion de la discussion du nouveau projet de loi « de programme » sur l'outre-mer en 2003, Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, et Philippe Marini, rapporteur général, avaient déposé un amendement visant, conformément aux préconisations de la Cour des comptes, à supprimer l'indemnité temporaire. Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer du gouvernement Raffarin, donnant un avis défavorable à cet amendement, avait ainsi justifié sa position : « (...) le choix du gouvernement est très clair en matière de réforme de retraites. (...) Jean-Paul Delevoye (...) a nettement indiqué que la question des retraites d'outre-mer n'entrant pas dans le champ de la réforme actuellement présentée par le gouvernement, qui est une réforme progressive visant à permettre aux agents de modifier leur stratégie en matière de départ à la retraite, et non pas une réforme ponctuelle portant sur des éléments particuliers de droit à pension des fonctionnaires⁹¹. »

Relancée à nouveau sur le sujet en avril 2005⁹², la ministre de l'Outre-mer, a contesté qu'on puisse affirmer qu'elle-même et les collectivités ultramarines n'aspireraient qu'au *statu quo*. Elle a rappelé que, « lorsqu'elle était directeur de cabinet de Jean-Jacques de Peretti, alors en charge de l'outre-mer, elle avait participé à une tentative infructueuse de réforme. Elle en avait retenu l'enseignement que, pour aboutir, ce type de réforme suppose la conduite d'une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs et décideurs locaux, la nécessité d'évaluer précisément les effets des changements envisagés et l'attribution à l'outre-mer des économies ainsi réalisées. Au-delà de ces questions de méthode, elle a fait valoir la difficulté politique de toute réforme et a rappelé que les mouvements sociaux outre-mer peuvent prendre des formes beaucoup plus virulentes qu'en Métropole, avec notamment l'engagement de jeunes adolescents de 15 ans. Elle a considéré qu'il serait irresponsable de prendre le risque de créer ainsi des troubles à l'ordre public, sachant qu'il est fréquent que de très jeunes gens s'y associent. Aussi bien a-t-elle jugé que la suppression d'un dispositif comme celui des indemnités temporaires des fonctionnaires risquerait d'être interprétée par les populations concernées comme la première étape d'un processus conduisant nécessairement à la remise en cause, à terme, des compléments de rémunération. Elle en a conclu qu'une telle initiative revenait à jouer avec le feu. » Son intervention fait ainsi songer à une improbable « théorie des dominos »....

L'échange va être instructif. Dominique Leclerc, rapporteur de la loi de financement de la Sécurité sociale, s'est demandé si l'exigence d'une concertation préalable ne sert pas systématiquement d'alibi au maintien du *statu quo*, comme l'illustre d'ailleurs en Métropole le dossier des régimes de retraite spéciaux et Jean Arthuis, président de la commission des finances, a réaffirmé que rien ne justifie le maintien du dispositif des majorations de pension sur lequel la ministre est régulièrement interrogée depuis trois ans.

91. *JORF*, Débats Sénat, séance du 22 mai 2003, page 3545.

92. Compte rendu de l'audition de la ministre de l'Outre-mer au Sénat le 5 avril 2005 publié dans le *Bulletin des Commissions du Sénat* en date du 9 avril 2005 (pages 4475 à 4487).

On donnera au sénateur Henri Torre le mot de la fin. Revenant sur la question des mouvements sociaux que pourrait susciter une éventuelle future réforme, Henri Torre, rapporteur spécial pour l'outre-mer, a jugé « douteux que des jeunes gens de 15 ans aient l'intention de se mobiliser en faveur du maintien des avantages dont bénéficient les retraités métropolitains de la fonction publique qui viennent s'installer outre-mer ou s'y faire domicilier »... Le débat revient maintenant sur la table à chaque loi de finances.

Le plus surprenant dans cet échange, c'est que la ministre « sollicite » le désordre au service de l'impuissance. Cela confirme l'abaissement de l'État et sa profonde faiblesse, dans ce que les historiens considéreront peut-être un jour comme un crépuscule de la Ve République. Étienne Hirsch, maître des requêtes au Conseil d'État écrivait ce point de vue dans *Le Monde*⁹³ : « N'est-ce pas que cela va exploser ? dit-on dans les dîners. Cela ne pourra pas durer longtemps comme cela ! renchérit-on sur les terrasses. Quand pensez-vous qu'aura lieu l'insurrection ? interroge-t-on dans les couloirs des cabinets ministériels. Parmi les sans-grade, le sentiment prévaut que rien ne change, que les mêmes erreurs sont commises par les élites, où l'aveuglement règne. Ils s'étonnent de ce mélange de réflexe suicidaire et d'une immortalité qui fait penser aux séries de science-fiction : quoi qu'il arrive, on les retrouve toujours. C'est d'ailleurs l'un des paradoxes de la situation politique française, bien connu, mais mal analysé : nous sommes le Pays dans lequel chaque élection depuis vingt ans aboutit à la défaite de ceux qui sont en place, mais où la classe politique se renouvelle le moins. Nous cumulons les inconvénients de l'instabilité avec ceux de la sclérose ! Il est curieux de voir ainsi les classes dirigeantes intérioriser aussi fortement le principe d'une insurrection, comme si elle était justifiée et méritée ! »

Et il ajoutait : « Chacun semble désormais attendre 2007 comme l'échéance de toutes les chances. Avec le risque d'un nouveau rendez-vous manqué s'il s'agit simplement de croire en l'homme providentiel, au motif qu'il a le verbe haut, ou de penser qu'un nouveau rejet d'une majorité sortante vaudrait adhésion à un projet calqué sur les revendications du moment. (...) Alors, plutôt que de prédire ou d'attendre le soulèvement, essayons de voir ce qui pourrait agir sur le climat et l'améliorer. »

La dernière offensive en date a échoué au Sénat. Jean Arthuis et Dominique Leclerc, avec une opiniâtreté qui mérite d'être saluée, ont déposé un amendement lors de la discussion budgétaire 2006 qui avait pour objectif de limiter à 20 % la majoration des retraites outre-mer et de la réserver de surcroît aux seuls fonctionnaires ayant exercé 5 ans dans les départements ou territoires concernés avant leur départ en retraite. Le ministre de l'outre-mer s'est opposé au nouveau dispositif estimant à la fois que l'impact économique était non mesuré et que les seniors participaient à la consommation locale⁹⁴. L'amendement a été rejeté.

93. *Le Monde*, 22 juillet 2005.

94. Compte rendu analytique officiel de la séance du 3 décembre 2005 du Sénat sur les amendements n° II-72 présenté par MM. Marini et Arthuis au nom de la commission des Finances et amendement n° II-72, présenté par M. Leclerc au nom de la commission des Affaires sociales (<http://www.senat.fr/cra/s20051203/s20051203H18.html>) ; également *Les Nouvelles calédoniennes*.

Comme sur la dette, le déficit ou la dépense publique, on ne fera sans doute rien avant 2007, ce que suggérait déjà Brigitte Girardin avant son départ du ministère estimant que « la dimension politique du problème justifierait qu'il fasse l'objet d'engagements de la part des futurs candidats à la prochaine élection présidentielle⁹⁵ », ce qui est une manière renouvelée de le renvoyer aux calendes grecques. Mais il faut se situer résolument dans une perspective de réforme. L'impuissance de l'État se conjugue avec celle des collectivités locales d'outre-mer.

L'impuissance locale

L'impuissance n'est pas seulement une problématique posée à l'État. Les collectivités d'outre-mer sont largement touchées par ce phénomène. Les surrémunérations, comme pour l'État, impactent le bilan comptable de ces collectivités. Les frais de personnels sont structurellement élevés et l'investissement diminue. Il arrivera un jour où les collectivités ne serviront plus qu'à payer leurs fonctionnaires... Ce qui serait une économie pour les collectivités pourrait devenir un gain pour leurs investissements. La problématique qui concerne tout l'outre-mer n'épargne pas non plus la Nouvelle-Calédonie.

Marc Laffineur avait remarqué que les budgets locaux présentaient « une structure déséquilibrée, avec des charges de personnel supérieures à la moyenne nationale. Ces collectivités territoriales d'outre-mer connaissent de situations financières souvent dégradées. Leur endettement est souvent supérieur à celui des collectivités territoriales métropolitaines. Certes, d'autres dépenses, comme celles d'infrastructures, pèsent aussi sur leurs budgets, cependant, les dépenses de personnel contribuent à aggraver leur situation financière. » Il tenait à souligner que c'était bien « le poids de la dépense qui handicape les collectivités d'outre-mer et non pas la faiblesse des recettes fiscales. Le niveau très élevé des dépenses de personnel constitue donc l'un des facteurs principaux de cette situation financière préoccupante⁹⁶ ».

La problématique paraît revêtir moins d'acuité en Nouvelle-Calédonie, mais elle y est renforcée par les contraintes de la clé de répartition entre les trois provinces. La désindexation pourrait être l'occasion de retrouver des marges de manœuvre, sans opposer nécessairement entre elles les collectivités.

La situation financière de la Nouvelle-Calédonie semble à première vue correcte. À la fin de son exercice 2003, son épargne brute est en légère baisse autour de 11,6 % (pour un taux d'épargne brute moyen de 15,6 % sur la période 2000-2003)⁹⁷. Sa solvabilité paraît excellente (1 année d'épargne) grâce à un endettement très faible (11,8 % des recettes propres). Le poids des dépenses de personnel paraît très modeste, puisqu'il se limite à 8,87 % des recettes brutes. Le budget de la Nouvelle-Calédonie étant largement

nes, 6 décembre 2005.

