Vers un développement citoyen

Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie

LIBRES COURS
Sciences politiques

Mathias Chauchat

Vers un développement citoyen

Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie

PUG

Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

Cet ouvrage a été publié avec le concours de l'université de la Nouvelle-Calédonie – Équipe d'accueil n° 3329 « Recherches juridiques et économiques ».

Photos de couverture : Le terminal minier SLN (Société Le Nickel) de Paagoumène (province Nord).

La mairie de Kaala-Gomen (province Nord).

Un immeuble en défiscalisation à l'Anse-Vata (province Sud).

Manifestation à l'appel de l'USTKE (Union syndicale des travailleurs kanak et des exploités) pour l'usine du Nord le 10 décembre 2005 à Nouméa.

© Presses universitaires de Grenoble, 2006

BP 47 – 38040 Grenoble cedex 9

Tél. : 04 76 82 56 51 – Fax : 04 76 82 78 35

pug@pug.fr/www.pug.fr

ISBN 2 7061 1338 3

Mathias CHAUCHAT

Vers un développement citoyen

Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie

Presses universitaires de Grenoble

DANS LA MÊME COLLECTION

Droit

F. Servoin, *Droit administratif de l'économie*, 2001

D. Lefebvre, E. Mollaret-Laforêt, C. Guiter, C. Robbez Masson, *Droit et entreprise – Aspects juridiques, sociaux, fiscaux*, 2004-2005, 10e édition

P. Pedrot (dir.), *Génétique, biomédecine et société*, 2005

D. Mallet, P. Balme, P. Richard (dir.), *Réglementation et management des universités françaises*, 2005

Économie

A. Samuelson, *Les grands courants de la pensée économique*, 5e édition, 1997

P. Bailly, *Statistique descriptive*, 1999

M. Lejeune, *Traitements des fichiers d'enquêtes. Redressements, injections de réponses, fusions*, 2001

C. Perret (dir.), *Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, 2002

H. Drouvot, *Le Made in Brésil. L'industrie brésilienne face à la mondialisation*, 2005

Gestion

B. Derrouch, *Gestion comptable et financière de l'entreprise*, 2005

Sciences politiques

J.-L. Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, 2005

Psychologie

E. Grebot et I. Orgiazzi Billon-Galland, *Les bases de la psychopathologie – Éléments historiques, notionnels et théoriques*, 2001

E. Grebot, *Repères en psychopathologie*, 2002

Sommaire

Towards a development for responsible citizens in New Caledonia ; prospects of emancipation for New Caledonia

Collegial policy against disorder

Building citizenship through income tax reform

The abolition of index-linking for durable development

Introduction 9

Chapitre I – **La collégialité contre le désordre** 17

UN EXERCICE DE CONCORDANCE 18

Une notion pourtant classique 18

La tradition constitutionnelle française 18

Les expériences extérieures originales 20

Des emprunts composites 29

Les emprunts classiques 29

Les ajouts originaux 32

La collégialité, une forme particulière de régime politique 36

Le consensus revendiqué 37

La démocratie de concordance 39

LA COLLÉGIALITÉ CONTRE LE RÉGIME D'ASSEMBLÉE 42

Les premiers acquis 43

L'usage du contreseing 44

La maîtrise de l'ordre du jour du gouvernement 48

Les nouveaux enjeux : la conquête des ministères 48

L'affranchissement des contraintes collectives 52

Un secrétaire général diminué 55

La collégialité, clef de voûte des institutions 60

Chapitre II – **Construire la citoyenneté par la réforme fiscale** 65

LE RETOUR AU CIVISME FISCAL PAR LA SIMPLIFICATION DE L'IMPÔT 73

L'impôt sur le revenu au bénéfice des classes moyennes 73

L'indexation du barème 76

L'impact financier 78

Une cotisation sociale généralisée sur tous les revenus 79

Une contribution illégale 80

La CSG 82

La taxe sur la valeur ajoutée contre les taxes sur l'importation 84
L'ouverture au commerce régional 87
L'utilité interne de la réforme 91
L'insertion de la TVA dans l'environnement fiscal 93
Quelques autres impôts en débat 95
La réforme des droits d'enregistrement 95
L'impôt sur les plus-values immobilières 96
La taxe sur les terrains bâtis viabilisés 98
La taxe locale d'équipement au bénéfice des communes 98

LA SUPPRESSION DES « NICHES FISCALES » 99
Les « niches fiscales » à l'IRPP 100
La « niche fiscale » de la défiscalisation 104
Un instrument fiscal officiellement créé pour encourager l'investissement 106
Une aubaine fiscale 110
Une réforme problématique 120
La fiscalité du nickel 125
Un environnement fiscal vierge pour longtemps 127
Réintroduire une fiscalité nickel 131