95. Audition de la ministre de l'Outre-mer au Sénat le 5 avril 2005 publié dans le *Bulletin des Commissions du Sénat* en date du 9 avril 2005 (pages 4475 à 4487).
96. Rapport Laffineur, n° 1094, précité, p. 26.
97. Agence française de développement, « Analyse financière 2004 de la Nouvelle-Calédonie », Anne Odic.

un budget de transfert, le ratio doit toutefois être corrigé des contingents et participations reversés aux autres collectivités, particulièrement les provinces, ainsi que des taxes affectées. Le ratio s'établit alors à 35,47 % des recettes propres. Le ratio de rigidité structurelle, qui y adjoint la dette, se monte à 41,28 %, ce qui reste très acceptable, le maximum communément admis de « l'ingouvernabilité » étant de 65 %. Le coût moyen annuel d'un employé s'établit à 6 428 000 FCFP⁹⁸. On notera néanmoins que les compétences de la Nouvelle-Calédonie sont souvent resserrées autour de la réglementation, la gestion, qui est particulièrement consommatrice de personnels, appartenant alors aux provinces. Les investissements de la Nouvelle-Calédonie sont encore largement autofinancés (72 % pour la période 2000-2003) et se sont élevés à 3,3 milliards de FCFP en 2003. C'est plutôt le taux de réalisation des dépenses d'investissement de l'exercice qui est faible (31,5 %) et qui montre les limites structurelles des capacités techniques de la Nouvelle-Calédonie à accroître la productivité de ses services.

RATIO DE RIGIDITÉ STRUCTURELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE⁹⁹

	En milliers de FCFP	2001	2002	2003
A	Frais de personnel	6 387 085	7 148 473	7 916 215
B	Annuité de la dette	1 669 170	1 696 537	1 295 679
Produits de fonctionnement				
C	Avant retraitement	77 643 699	81 167 083	89 208 734
D	Contingents et participations	49 826 939	50 637 340	51 734 414
E	Taxes affectées	7 419 991	11 583 622	15 162 121
F	Après retraitement [C-(D + E)]	20 396 769	18 946 121	22 312 199
	Ratio brut (A + B)/C	0,10	0,11	0,10
	Ratio après retraitement (A + B)/F	0,39	0,47	0,41

Cette présentation doit toutefois être nuancée de plusieurs remarques :

- La diminution de l'épargne provient d'une croissance plus rapide des dépenses courantes que des recettes propres. Cette progression des charges est soutenue (9,42 % entre 2001 et 2002, puis 7,62 % entre 2002 et 2003). La progression des frais de personnels est encore plus forte (11,92 % et 10,74 % sur les mêmes périodes) ; les recrutements importants faits en 2004 et 2005 devraient accentuer encore cette tendance.
- La Nouvelle-Calédonie connaît aujourd'hui un cycle haut exceptionnel du nickel, et les recettes issues de l'impôt sur les sociétés et plus généralement de l'activité économique, notamment du bâtiment, sont très importantes. Si la Nouvelle-Calédonie allait mal aujourd'hui, elle connaîtrait la faillite au premier retournement de cycle !

98. Cela fait 4 489 € en moyenne mensuelle brute par agent, ce qui est élevé.

99. Source : Trésorerie générale de Nouvelle-Calédonie, « Analyse financière consolidée de la Nouvelle-Calédonie », août 2004.

– Le calcul de la dette est largement faussé par des engagements non pris en compte et surtout des engagements financiers hors bilan : l’annuité de la dette n’est en effet calculée que sur le dixième de l’encours, aucun remboursement n’étant comptabilisé au titre du « protocole nickel du 21 juillet 1975 » dont le montant figure toujours au bilan pour 34 537 464 036 FCFP¹⁰⁰. Au surplus, la Nouvelle-Calédonie connaît de nombreux engagements financiers hors bilan : la dette des communes prise en charge à travers le Fonds d’électrification rurale (FER) a un encours de 2,5 milliards de FCFP. Il faut encore y ajouter la dette garantie accordée par la Nouvelle-Calédonie à l’Office des Postes et Télécommunications (OPT), le Centre hospitalier (CHT), Air Calédonie (Aircal) et la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) pour l’essentiel. La dette consolidée totale passe alors à 33,5 % des recettes propres et le ratio de solvabilité incluant la dette garantie se limite à 2,9 années d’épargne brute. Restent encore les nouveaux engagements auprès de Air Calédonie International (Aircalin) et l’Agence de desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie (ADANC), établissement public. Même si les emprunts contractés pour l’achat des Airbus ne sont pas formellement garantis par la Nouvelle-Calédonie, celle-ci reste directement concernée par sa participation au capital de l’ADANC. Les ressources de l’ADANC, constituées par la taxe sur le fret aérien, étant notoirement insuffisantes pour couvrir le rachat aux investisseurs au terme de la période de défiscalisation (31 décembre 2007)¹⁰¹, les résultats néga-

100. Lettre d’observations de la chambre territoriale des comptes du 23 avril 2003, p. 73. En ce qui concerne les recettes issues des activités minières et métallurgiques, la chambre territoriale des comptes rappelait « qu’il reste en compte dans les écritures de l’État d’une avance de 34,3 milliards faite au Territoire, au titre de la “caisse de stabilisation des recettes fiscales du nickel”, avance qui n’a plus fait l’objet d’aucun mouvement depuis 1989. Ces avances étaient autorisées initialement par l’article 24 de la loi de finances rectificative n° 75-1242 du 27 décembre 1975 selon lequel le ministre de l’Économie et des finances est autorisé à accorder au Territoire de la Nouvelle-Calédonie, jusqu’en 1982, des avances tendant à garantir ce Territoire contre les pertes éventuelles de recettes résultant de l’application de la réforme fiscale instituée par les délibérations n° 184 et n° 185 de l’assemblée territoriale en date des 9 et 10 juillet 1975. Le principe de ces avances a été prorogé plusieurs fois, dernièrement par l’article 58 de la loi de finances pour 1984 n° 83-1179 du 29 décembre 1983. Chaque année, de 1975 à 1988, l’État a accordé des avances dont le montant a varié de quelque 47 millions de francs français en 1975 à 200 millions en 1984 et 1985 et même 220 millions en 1983. Le Territoire, en revanche, n’a procédé qu’à un seul remboursement de 166 millions de francs en 1989. » La Nouvelle-Calédonie n’a ainsi pas supporté les coûts de la réforme fiscale. L’encours actuel s’établit à 34,3 milliards de francs CFP et n’a pas bougé depuis 1989. On ne sait ce que deviendra cette dette de la Nouvelle-Calédonie envers l’État.

101. Extrait de la déclaration de politique générale de la présidente du gouvernement, Marie-Noëlle Thémereau en date du 17 août 2004 : « Certains autres dossiers dont hérite le gouvernement restent préoccupants. Celui de l’Agence pour la desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie, l’ADANC, tout particulièrement. Le plan bâti à l’origine doit financer les deux avions Airbus A 330. La taxe sur le fret aérien qui devait rapporter 1 milliard 800 millions de FCFP par an pour couvrir le rachat à l’issue de la défiscalisation ne rapporte qu’1,2 à 1,4 milliard de FCFP par an. En outre, les ressources de l’agence ont été mises à contribution pour financer les déficits d’exploitation d’AIRCALIN. Le déficit de recettes cumulé est à ce jour de 2 milliards de FCFP et il ne reste aujourd’hui qu’environ 600 millions de FCFP en caisse. Il nous faut réexaminer l’ensemble du dispositif. »

tifs et le risque devront être imputés à la Nouvelle-Calédonie. Cela porte dès lors le ratio volumétrique de l'endettement à 54,7 % et le ratio de solvabilité à 4,7 années d'épargne, ce qui est important, mais toujours gérable par la collectivité¹⁰². Nous sommes loin des apparences d'un endettement de 15 %...

– Quoique l'État ne s'encombre pas pour lui-même de telles futilités, il serait judicieux de réinsérer aussi dans l'endettement de la Nouvelle-Calédonie, les engagements de retraites pris auprès de ses fonctionnaires. Lorsque le portefeuille des réserves accumulées de la Caisse locale de retraite s'épuisera¹⁰³, il faudra bien, sauf à diminuer drastiquement les prestations, payer les retraites. Le taux de couverture est encore très insuffisant, malgré les réformes intervenues en mai 2002. Les mesures adoptées ont permis de stabiliser les pertes de la CLR à environ 240 millions mensuels, soit un rythme très grossier de 2,8 milliards de FCFP de déficit annuel¹⁰⁴. Un cadre comptable rénové consisterait à porter au passif du bilan les engagements de retraite bruts (comme le font les États-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande)¹⁰⁵.

La situation de la province Sud est nettement plus précaire¹⁰⁶. Les dépenses de la province sont réparties pour l'essentiel en deux grands blocs : les dépenses de personnel pour 48,7 % et les dépenses d'intervention pour 47 % en 2003. Les recettes proviennent des transferts extérieurs (dotation globale de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie pour 68 %, de l'État pour 20 % et les recettes propres de la province n'atteignent que 12 % du total). L'évolution ces dernières années est impressionnante. C'est la « crise des ciseaux ». Les dépenses de fonctionnement augmentent sur la période 1999-2003 de 22,5 % alors que les recettes ne suivent que de 14,8 %. L'épargne brute qui mesure la différence entre recettes et dépenses réelles de fonctionnement s'effondre, pour passer de 10,5 % en 1999 à 4,9 % en 2003 (1,289 milliard de FCFP). L'encours de la dette représente 4,5 années d'épargne brute. Afin de maintenir un niveau d'investissement acceptable, l'endettement s'est fortement accru, la dette budgétaire passant de 2,5 milliards de FCFP à 5,8 milliards de FCFP en 2003. Si l'on poursuit cette tendance, le taux d'épargne tombe à zéro dès 2008 et la capacité de désendettement devient mécaniquement incalculable...