Chapitre III – **Désindexer pour un développement durable** 137
Mathias Chauchat et Cécile Perret

UN MAUVAIS INSTRUMENT DE DÉVELOPPEMENT 141
Un héritage 143
La stratification des avantages 143
Un coût élevé pour l'État 149
Un handicap 153
Une dépendance financière croissante de la Métropole 153
Les effets économiques et sociaux négatifs de surrémunérations 160

LUTTER CONTRE LES SURRÉMUNÉRATIONS 172
Sortir de l'impuissance publique 173
L'impuissance de l'État 173
L'impuissance locale 178
Assurer l'accompagnement par l'État et le Pays 182
Un cercle vertueux, à risque récessif immédiat 183
Thérapie de choc ou thérapie graduelle 186
Donner autrement 193

Annexes 201
I – La « petite » alternance du 9 mai 2004 : une instabilité pour durer 202
II – L'unité de commandement 205
III – Règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie adopté le 22 juillet 2004 208
IV – Note de service de la présidente du gouvernement du 30 août 2004 sur le fonctionnement du gouvernement 212
V – Le corps électoral en Nouvelle-Calédonie 218
VI – La situation des fonctionnaires de l'État en Nouvelle-Calédonie 222

Bibliographie 225

Présentation des auteurs

Mathias Chauchat est professeur à l'université de la Nouvelle-Calédonie, agrégé de droit public, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, et directeur de l'équipe d'accueil n° 3329 « Recherches juridiques et économiques ».

Cécile Perret est maître de conférences pour l'université de Savoie, agrégée d'économie et de gestion et ancienne élève de l'École normale supérieure de Cachan. Elle a notamment dirigé l'ouvrage *Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie* publié aux Presses universitaires de Grenoble en 2002. Elle a également coécrit avec Gaël Lagadec, maître de conférences à l'université de la Nouvelle-Calédonie, *Enjeux économiques pour la Nouvelle-Calédonie – Théorie et illustrations* publié au Centre de documentation pédagogique de Nouméa dans la collection « Université en 2000 ».

Introduction

La Calédonie reste un Pays en évolution statutaire. Son avenir n'est pas encore fixé. L'exemple du référendum sur la Constitution européenne du 29 mai 2005 a montré une nouvelle fois son ambivalence ; plus de 50 % de participation à Nouméa, seulement 15 % dans le nord et 12 % dans les îles. 78,76 % pour le oui. Une moitié de la Calédonie n'a pas voté. « En disant massivement oui à l'Europe, les Calédoniens ont préféré la France[1]. » Mais le destin commun calédonien n'inclut guère l'Europe sur la côte est, dans le nord ou les îles.

Le compromis de l'accord de Nouméa régit aujourd'hui la destinée du Caillou. Sans doute bien des Calédoniens n'ont-ils accepté l'accord de Nouméa que pour que rien ne change. Il semble s'être engagé depuis 1999 une sorte de course de lenteur, un concours des engagements différés. Mais on n'arrête pas l'histoire et la Métropole aussi va changer. La Calédonie bouge dans un monde qui change.

La France va changer

Accompagné de ses trois ministres délégués, Jean-François Copé au Budget, François Loos à l'Industrie et Catherine Lagarde au Commerce, Thierry Breton, le ministre de l'Économie et des finances, a tenu une conférence de presse le mardi 21 juin 2005 pour présenter les grandes orientations de la politique économique : « Il faut avoir le courage de dire, simplement mais gravement, que la France d'aujourd'hui vit au-dessus de ses moyens après avoir accumulé des déficits considérables depuis 25 ans. L'année prochaine, et pour la première fois dans notre histoire, l'ensemble de l'impôt sur le revenu que paieront les Français sera pratiquement l'équivalent de la charge de la dette de la France. Ce qui veut donc dire que, pour la première fois, nous sommes dans une situation où, lorsque l'on prélève l'impôt sur le revenu des Français, ce n'est pas pour payer l'avenir (…), c'est pour payer le passé[2]. »

La Cour des comptes ne dit pas autre chose : « La persistance du solde primaire (qui est la différence entre les dépenses et les recettes, avant paiement des charges de la dette), illustre bien la situation réelle de l'État : pour la troisième année consécutive, l'État est en déficit avant même de pouvoir payer les intérêts de sa dette ; cet état de choses, rarissime en Europe, explique que, les charges d'intérêt de la dette étant financées par l'emprunt, l'endettement, qui ne cesse de croître depuis 23 ans, augmente désormais de façon autonome, alimenté chaque année par les charges d'intérêt. C'est l'effet boule-de-neige[3]. » Emprunter pour payer les intérêts de la dette, c'est un critère infaillible de banqueroute.