La situation provinciale est aggravée par les contraintes politiques du « rééquilibrage » voulu par l'accord de Nouméa. Suivant l'article 181 de la loi organique, « la dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces (...) est répartie

102. AFD, étude précitée, p. 11.

103. Ce portefeuille a une valeur de 12,939 milliards de FCFP au 31 octobre 2004. Son épuisement, au rythme actuel, à sa valeur actuelle, et en supposant fongibles tous ses actifs, correspond approximativement à une durée de 4,5 années. Source : Syndicat des retraités territoriaux.

104. Source : *ibid*.

105. Ce choix n'est pas apparu cohérent pour la France, pour son propre budget, avec la décision d'exclure la dette implicite de la dette publique au sens du traité de Maastricht sur les critères de l'Union économique et budgétaire.

106. Rapport Klopfer d'audit financier de la province Sud remis au président et commenté le 14 décembre 2004.

à raison de 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté. (...) La dotation d'équipement est répartie à raison de 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté ». La province Sud concentrant 68,30 % de la population avec les coûts qui y sont afférents, on conçoit que la clé de répartition lui soit défavorable. Il lui faut retrouver des marges de manœuvre. Conjointement avec la Nouvelle-Calédonie, elle peut améliorer le rendement fiscal. Mais il n'y a de solution durable qu'en jouant sur les dépenses. On peut songer à modifier la clé du rééquilibrage. L'article 181 précise ainsi « qu'à partir du mandat du congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes ». Mais le coût politique ne sera pas nul. Un compromis pourrait être trouvé entre les trois collectivités provinciales par une réflexion sur les coûts de personnels et les surrémunérations.

Les collectivités calédoniennes sont ainsi elles-mêmes menacées d'impuissance politique. La solution aux problèmes financiers des collectivités ne réside plus aujourd'hui dans les seules recettes. Elle implique une réelle prise de conscience de la population.

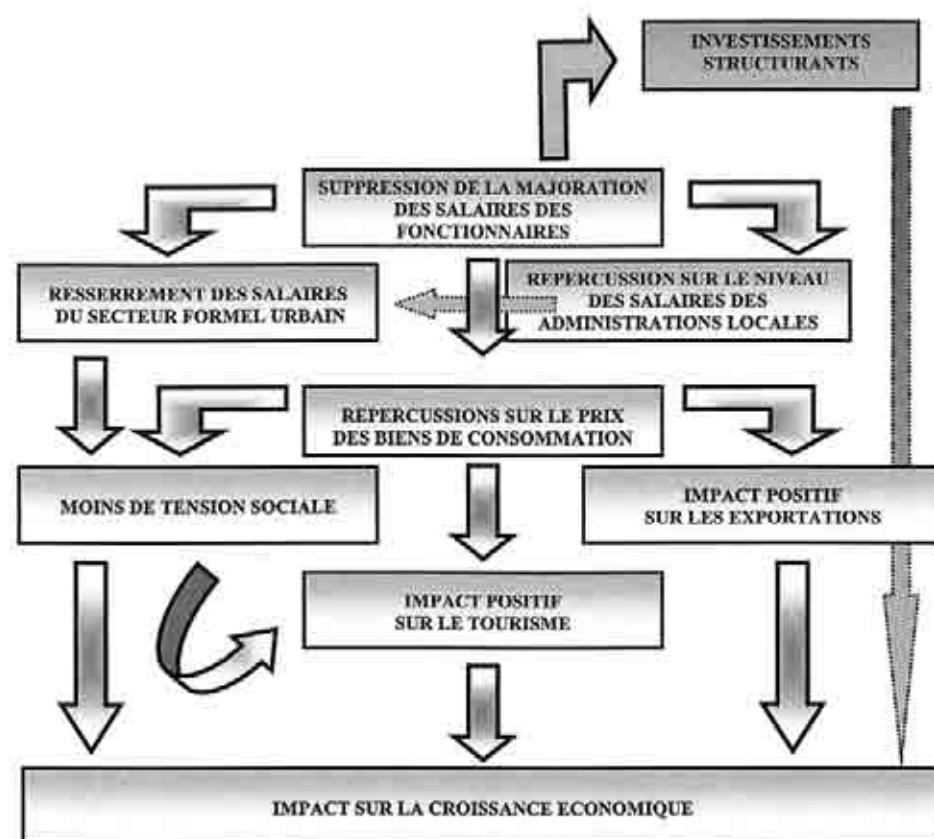
On dispose de quelques éléments néanmoins qui montrent une évolution des esprits. Le 11 novembre 2004, l'Association des communes d'outre-mer, réunie en congrès, a déclaré souhaiter remettre à plat les surrémunérations de la fonction publique communale, qui mettent à mal les finances des municipalités ultramarines. Léon Bertrand, ministre délégué au Tourisme et également maire de Saint-Laurent-du-Maroni (Guyane), qui a participé au congrès de l'association en Nouvelle-Calédonie, puis à Paris, a apporté son soutien à cette démarche¹⁰⁷.

Le moment est venu, contre la facilité, la passivité ou la fuite dans l'endettement qui rythment la politique française, de réhabiliter l'action politique. L'État et la Nouvelle-Calédonie doivent de concert accompagner la sortie de l'économie assistée.

Assurer l'accompagnement par l'État et le Pays

L'élimination de la majoration des salaires des pensionnés et fonctionnaires entraînerait à moyen et long terme de nombreuses conséquences économiques qu'il est possible de schématiser comme suit :

107. http://www.fordayute.com/article.php3?id_article=779 ; source AFP.



Si certaines sont bénéfiques, il est cependant certain qu'à court terme les risques récessifs ne sont pas à négliger.

Un cercle vertueux, à risque récessif immédiat

Dans l'absolu, la suppression de la majoration des traitements devrait en effet avoir des répercussions immédiates sur le niveau des prix des biens de consommation et permettrait un premier resserrement des salaires du secteur formel urbain. Indirectement, elle devrait également entraîner une tendance à la non-surenchère du niveau des salaires ou avantages dans le secteur privé, et surtout dans les administrations locales. La suppression de la majoration aurait aussi indirectement un impact sur les relations sociales, car elle est l'origine de nombreuses tensions plus ou moins larvées au sein de la population active en Nouvelle-Calédonie.

Une répercussion devrait également être enregistrée sur l'immobilier résidentiel. Ayant cessé l'injection d'un pouvoir d'achat artificiel dans l'économie, la valeur des biens

pourrait alors rejoindre un rapport naturel lié au rendement du bien¹⁰⁸. L'atterrissement des prix profitera d'abord à la population des classes moyennes aux revenus non indexés, qui pourront se réapproprier le centre-ville, ainsi qu'aux collectivités publiques qui pourront construire, sans coût prohibitif, les logements sociaux qui font défaut. L'offre de construction sera également réorientée naturellement vers le logement social, les *appartels*, largement liés à la clientèle des retraités de la fonction publique cessant, faute de demande, d'être un produit attractif de défiscalisation, pour redevenir des produits touristiques, ce qu'ils auraient dû être sans détournement de la loi.

Une baisse des prix et une stabilisation des rémunérations, conjuguées à une plus grande harmonie sociale, devraient par suite permettre de développer plus facilement le secteur industriel, celui de la transformation des produits locaux, mais aussi la compétitivité à long terme de la mine et faire décoller enfin un secteur touristique porteur de nombreux espoirs. En outre, puisque les transferts publics contribuent à accentuer la tendance à la tertiarisation de l'économie et induisent un niveau relativement élevé des importations en accentuant le déséquilibre de la balance commerciale, une baisse du prix des produits locaux pourrait accroître sans artifice le niveau des exportations calédoniennes.

Cette politique aurait le mérite de revenir aux fondamentaux économiques à un moment propice. Elle permettrait d'anticiper deux évolutions à venir :

- La hausse des taux d'intérêts, peut-être rejoints par le retour du risque politique en Calédonie, ainsi que la très possible baisse indifférenciée des transferts publics de la Métropole confrontée à des difficultés financières croissantes, pourrait bien aboutir à des fluctuations bien plus erratiques du marché de l'immobilier. Tempérer la hausse en la régulant est aussi tempérer la probable baisse.
- Par ailleurs, la construction des usines et leur exploitation va inévitablement amener un nouveau flux migratoire en provenance de la Métropole. Sur la période de construction, la main-d'œuvre locale ne participera aux emplois qu'à une hauteur maximale de 20 % suivant la plupart des études prospectives¹⁰⁹. Durant la phase d'exploitation, et surtout à son début, la Calédonie manquera des cadres qualifiés qui seront nécessaires et qui viendront pour l'essentiel de Métropole. L'absence, sans doute encore probable, de législation sur la protection de l'emploi local dans le secteur privé, donnera un avantage comparatif aux Métropolitains formés et qualifiés, plutôt qu'aux Calédoniens qui devraient bénéficier d'une formation adaptée préalablement à leur embauche. L'afflux de main-d'œuvre métropolitaine compenserait certains départs

108. Ce rapport devrait être très approximativement de l'ordre de 120 fois la valeur mensuelle de location. Les prix d'achat ont largement dépassé cette valeur courante. Mais les particuliers compensent par une espérance de plus-value la faiblesse des rendements réels, ce qui est à l'origine du mécanisme spéculatif. On se reportera avec profit à l'étude de Jacques Friggit (http://www.foncier.org/statistiques/Urbanissimo2004.htm#_ftn1).