1. *Les Nouvelles calédoniennes*, Henri Lepot, 31 mai 2005.
2. www.minefi.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ministre/conf050621/diagnostic.pdf
3. Cour des comptes, rapport préliminaire présenté le 9 juin 2005 sur « les résultats de l'exécution des lois de finances pour 2004 », p. 12.

Les comptes sociaux, qui ont dépassé 21 % du PIB métropolitain en 2004, vivent eux aussi de l'endettement généralisé, fustige également la Cour : « Le régime général accuse un déficit de 13,2 milliards d'euros en 2004 contre 11,5 milliards d'euros en 2003, ce qui est sans précédent dans l'histoire de la Sécurité sociale. De la même manière, toutes les branches sont pour la première fois déficitaires[4]. » Le financement de ces consommations quotidiennes est assuré par avances à court terme et emprunts bancaires, faute de ressources pérennes.

L'année 2004 s'est ainsi conclue par un déficit du budget de l'État de 43,9 milliards d'euros et de 13,2 milliards d'euros pour le régime général de la Sécurité sociale et l'année 2005 n'a annoncé aucune correction significative. La dette publique avoisine ou dépasserait même 65 % du PIB[5] et la France consacre un peu plus de 3 % de son PIB pour le seul paiement des intérêts… Le poids total des dépenses publiques[6] atteint 54,5 % du PIB, proche de son maximum de 55 % de 1997. Peu de solutions sont ainsi à attendre des seules recettes…

La publication des conclusions de la mission sur la dette publique, confiée à Michel Pébereau, devrait achever de sensibiliser l'opinion. Le 28 novembre 2005, le ministre de l'Économie et des finances, devançant l'annonce du rapport[7], a affirmé que l'endettement cumulé de la France comprend non seulement la dette publique connue en tant que telle, d'un montant de 1 167 milliards d'euros, mais aussi quelque 900 milliards d'euros d'engagements pris par l'État au titre des retraites des fonctionnaires. Dès lors, le total de l'endettement et des engagements à long terme de la France dépasserait les 2 000 milliards d'euros. Autrement dit, on ne devrait pas le borner à 66 % du PIB, comme habituellement considéré, mais plutôt le comptabiliser à 120 %. Or, la norme fixée en la matière par le Pacte de stabilité de la zone euro prévoit un plafond, il est vrai pour l'instant hors engagements implicites en matière de prestations retraite, de 60 % du PIB...

Pourtant la France connaît encore la croissance. Croissance molle, mais croissance quand même du PIB en volume de 2,3 % contre 1,9 % pour la zone €[8]. Mais en économie, les courbes ne sont pas faites pour être prolongées indéfiniment. Si la conjoncture se retourne, la situation deviendra difficilement gérable. « Il y a deux sortes de croissance », déclare Stephen Roach, « la bonne et la mauvaise. La mauvaise, c'est ce qu'on obtient lorsque les gens dépensent de l'argent qu'ils n'ont pas, et qu'ils n'auront probablement jamais. C'est une croissance de la consommation sans une croissance correspondante de la production ; c'est une impasse[9]. » Les pays riches sont entrés dans une logique de

4. Cour des comptes, rapport sur « la Sécurité sociale 2005 » septembre 2005, synthèse, p. 10.
5. Dette publique/PIB : 25 ans d'envolée. 1979 : 26,4 % ; 1982 : 29,2 % ; 1990 : 34,4 % ; 1995 : 54,5 % ; 2000 : 56,7 % ; 2003 : 63,7 % ; prévision 2005 : 66,7 %.
6. Soit beaucoup plus que les 43,6 % des prélèvements obligatoires, car il faut y ajouter les recettes non fiscales et les déficits publics, non financés par l'impôt par définition.
7. *La Tribune*, 29 novembre 2005. Le rapport Pébereau sur la dette publique, remis à Thierry Breton le 14 décembre 2005, est disponible sur le site du ministère de l'Économie et des finances (http://www.minefi.gouv.fr/).
8. Source INSEE ; tableaux de l'économie française (2005-2006).
9. Chief Economist and Director of Global Economic Analysis, *Morgan Stanley Global strategy bulletin*. http://www.morganstanley.com/about/gsb/index.html.

mauvaise croissance. Les bas taux d'intérêts n'ont pas servi à favoriser l'investissement productif, mais ont gonflé artificiellement la valeur des actifs et la consommation des ménages. Les pays occidentaux, et la France, n'en sortiront pas plus riches qu'avant, mais seulement accablés d'une montagne de dettes…