109. On rappellera ici que la Nouvelle-Calédonie a privilégié le recours à des prestations de service internationales, c'est-à-dire l'apport de la main-d'œuvre étrangère dans des conditions très dérogatoires du droit commun. On se reportera aux conclusions du colloque de l'USOENC, « Nickel 2010 », 7 et 8 juillet 2005, précité, p. 100 et suivantes ou l'étude AFD-IEOM précitée, p. 44. Inco se base sur un objectif d'un tiers des emplois sur une base annuelle de 60 heures hebdomadaires.

de pensionnés au moment propice, alors que l'addition des deux flux aboutirait à une forte aggravation des problèmes sociaux et des tensions qui les accompagneront.

Il y a toutefois des limites à ce modèle vertueux qui tiennent à la rigidité structurelle de l'économie insulaire. Il y a un risque d'effet récessif réel, qu'il conviendrait de compenser. Chacun tente de faire tourner des modélisations.

Ce risque a ainsi fait l'objet d'une mesure à la Réunion, dont l'économie est plus sensible que celle de la Nouvelle-Calédonie aux évolutions des transferts publics, par l'existence du revenu minimum d'insertion et l'absence de la mine ; il s'agit d'une hypothèse basée sur la désindexation immédiate et sans compensation : « Sous les hypothèses de rigidité des salaires réels et d'immobilité du capital qui ont été retenues (...), une baisse générale des salaires publics de 35 %, correspondant à peu près à une suppression des surrémunérations non justifiables par un niveau général des prix locaux plus élevé, conduirait à une baisse du PIB de l'ordre de 5 %, de la consommation d'environ 8 % et des prix à la consommation de 1,3 %. Le taux de chômage augmenterait de 3 à 4 points suivant les qualifications. En revanche, dans une économie moins rigide (salaires flexibles et capital mobile), l'effet de perte de revenu serait atténué par la dépréciation du taux de change réel : baisse du PIB de 2 %, de la consommation de 4 %, avec une baisse du niveau des prix de plus de 9 % conduisant à une augmentation de 3 % des exportations et une diminution de 4 % des importations¹¹⁰. »

Alain Liennard, dans une thèse de doctorat de l'université de Montpellier sur la Nouvelle-Calédonie soutenue en décembre 2003¹¹¹, étudie des *scenarii* complémentaires : ceux du développement tout d'abord avec la construction des usines, puis un assez improbable scénario de baisse de près de 50 % des transferts de la France, pour un coût estimé forfaitairement à 40 milliards de FCFP, en 2018 à la suite de l'indépendance. La thèse n'aborde pas directement le principe d'une suppression méthodique des surrémunérations pendant la période de construction de l'infrastructure industrielle calédonienne. La réflexion, difficilement exploitable en raison même de la brutalité de l'hypothèse avancée, mène toutefois à cette remarque que « la chute partielle des transferts de la France associée à la construction d'au moins une usine, ne semble pas faire sombrer la Nouvelle-Calédonie dans la récession annoncée par de nombreux experts, mais ferait stagner le PIB. Ce constat est fort encourageant pour les projets car il règle à la fois la question de la durabilité économique et assurément celle du calme social par les emplois induits (pour l'hypothèse d'une chute de 50 % seulement). Les projets combleraient le trou de l'emploi laissé par la chute des transferts, si on considère la parfaite substituabilité des professions¹¹² ». La suppression des seules surrémunérations, surtout si elle est progressive pour les actifs, entraînerait un impact économique et social qui

110. Denis Cogneau et Jean-Christophe Dumont, *Les effets des surrémunérations des agents des administrations sur l'économie de la Réunion*, précité, décembre 2000, p. 12.

111. Alain Liennard, *Analyse de la durabilité socio-économique d'un processus de développement insulaire : la Nouvelle-Calédonie*, thèse de doctorat soutenue à l'université de Montpellier I en décembre 2003, sous la direction du Pr Michel Garrabé. On mentionnera la présence des deux rapporteurs Jean Freyss (Paris I) et Alban Bensa (EHESS) au jury.

112. *Ibid.*, p. 346.

serait environ de moitié de celui étudié¹¹³. La récession ne serait ainsi sans doute pas à l'ordre du jour.

Si les prix et salaires sont plus rigides dans une économie insulaire, car ils tiennent compte des importations, faute de substitution systématique possible par les produits locaux, la Calédonie, on l'a toutefois remarqué, bénéficiera de sa moindre ouverture sur l'extérieur et des facultés d'adaptation de son industrie locale, ce qui est un élément positif. À l'inverse, l'accroissement des exportations restera limité, en raison même des capacités insuffisantes de production de l'île, du coût moyen de la main-d'œuvre qui demeurera élevé et de la parité fixe de la monnaie.

Enfin, il est concevable, sinon vraisemblable, que l'épargne des ménages de fonctionnaires, face à une baisse de leur revenu, s'ajuste afin de reconstituer le train de vie précédent. Cette épargne, fortement placée à l'extérieur du Pays, pourrait alors s'y localiser pour maintenir un niveau de consommation élevé. Un tel effet amortirait notamment l'ampleur de l'impact récessif.

Cet impact, récessif ou non, tiendra aussi à une forte composante psychologique et politique. Il faudra donner des perspectives à une population traumatisée par le changement. La réforme doit être accompagnée d'explications simples et lucides basées sur une pédagogie de l'accord de Nouméa et de la construction d'un destin commun basé sur la solidarité des composantes de la mosaïque calédonienne. Si, pour parler brutalement, la suppression des surrémunérations apparaît liée au retrait de la France et à une perspective inéluctable d'indépendance, les comportements irrationnels et agressifs d'une partie de la population agraveront fortement les tensions sociales. Certains ménages auront la tentation de « faire payer la réforme aux Kanak », par exemple en licenciant systématiquement les femmes de ménage pour susciter un mécontentement social diffus ou en quittant à grand fracas médiatique le Pays. Même si cette hypothèse doit relativiser les commentaires trop lyriques sur l'intériorisation du destin commun par la population, elle peut être évitée et limitée par un langage de vérité dans une perspective positive.

On rejoint là les comportements d'accompagnement nécessaires, dont la première alternative repose sur un choix entre une thérapie de choc et une thérapie graduelle.

Thérapie de choc ou thérapie graduelle

Ces deux solutions peuvent en théorie être suggérées. Elles ne sont toutefois pas politiquement équivalentes. Il convient de mesurer la très grande difficulté pour l'État aujourd'hui, et les collectivités publiques, à tenir dans la durée une ligne de réforme. Le risque de la progressivité est l'enlisement, particulièrement en France et dans les pays de tradition latine, et les nations qui ont choisi la voie de la réforme, souvent la voie libérale, l'ont fait avec un grand volontarisme et rarement avec progressivité. L'adaptation est plus brutale, mais les bénéfices sont plus rapides à mesurer. C'est, pour la zone du Pacifique sud, le modèle néo-zélandais.

113. En 2003, la part des ménages dans le total des transferts de l'État a été de 60,2 %, soit 59,347 milliards de FCFP. Les surrémunérations représentent globalement 25 milliards de FCFP, alors que l'hypothèse de baisse des transferts étudiée est de 40 milliards de FCFP.

Longtemps considéré comme l'un des pays les plus protectionnistes du monde, la Nouvelle-Zélande s'est engagée à partir de 1984 dans une spectaculaire transformation de ses structures économiques et est en quelque sorte « devenue, en l'espace d'une dizaine d'années, une sorte de "laboratoire" du libéralisme économique¹¹⁴ ».

Jusqu'au début des années 1980, l'économie néo-zélandaise se caractérisait en effet par son caractère peu ouvert sur l'extérieur et par un haut degré d'interventionnisme économique. L'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne et l'abandon simultané du système de la « préférence impériale », le haut niveau du système de protection sociale néo-zélandais et les deux chocs pétroliers avaient souligné l'inadaptation des structures économiques néo-zélandaises à la compétition économique internationale. Cette politique interventionniste s'était traduite, en raison d'une productivité des facteurs très insuffisante, par des performances économiques modestes, le revenu par habitant ne progressant que de 1,4 % par an entre 1950 et 1985 contre 2,9 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE.

C'est dans ce contexte que la victoire travailliste aux élections s'est paradoxalement traduite, à partir de 1984, par une modification complète de la politique économique néo-zélandaise au profit d'une approche résolument libérale : les principaux secteurs de l'économie, à commencer par l'agriculture, ont été libéralisés, les protections commerciales réduites, le secteur public diminué et son efficacité améliorée. Le retour au pouvoir du parti national fin 1990, qui démontre que la réforme n'est pas sans risque politique, s'est cependant traduit par une relance du processus.

La situation budgétaire de la Nouvelle-Zélande s'est améliorée de façon spectaculaire ces dernières années. Après une vingtaine d'exercices déficitaires, des excédents sont enregistrés depuis 1994. En 1995-1996, l'excédent de fonctionnement a été de 3,7 % du PIB, alors que la dette publique nette a été ramenée à 31 % du PIB. Les gains d'efficacité qui ont été réalisés, ainsi que le retournement spectaculaire de la situation budgétaire, sont impressionnants¹¹⁵. En 2004, l'activité économique a continué à croître fortement et le niveau de vie (mesuré par le PIB réel par personne) a augmenté régulièrement durant la décennie écoulée, si bien que le Pays est en bonne voie pour revenir dans la moitié des pays les plus riches de l'OCDE¹¹⁶.

Des réformes difficiles sont ainsi possibles et la Nouvelle-Calédonie doit pouvoir y parvenir. Les rapports qui se succèdent sur l'outre-mer hésitent entre les deux attitudes, avec une préférence pour les solutions graduelles. Mais l'absence de réformes intervenues n'infirme pas les remarques précédentes.

114. Rapport d'information du Sénat n° 290 au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Rapport n° 290, 1996-1997 : « Mission en Australie et en Nouvelle-Zélande » du 7 au 16 février 1997 de MM. Xavier de Villepin, Jean-Luc Becart, Didier Borotra, André Boyer, Maurice Lombard et André Rouvière, sénateurs.

115. Christian Dufour, Observatoire de l'administration publique (ENAP), « La réforme néo-zélandaise : éléments de bilan », *Coup d'œil*, octobre 1999.

116. <http://www.oecd.org>

- La « thérapie de choc » consisterait à supprimer rapidement la majoration des salaires des fonctionnaires en ramenant simplement le coefficient multiplicateur des salaires à un niveau de parité avec la Métropole, au nom du principe d'égalité, ou en ne corrigeant que le différentiel de prix, soit passer de 1,73 ou 1,75 à une fourchette comprise entre 1,15 et 1,30¹¹⁷ environ pour les fonctionnaires de l'État.

Si l'on veut bien toutefois considérer que ce sont les surrémunérations qui sont à l'origine du différentiel des prix et pas l'inverse, la baisse devrait être accompagnée jusqu'à la parité avec la Métropole, soit le taux zéro. La logique de compensation syndicale du différentiel de prix risque d'aboutir à l'immobilisme, puisqu'elle consiste à prendre la cause pour la conséquence. Il y a heureusement une marge de discussion immédiate qui tient à l'écart actuel entre les prix et la prétendue compensation. Il appartiendra au congrès et au gouvernement d'accompagner ou non ce mouvement pour les fonctionnaires du cadre local ou les contractuels détachés¹¹⁸.

Ainsi, le rapport Laffineur, souvent cité, passe-t-il d'une thérapie de choc pour les retraités à une thérapie graduelle pour les fonctionnaires en exercice¹¹⁹.

La désindexation des retraités ne représenterait pas, compte tenu de leur nombre actuel, un choc macroéconomique encore insupportable pour l'économie calédonienne. Il convient toutefois de ne pas attendre, car le rythme des installations se précipite. En Polynésie, le chiffre de 4 % du PIB pour le poids économique des retraités de la fonction publique d'État est souvent avancé, calculé sur la base du PIB obsolète de 1999 et pour l'ensemble de leurs pensions. Pour la Nouvelle-Calédonie, le chiffre atteint 3 % sur la base de l'ancien PIB de 1999 et plus vraisemblablement 2,50 % aujourd'hui sur la base d'un PIB estimé à 500 milliards de FCFP et la part de la surrémunération, seule en cause, n'est encore que de 1 %¹²⁰. Pour la proportion qui réside vraiment sur le Territoire, ils n'apportent que peu d'éléments bénéfiques à l'économie : leur consommation est très tournée vers l'extérieur ou l'importation de biens de consommation, et les achats d'appartements ou de résidences pèsent sur les prix au détriment des populations locales. Les « touristes permanents » ne sont que des écornifleurs.

Le scénario basé sur quelques départs et la mobilisation de l'épargne pour les autres reste crédible et bénéficierait plutôt à l'économie locale ; on peut ajouter que la collectivité n'a pas intérêt à augmenter la part de la population âgée pour éviter d'ajouter des coûts d'infrastructures sanitaires croissants, quand bien même l'État en rembourse par convention la prise en charge. Des retraites dignes d'un pays développé est un objectif nécessaire. Des retraités plus nantis que les actifs, dont pourtant leurs revenus découlent, est une aberration économique et politique difficilement acceptable et condamnée à l'avenir.

117. Le différentiel de prix entre la Métropole et l'outre-mer peut être grossièrement approché et évalué entre 10 à 15 % suivant le rapport Laffineur, n° 1094, précité. Le « Big Mac index » parle de 30 %.

118. Il faudra sans doute pour ces derniers une disposition impérative modifiant les principes directeurs du droit du travail (loi du pays) et s'imposant aux contrats en cours.

119. Rapport Laffineur, n° 1094, précité, p. 41, 5^e recommandation.

120. On se reportera aux tableaux ci-dessus où figurent les coûts pour 2003 des bonifications de pensions pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

Cette « thérapie de choc » élargie à l'ensemble de la fonction publique ne serait pas sans poser des difficultés. En effet, la diminution brutale de leur traitement pourrait conduire au départ de ceux des agents de la fonction publique d'État qui ne résident là que pour des raisons pécuniaires. Or, il n'est pas certain qu'aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie soit en mesure de fournir un nombre suffisant de diplômés originaires du Pays en remplacement des partants.

Pour les fonctionnaires, la discussion devrait être possible. Mais la direction et le tempo de la réforme doivent être clairement, et par avance, indiqués. La certitude de la réforme est une condition de sa réussite. Il s'agit de mener en accompagnement une vraie politique d'emploi local.

- La deuxième solution pourrait être qualifiée de « thérapie graduelle ». Cette deuxième thérapie aurait l'avantage de permettre à la Nouvelle-Calédonie de supprimer en douceur les distorsions économiques qui existent aujourd'hui, tout en permettant aux citoyens de la Nouvelle-Calédonie ou à ceux bénéficiant d'une durée de résidence suffisante¹²¹, d'obtenir les qualifications nécessaires à la reprise des fonctions de ceux qui choisissent leur départ, sur une certaine période. L'emploi dans la fonction publique de personnels originaires de Nouvelle-Calédonie fait déjà l'objet d'encouragements particuliers, avec le programme « Cadres avenir » ou le projet de loi sur l'emploi local dans le secteur public adopté par le gouvernement le 28 juillet 2005¹²². L'augmentation du niveau de capital humain de la Nouvelle-Calédonie, déjà bien amorcée depuis la création de son université et l'ouverture d'une multitude de formations (BTS, classes préparatoires, école de commerce, etc.) devrait le permettre très largement aujourd'hui.

Cette solution, la plus souvent préférée par les décideurs comme les résidents, pose dans ses modalités pratiques de redoutables problèmes juridiques. On a coutume de la caricaturer par l'expression « fermer la porte derrière soi ».

Le ministre de Peretti l'avait tenté en 1997 pour La Réunion, avec une louable intention de réforme et un non moins évident souci de division des oppositions : sa proposition de réforme était basée sur le double principe du maintien du niveau de rémunération actuel des agents en poste et de l'alignement de la rémunération des fonctionnaires nouvellement nommés sur celle en vigueur en Métropole au plus fort taux d'indem-

121. Article 24 LO : « Dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, la Nouvelle-Calédonie prend au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés.

De telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et à la fonction publique communale. La Nouvelle-Calédonie peut également prendre des mesures visant à restreindre l'accès à l'exercice d'une profession libérale à des personnes qui ne justifient pas d'une durée suffisante de résidence. La durée et les modalités de ces mesures sont définies par des lois du pays. »

122. Le Conseil d'État a formulé un avis préalable sur le projet de loi du pays, en application de l'article 100 LO, largement défavorable au projet présenté (avis n° 372.237 du 17 novembre 2005).

nité de résidence (+ 3 % comme en Île-de-France), soit une réduction d'environ 30 % par rapport à la situation des agents en place qui auraient conservé leur taux actuel de surrémunération de 53 %.

Le rapport Fragonard le préconisait également pour les DOM : « Le scénario que nous suggérons de mettre en discussion et notamment de soumettre à la concertation avec les syndicats, reposera sur deux principes : pour les agents actuellement en fonction, une réduction progressive du taux de majoration serait prévue et s'étalerait sur la durée de la loi d'orientation. Pour les embauches, celles-ci se feraient au niveau où s'établirait le coefficient de majoration. Il n'y aurait donc pas de système dualiste des rémunérations en fonction de la date d'embauche. Le coefficient "cible" pour 2007 serait fixé à 1,35 pour la Réunion et 1,33 pour les Antilles Guyane (baisse de 1 point par an dans l'hypothèse d'une période de sept ans, retenue pour la loi d'orientation). L'effort ainsi demandé est de 1,67 % par an à la Réunion et de 0,7 % aux Antilles Guyane¹²³. »

Le rapport Laffineur s'y rallie aussi pour les fonctionnaires en exercice, à la différence des retraités ; sa première recommandation précise : « Compte tenu des flux financiers que représente le système de surrémunérations, il apparaît essentiel à votre Rapporteur de conduire une réforme très progressive, sur le long terme. Elle pourrait ainsi consister à ne plus revaloriser les salaires, jusqu'à ce que le taux de complément de rémunération, corresponde véritablement au différentiel de prix avec la Métropole¹²⁴. » Cette méthode se situe dans la continuité historique de la réforme Dijoud qui l'avait empruntée, à une époque toutefois où l'inflation importante qui justifiait les revalorisations permettait une décrue rapide du taux d'indexation en compensation. Elle mettrait déjà fin à une situation absurde, où le différentiel d'inflation entre la Nouvelle-Calédonie et la Métropole aboutit, par les revalorisations du point métropolitain, à une surcompensation pour les fonctionnaires en résidence.

Dans une joute parlementaire récente, le sénateur Nicolas About, président de la commission des affaires sociales du Sénat, a proposé sans succès une remise à plat en modifiant les conditions d'attribution de l'indemnité temporaire de retraite pour les nouveaux bénéficiaires à compter du 1^{er} janvier 2005, sans remettre en cause la situation des personnes qui en bénéficient actuellement et en n'ouvrant plus l'accès à ce dispositif qu'aux fonctionnaires civils et militaires ayant passé dans ces territoires les cinq dernières années précédant la liquidation de leur retraite ; enfin ramenant au taux unique de 25 % du principal de la pension le plafond de cet avantage¹²⁵.

Ce type de solution, s'il a le mérite de paraître politiquement plus acceptable, pose de redoutables problèmes juridiques. Il risque en effet de contrevenir au principe d'égalité qui est constitutionnellement garanti.

Les retraités de la fonction publique sont placés dans une situation légale et réglementaire. L'ensemble de leurs droits résultent ainsi d'actes unilatéraux législatifs ou réglemen-

123. Rapport Fragonard, mai 1999, précité, p. 62.

124. Rapport Laffineur, n° 1094, p. 40.

125. Amendement n° 56 du 15 novembre 2004, présenté par le sénateur Nicolas About, relatif à l'article 29 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005.

taires. Ils ne peuvent opposer de droits acquis au maintien de leur situation. Le Conseil constitutionnel avait rappelé ces quelques vérités lors de sa décision de conformité de l'importante loi de 2003 portant réforme des retraites : « En ce qui concerne le grief tiré de la violation du principe d'égalité : considérant que les requérants soutiennent que l'allongement de la durée de cotisation par voie réglementaire conduira à ce que des personnes justifiant de la même durée de cotisation soient traitées différemment lors de la liquidation de leur retraite ; considérant que l'objectif que le législateur s'est fixé de garantir le système de retraites par répartition l'a conduit à faire dépendre le calcul des droits des retraités de l'évolution future de l'espérance de vie après soixante ans ; que, ce faisant, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité. » Rien n'empêche donc de modifier les « acquis ». Et il y joint la définition positive du principe : « Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit¹²⁶. »

Le Conseil d'État ne raisonne pas autrement. La formulation de principe a été fournie par l'arrêt Denoyez et Chorques en 1974 à propos des tarifications du service public : « La fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usager d'un service (...) implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (...) commande cette mesure¹²⁷. »

La réforme, puisqu'elle porte atteinte aux principes posés par la loi du 9 mai 1950, devrait être législative et les nombreuses tentatives d'amendements apportées à la loi de finances abondent en ce sens. Toutefois, la fixation du taux de majoration lui-même relève du niveau réglementaire dans le cadre des principes déterminés par la loi. L'article 34 de la Constitution donne en effet compétence au législateur pour fixer les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État et déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, ainsi que ceux du droit du travail et de la Sécurité sociale ; en vertu du premier alinéa de l'article 37 de la Constitution, il appartient par contre au pouvoir réglementaire de déterminer les modalités de mise en œuvre des garanties et principes fondamentaux posés par le législateur. Le Conseil constitutionnel assurera ainsi le contrôle de la loi. Le Conseil d'État ferait appliquer le même principe constitutionnel, si le règlement ne procédait pas de l'autorité de la loi. Il vérifiera que le pouvoir réglementaire est resté dans les limites d'appréciation fixées par la loi.

La fixation, en conséquence, de taux de majoration à la baisse ne pose pas de problèmes juridiques particuliers ; le maintien par contre de taux différents de majoration pour des fonctionnaires ou pensionnés risque de se heurter au principe d'égalité. Si l'on peut admettre que des agents arrivés avant la réforme ne sont pas dans une situation tout à

126. Conseil constitutionnel, décision du 14 août 2003, n° 2003-483 DC relative à la loi portant réforme des retraites.

127. Conseil d'État n° 88032 et 88148 du 10 mai 1974, MM. Denoyez et Chorques.

fait identique à ceux arrivés après la réforme, il n'est pas concevable de penser que la liquidation de traitements ou de pensions au même moment pour des fonctionnaires résidant en Nouvelle-Calédonie à la même période, mais à des taux différents selon leur date d'arrivée, ne heurterait pas de front le principe d'égalité. La censure paraît inévitable. Une dérogation au principe d'égalité pour un motif d'intérêt général, qui conforte la définition de catégories différentes plutôt qu'elle ne déroge au principe d'égalité¹²⁸ paraît difficile à envisager. Ainsi dans la loi sur les retraites, le Conseil constitutionnel a-t-il admis qu'on puisse tenir compte, pour les corriger d'inégalités de fait, sans porter atteinte au principe d'égalité hommes-femmes : « Considérant, toutefois, qu'il appartenait au législateur de prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet ; qu'en particulier, elles ont interrompu leur activité professionnelle bien davantage que les hommes afin d'assurer l'éducation de leurs enfants ; qu'ainsi, en 2001, leur durée moyenne d'assurance était inférieure de onze années à celle des hommes ; que les pensions des femmes demeurent en moyenne inférieures de plus du tiers à celles des hommes ; qu'en raison de l'intérêt général qui s'attache à la prise en compte de cette situation et à la prévention des conséquences qu'aurait la suppression des dispositions de l'article L. 351-4 du code de la Sécurité sociale sur le niveau des pensions servies aux assurées dans les années à venir, le législateur pouvait maintenir, en les aménageant, des dispositions destinées à compenser des inégalités normalement appelées à disparaître¹²⁹. »

L'intérêt général est ici de revenir au principe de parité avec la Métropole, pas de faire perdurer des inégalités. Il est aussi de faire supporter un coût moindre à la collectivité, pas d'entretenir le train de vie des arrivants les plus précoces et qui ont déjà bien profité de la situation. L'invocation des intérêts moraux et matériels ou de la citoyenneté calédonienne serait encore plus paradoxale, puisqu'elle consisterait à invoquer le destin commun au profit du maintien d'avantages liés originellement à l'expatriation. Il faudra ainsi inévitablement traiter de la même manière l'ensemble des fonctionnaires ou pensionnés, étant entendu que ces derniers forment deux catégories distinctes dont le traitement peut être légitimement dissocié.

Il est donc possible d'envisager une désindexation par palier des fonctionnaires actifs de l'État, tout en tenant compte des différentiels de prix entre la Nouvelle-Calédonie et la Métropole. Il faudrait, dans une perspective concrète d'émancipation, atteindre sur la durée de l'accord de Nouméa un coefficient cible limité au maximum à l'écart des prix. Si on se fixe ainsi un objectif de 1,30 atteint fin 2013 et partant de 2007, il suffirait de baisser l'index de 0,015 tous les trimestres. C'est un compromis entre les exigences politiques et financières et la méthode Dijoud.

La correction n'est pas insupportable : 1,66 fin 2007, 1,60 fin 2008, 1,54 fin 2009, 1,48 fin 2010, 1,42 fin 2011, 1,36 fin 2012, 1,30 fin 2013. La question de la majoration spéciale en brousse et son différentiel pourraient faire l'objet d'une mesure simultanée dans les mêmes proportions.

128. Joël Carbajo, *Droit des services publics*, mémento Dalloz, 1995, p. 50 et 51.

129. Conseil constitutionnel, décision n° 2003-483 précitée, considérant n° 25.

L'avantage de cette solution graduelle est qu'elle permet à la fois à l'économie de s'ajuster en douceur et de remplacer les Métropolitains partants par des Calédoniens diplômés, qui soit disposent déjà d'une formation suffisante, soit leur permet d'achever des études plus poussées en Métropole ou dans la zone Pacifique, particulièrement l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et revenir avec un solide bagage en terme de formation ou de passer les concours de la fonction publique d'État. Il ne faut pas oublier que l'accroissement en terme de capital humain est déjà bien amorcé comme en atteste le nombre d'élèves ou étudiants en Nouvelle-Calédonie.

POPULATION SCOLAIRE ET ÉTUDIANTE (2002-2004)

Population en nombre de personnes	2002	2003	2004
Scolaire	69 584	70 532	71 235
1 ^{er} degré	36 995	36 995	36 988
2 ^e degré	30 201	30 940	31 539
Supérieur	2 388	2 597	2 708

Source : site Internet de l'ISEE (<http://www.itse.nc>).

Mais ces thérapies, graduelles ou de choc, supposent encore une politique active d'accompagnement par le maintien de flux financiers, au moins pendant la période d'adaptation, en faveur des collectivités d'outre-mer.

Donner autrement

L'objectif de ces réformes est de favoriser un développement plus autonome de l'outre-mer, particulièrement de la Nouvelle-Calédonie qui suit une voie propre et originale. Il ne s'agit ni par une logique masochiste d'arrêter les transferts, ni de tuer le développement. Le rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Marc Laffineur, l'avait solennellement affirmé dans une 6^e proposition qui compensait l'effort demandé aux ménages : « Les économies budgétaires réalisées devront être réinjectées dans le financement d'investissements et d'équipements structurants outre-mer. »

- L'idée de réorienter le financement de l'outre-mer, des ménages vers les investissements et les politiques publiques, était implicite dans de nombreux rapports. L'originalité de la proposition est de lier la réforme à un engagement de l'État. Certes, les modalités techniques de la compensation ne sont pas faciles à établir, mais elles représentent une condition déterminante de la réforme ; c'est largement parce que les élus n'ont pas confiance dans l'engagement à long terme de l'État, pour compenser des économies réelles, qu'ils redoutent de mettre le doigt dans un engrenage de réformes.

Ce serait dans la logique de la LOLF¹³⁰ ; la « loi organique relative aux lois de finances » a pour objectif principal de remplacer une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui augmente ») par une culture de résultats (« un bon budget est celui qui permet, au moindre coût, d'atteindre les objectifs préalablement définis »). Le budget 2005 sera le dernier budget présentant par ministère les moyens accordés, demandant par là même au Parlement de s'immiscer dans des considérations opérationnelles et administratives. Avant la loi organique, le Parlement reconduisait, de manière quasi automatique, 94 % des crédits en un seul vote (les « services votés »), sans examen au fond. Le débat n'était approfondi que pour les mesures nouvelles, représentant seulement 6 % du budget. Avec un budget présenté par mission, le Parlement centrera dorénavant ses discussions sur les politiques publiques et sur l'orientation à donner à l'action de l'État. 100 % des crédits votés par mission seront dès lors portés à une discussion fine par programme (unité d'exécution du budget) dont les crédits seront détaillés à titre indicatif par nature (titres) et par action.

Un élément nouveau dans l'appréciation de la dépense est introduit dans les projets annuels de performance. Il s'agit de la justification au premier euro des crédits. Cette justification des crédits servira dans le cadre de la discussion budgétaire à comprendre les fondements et le contenu de la dépense et sera un élément d'appréciation pour le Parlement de la pertinence de la demande budgétaire. Il s'agit en effet de rapprocher les crédits de leurs déterminants physiques, par un coût unitaire par exemple, et d'expliquer l'emploi prévisionnel des crédits et des personnels. La nouveauté de cette justification au premier euro tient au fait qu'elle portera sur l'intégralité des crédits des futurs programmes et qu'elle s'appliquera pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiements. Tous les ministères ont été invités à justifier au premier euro, à titre expérimental, une partie de leurs crédits dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2005.

De ce point de vue, si la LOLF suscite un grand espoir, il n'est pas sûr que sa première mouture soit d'un bien grand secours. Comme le notait déjà avec amertume la commission des finances du sénat, « le programme Emploi outre-mer de la mission “outre-mer” ne comporte pas d’objectifs relatifs à la fonction publique outre-mer, malgré des demandes récurrentes de votre commission sur ce sujet¹³¹ »...

L'idée est donc bien d'offrir aux collectivités territoriales la possibilité d'assainir leur situation financière et d'utiliser les économies réalisées pour financer des équipements structurants, le logement social, la formation professionnelle. Les besoins ne manquent pas et l'État pourrait accompagner le développement durable en s'associant aux efforts d'environnement.

130. Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003, juin 2004. <http://www.minefi.gouv.fr/>

131. Rapport d'information n° 220 du 2 mars 2005, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur « les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF », par M. Jean Arthuis, sénateur, p. 37.

Ainsi, l'assainissement de la ville de Nouméa recule ; le schéma directeur de 1987 fixait trois objectifs : collecter l'ensemble des eaux usées, les traiter pour protéger la mer et les baigneurs, et canaliser les eaux pluviales pour limiter au mieux les inondations. Coût du programme : 10 milliards de FCFP de l'époque, prévus sur 12 à 15 ans. Les grands travaux ont débuté en 1988 par la réalisation de collecteurs d'eaux pluviales et usées dans le centre-ville. En fait, en 17 ans, Nouméa a effectué 6,2 milliards de travaux d'assainissement, et parallèlement, au cours de la même période, la ville a investi 1,9 milliard en adduction d'eau. Dans le même temps la ville connaît une explosion urbaine. Entre 1987 et 2005, elle est passée de 64 000 à 92 000 habitants. Tout l'ancien est à refaire et de nouvelles priorités sont apparues avec le développement des lotissements privés ou sociaux. On fait au mieux du surplace ; en termes d'environnement, on recule ! 6,2 milliards de FCFP dépensés, 11,6 milliards encore à prévoir selon le maire présentant au conseil municipal les orientations le 28 juillet 2005¹³². Or, les règles de financement des investissements sont rigides en Nouvelle-Calédonie. Le fonds intercommunal de péréquation pour l'équipement des communes (FIP) prévu par la loi n° 69-5 du 3 janvier 1969 relative à l'organisation des communes dans le Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, tel que modifié par l'article 49 de la loi organique du 19 mars 1999, repose sur une recette issue d'une quote-part des impôts, droits et taxes de la Nouvelle-Calédonie et ne peut être inférieure à 0,5 % de cette somme. Depuis 1999, 55 % de cette part investissement vont aux communes de la province Nord, 25 % à celles du Sud et 20 % à celles des îles¹³³. La répartition entre communes dépend des projets en matière d'adduction d'eau, d'assainissement, de voirie, de constructions publiques et scolaires ou d'achats, de ramassage scolaire, de lutte contre l'incendie, etc., mais le montant de la subvention allouée à chaque commune dans ce cadre ne peut excéder les 2/3 du coût de l'opération concernée. Depuis 1996, le congrès a d'ailleurs décidé de faire transiter l'intégralité de ses subventions d'équipement aux communes par le FIP équipement. Les contraintes politiques et juridiques sont ainsi fortes pour la ville de Nouméa. La « ville unique » étant la première touchée par un mécanisme de désindexation des fonctionnaires et pensionnés, il ne serait pas illégitime que l'État se dote des moyens de lui permettre le financement de grands travaux au bénéfice de l'île tout entière et de son image touristique.

L'État pourrait jeter également un regard renouvelé sur le projet minier du Sud, devant la montée des oppositions, et favoriser l'obligation pour la société Inco de traiter les milliers de tonnes de déchets liquides qu'elle projette d'envoyer par un « grand tuyau » dans le canal de la Havannah, quitte à rediscuter certaines aides liées à la défiscalisation du projet¹³⁴.

Plus généralement, l'État pourrait mener une politique plus volontariste grâce aux outils des contrats de développement, et notamment dans les crédits au logement

132. *Les Nouvelles calédoniennes*, 29 juillet 2005.

133. Rapport n° 1110 du 9 octobre 2003 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2004, par Gilles Carrez.

134. On se reportera au dossier issu des travaux du colloque USOENC des 7 et 8 juillet 2005, précité, p. 140.

social, s'il disposait des marges financières nouvelles ainsi dégagées. Il pourrait ainsi mieux jouer son rôle et favoriser le retour à une politique active de l'emploi et de la formation professionnelle, autre que la facilité de l'importation de la main-d'œuvre métropolitaine...

Il pourrait aussi concrètement préparer l'émancipation, aux côtés de la Nouvelle-Calédonie et de son gouvernement, en participant à la préparation des transferts de compétences. L'accord de Nouméa détermine ainsi un échéancier des transferts de compétences. Le but est de ne laisser à l'État, à la veille du choix sur l'autodétermination, que les compétences régaliennes. Ainsi, l'article 26 de la loi organique dispose-t-il que « les compétences attribuées à l'État par les dispositions du III de l'article 21 sont transférées à la Nouvelle-Calédonie au cours de la période correspondant aux mandats du congrès commençant en 2004 et 2009. Les compétences transférées et l'échéancier des transferts font l'objet d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du congrès, au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant le début de chaque mandat ».

Les compétences visées ne sont pas négligeables : « Police et sécurité en matière de circulation aérienne intérieure et de circulation maritime dans les eaux territoriales ; enseignement du second degré public et privé, sauf la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré ; santé scolaire ; enseignement primaire privé ; droit civil, règles concernant l'état civil et droit commercial ; sécurité civile. »

Force est de constater qu'aucune demande de transfert de compétences n'a été présentée au congrès depuis l'alternance du 9 mai 2004. La règle des 6 mois visée par l'article 21 ne semble pas d'ailleurs un obstacle dirimant, car pas vraiment sanctionnée. On ne voit pas qui ferait obstacle par une interprétation d'ailleurs discutable à la très large volonté du congrès à la majorité des 3/5^e de ses membres. Le désir du législateur était plutôt d'inciter à un calendrier de transferts au cours du mandat pour éviter « l'effet report », qui s'est justement produit. Il existe en effet, outre d'éventuelles et implicites réticences politiques, des difficultés importantes à la demande des transferts de compétences, dont le coût financier n'est pas la moindre.

En matière de sécurité civile, on joue la course de lenteur entre l'État qui attend de se débarrasser de cette compétence fort coûteuse et la Nouvelle-Calédonie qui ne souhaite guère la prendre. Pendant ce temps, la brousse brûle sans susciter de réaction autre que d'accoutumance. Ainsi, pour l'enseignement primaire et secondaire privé, la présidente du gouvernement avait suggéré, dans sa déclaration de politique générale du 17 août 2004, que « le niveau d'équipement soit ramené à parité entre l'enseignement privé et l'enseignement public ». Or, le coût approximatif de la remise à niveau est de 7 milliards de FCFP. Voilà un engagement digne de l'État, qu'il pourrait financer par les économies prises ailleurs et qui s'inscrit directement dans la philosophie de l'accord de Nouméa, ainsi que dans la tradition historique calédonienne qui fait qu'un grand nombre de Kanak sont scolarisés dans les établissements privés. S'agissant du second degré public, les investissements lourds devraient être effectués avant le transfert ou leur financement doit être garanti sur la durée. Les dépenses en matière d'enseignement du second degré augmentent de 6 à 8 % par an, alors que l'évolution annuelle de la

dotation de compensation de l'État, telle qu'elle est prévue par la loi organique, est de 1 à 2 %. L'État peut là aussi donner l'inflexion nécessaire. Moins donner aux pensionnés pour mettre à niveau le système éducatif, c'est une vraie orientation politique qui mise sur l'avenir et qui ferait honneur à la France.

L'État pourrait aussi accompagner la fin des surrémunérations et la construction de la base économique locale par une vraie discussion sur l'euro, comme outil d'un développement « soutenable ».

- L'euro peut-il devenir la monnaie de la Nouvelle-Calédonie et pourquoi faire ? La question est posée dès à présent, alors même que l'accord de Nouméa semble renvoyer la question monétaire à la « sortie » à compter de 2014 de l'accord de Nouméa, puisqu'il s'agit d'une des compétences régaliennes sur laquelle porterait la question sur l'accession à la pleine souveraineté des articles 77 de la Constitution et 216 de la loi organique. Il s'agit, au surplus, certainement d'un signe identitaire pour lequel la loi organique requiert une majorité au congrès des 3/5^e de ses membres¹³⁵.

Le franc CFP¹³⁶, créé par le décret n° 45-1036 du 25 décembre 1945 a une parité fixe, mais ajustable, avec le franc français depuis 1949. Figé à 1 FCFP pour 5,50 FF en 1949, la création du « nouveau franc » en 1958 a simplement modifié l'expression de cette parité : 100 FCFP valant 5,50 FF. Cette parité est restée la même jusqu'au 1^{er} janvier 1999, date à laquelle l'euro s'est substitué au franc français. La valeur du franc français étant fixée sur la base de 1 € = 6,55957 FF, la nouvelle parité du franc CFP (XPF) est donc désormais de 1 000 FCFP pour 8,38 €¹³⁷. Sa convertibilité demeure garantie par le Trésor français et il a cours dans les trois collectivités françaises du Pacifique. Cette parité a été fixée par le gouvernement français en application du « Protocole sur la France », annexé au traité de Maastricht qui stipule que « la France conservera le privilège d'émettre des monnaies dans ses territoires d'outre-mer selon des modalités établies par sa législation nationale et elle sera seule habilitée à déterminer la parité du franc CFP ».

La Nouvelle-Calédonie bénéficie donc déjà des avantages liés à l'ancrage dans une monnaie stable et internationalement reconnue. C'est en fait la garantie apportée par le Trésor français à la totale convertibilité du franc CFP qui assure, on l'a noté, l'équilibre de la balance des paiements à travers le poste des flux financiers publics. L'économie est ainsi protégée des grandes contraintes d'équilibre et il n'est pas sûr que l'adoption de l'euro ajoute des avantages réels dont la Calédonie ne dispose pas déjà. Le *status quo* représenterait certainement une solution monétaire crédible, chaque collectivité pouvant suivre une voie propre liée à ses relations particulières avec la Métropole. Cela permettrait pour la Nouvelle-Calédonie d'attendre les échéances de 2014 à 2018.

Risquons l'hypothèse que c'est cette incertitude, pourtant à ce jour encore limitée, qui explique la volonté de relancer le débat actuel. Les promoteurs qui ont profité des programmes en défiscalisation, ou ceux qui les ont racheté à l'issue, aimeraient bien

135. Article 5 LO.

136. « Change Franc Pacifique » ou XPF en signe international.

137. 1 € = 119,3317 FCFP.

une garantie de leurs investissements et la tentation est grande de profiter du contexte politique pour anticiper, l'air de rien, les choix fondamentaux de la Nouvelle-Calédonie. On enverrait aux investisseurs et, on l'a déjà souligné par l'usage du même mot, aux « immigrants », un message clair de rapprochement entre la Nouvelle-Calédonie et la Métropole. Pour un Métropolitain, peu concerné par les enjeux politiques ou institutionnels, seul le FCFP distingue la presque île de Nouméa de l'île de La Réunion. On utiliserait ainsi la compétence de l'État pour étendre, avec la seule consultation du congrès à la majorité simple, les textes nationaux et européens nécessaires et on pourrait même proposer ou accepter, sur le fondement de l'article 28 de la loi organique, de confier au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie les pouvoirs de négocier et signer l'accord à intervenir avec l'Union européenne suivant l'article 111 § 3 CE¹³⁸.

Jean Freyss avait déjà abordé avec franchise la question du taux de change du franc CFP : « La stabilité monétaire qu'apporte la zone Franc est indiscutablement un atout pour tous les pays concernés. La stabilité est une chose, le niveau de la parité de change en est une autre. Une dévaluation du franc CFP, évoquée à plusieurs reprises, et toujours rejetée, rétablirait une parité plus juste et créerait les conditions d'un minimum de compétitivité. Mais une telle mesure n'est pas une fin en soi. Si elle n'est pas appuyée sur une politique stricte des prix et des revenus, sur une réforme de la fiscalité et de l'épargne, elle ne peut en effet que conduire au cercle vicieux des dévaluations successives, donnant ainsi raison au refus du Trésor. Une dévaluation ne serait qu'un des instruments d'une réforme d'ensemble¹³⁹. »

La question de la surévaluation du franc CFP est aujourd'hui débattue. À l'aune de l'étalon Mac Donald's, le CFP est surévalué de l'ordre de 30 % en 2003 par rapport à l'euro et de 37 % par rapport au dollar US¹⁴⁰. La lecture de la balance des paiements incite également à conclure à la forte surévaluation du franc CFP. C'est plus discutable s'agissant des bas salaires du secteur privé. La question de la valeur de la monnaie est jugée secondaire par les études les plus récentes qui montrent une insensibilité apparente de l'économie calédonienne aux fluctuations de l'euro et du dollar US¹⁴¹. Mais cette insensibilité ne vaut justement que parce qu'il existe un fort secteur économique

138. Article 111 CE (ex-article 109) § 3 : « Par dérogation à l'article 300, au cas où des accords sur des questions se rapportant au régime monétaire ou de change doivent faire l'objet de négociations entre la Communauté et un ou plusieurs États ou organisations internationales, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission et après consultation de la BCE, décide des arrangements relatifs aux négociations et à la conclusion de ces accords. Ces arrangements doivent assurer que la Communauté exprime une position unique. La Commission est pleinement associée aux négociations. Les accords conclus au titre du présent paragraphe sont contraignants pour les institutions de la Communauté, la BCE et les États membres. » Les PTOM ne faisant pas partie du territoire de la Communauté européenne, ce fondement est préconisé par le groupe de travail réunissant État, Banque de France, IEOM et AFD. C'est celui qui a été retenu pour introduire l'euro à Monaco, Saint-Marin et au Vatican.

139. Jean Freyss, 1995, précité, p. 224.

140. Rapport d'études n° 2, juin 2003, « Régime de change, politique monétaire et insertion internationale des TOM », DME, à la demande de l'AFD dans le cadre du projet EURODOM, p. 21.

141. Rapport d'études « Croissance et développement dans une économie insulaire », précité, mai 2005, AFD-IEOM, p. 23.

abrité par une « fiscalité de porte » de la concurrence internationale et par la croissance continue des transferts métropolitains.

Si l'on veut rendre le tourisme compétitif, si l'on veut favoriser durablement la base industrielle minière de la Nouvelle-Calédonie, la valeur de la monnaie, liée à d'autres réformes intérieures, se posera nécessairement. De même existe-t-il un lien technique, et non plus économique, incontournable entre dévaluation et désindexation. Les fonctionnaires étant rémunérés en euros, convertis ensuite en monnaie locale, une dévaluation les enrichirait en termes relatifs. Il conviendrait donc qu'une baisse éventuelle du taux de change soit compensée par une baisse équivalente de l'indexation des traitements. De même faudrait-il veiller à ce que les banques supportent en tout ou partie le risque de change dont elles se sont en général garanties par des clauses insérées dans les contrats de prêts aux particuliers.

Ainsi, le maintien d'un taux de change surévalué aboutit-il à un renforcement de la contrainte extérieure qui ne peut être viable que si les opérations courantes sont équilibrées. Et elles ne le sont que par les transferts publics métropolitains ; cela ne serait évidemment pas le cas dans une économie indépendante ou même dans une hypothèse de baisse des transferts métropolitains. Ce choix suppose que la France abonde indéfiniment les transferts financiers. Il doit être parfaitement clair qu'on préjuge alors du choix d'une économie plus émancipée. Finalement, l'adoption de l'euro aujourd'hui, si elle n'ajoute pas d'avantages économiques décisifs à ceux dont dispose déjà la Nouvelle-Calédonie, la prive de la possibilité d'envisager une politique économique alternative, comprenant une réflexion sur le niveau de change.

Le débat politique est alors doublement faussé : il vise d'une part à anticiper un choix de souveraineté et d'autre part, pour éviter les anticipations auto réalisatrices des acteurs économiques, c'est-à-dire plus prosaïquement la fuite des capitaux, à ne jamais ouvrir le débat sur une possible dévaluation. Cette absence de discussion publique sur le change empêche un débat économique crédible sur l'émancipation économique de la Nouvelle-Calédonie et met, particulièrement les partis indépendantistes, dans une position intenable. La sagesse consisterait à revenir à la logique et au tempo de l'accord de Nouméa.