La Cour des comptes concluait ainsi : « Plusieurs de nos partenaires européens confrontés à un déséquilibre des finances de l'État ont appliqué des mesures plus rigoureuses que la seule stabilisation en volume de ses dépenses. Le retour rapide à une situation satisfaisante impose de diminuer l'importance relative de la dette par rapport à l'économie nationale et, pour cela, de réduire le déficit, ce qui passe par la nécessité d'atteindre un solde primaire positif. Ceci n'est possible que par une réduction en valeur des dépenses, un recentrage de l'État sur ses missions essentielles, et la recherche d'une amélioration d'ensemble de l'efficacité de ses dépenses[10]. » Sur les 10 dernières années, affirme le rapport Pébereau[11], les dépenses de l'État ont été en moyenne supérieures à ses recettes de 18 % ; c'est ainsi mieux mesurer l'effort à accomplir. La France, contrainte par ses dettes et ayant perdu avec l'euro la facilité de la dévaluation monétaire, va être forcée au mouvement. Le plus tôt sera le mieux.

La réalité pourrait bien ainsi rattraper l'outre-mer français et le Caillou. Il pourrait naître du chaos politique métropolitain, mélange d'antiparlementarisme et de paralysie, d'endettement vertigineux et de corporatismes, une nouvelle génération de dirigeants, plus jeunes et plus prompts à voir le coût des ultramarins que la « dimension planétaire », même si elle n'est que l'ombre nostalgique d'un passé prestigieux, qui a fait de la France un pays différent des autres…

La Calédonie bouge

L'accord de Nouméa n'a pas figé la vie politique. L'équilibre politique voulu par l'accord de Matignon, puis de Nouméa, reposait pourtant sur la reconnaissance de la bipolarité des indépendantistes et des non indépendantistes, le FNLKS et le Rassemblement, et pariait sur leur entente pérenne. Les deux camps se sont fragmentés. La « petite alternance » du 9 mai 2004 a bouleversé l'équilibre des forces. « Petite » alternance, parce que la bascule s'est produite au sein des non indépendantistes et non au profit des indépendantistes et aussi parce que l'équilibre des majorités demeure précaire[12]. L'Avenir ensemble, qui a coalisé des oppositions, a gagné sur des thématiques simples et souvent sociales : l'unité (2 et 2 font 5 en politique), la vertu, l'emploi local, les allocations familiales, le salaire minimum et le logement social. On y ajoutera la séduction par une campagne innovante.

Le paysage a sans doute durablement changé, parce qu'on n'aura durablement plus de majorité… On est rentré de plain-pied dans « le régime de croisière » de l'accord

10. Cour des comptes, rapport préliminaire précité, p. 52.
11. Rapport sur la dette publique, décembre 2005, p. 28.
12. On se reportera aux tableaux figurant en annexe : « La petite alternance du 9 mai 2004 : une instabilité pour durer ».

de Nouméa. Le choix de la proportionnelle au congrès, sur une base provinciale, le suggérait déjà ; il a fallu au Rassemblement trouver un allié de circonstances pour construire une improbable majorité de 1999 à 2004. Le fonctionnement majoritaire avait permis la soumission du congrès au parti dominant et au président de la province Sud qui l'incarnait. C'était « l'unité de commandement » voulue par Jacques Lafleur en avril 2001 et courageusement dénoncée par Marie-Noëlle Thémereau, alors première vice-présidente du congrès, puis nouvelle présidente du gouvernement en 2004[13]. L'existence d'une majorité a permis de « geler » les évolutions de l'accord de Nouméa au profit d'une politique unilatérale de développement du Sud et de peuplement. Le mot « investisseur » s'est ainsi substitué à « immigrant métropolitain » dans une novlangue que ne dénierait pas Georges Orwell[14].

La tache immédiate est immense. Sur fond de collégialité gouvernementale, de citoyenneté calédonienne, d'emploi local, de transferts de compétence et d'inégalités sociales récurrentes se joue la capacité à réformer. Or les majorités sont problématiques et les sensibilités varient avec les dossiers présentés. Il faudra pourtant persévérer sous peine de s'enliser.

Vers l'émancipation

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 et pas d'une formule creuse.

13. La note de Jacques Lafleur du 20 avril 2001 et la lettre de démission de Marie-Noëlle Thémereau figurent en annexe.

14. Le novlangue (*newspeak* en anglais) est la langue fictive inventée par George Orwell dans son roman *1984* : « Le vocabulaire du novlangue était construit de telle sorte qu'il pût fournir une expression exacte, et souvent très nuancée, aux idées qu'un membre du Parti pouvait, à juste titre, désirer communiquer. Mais, il excluait toutes les autres idées et même les possibilités d'y arriver par des méthodes indirectes. […] Le novlangue était destiné, non à étendre, mais à diminuer le domaine de la pensée, et la réduction au minimum du choix des mots aidait indirectement à atteindre ce but. »

Alain Christnacht ne raisonne pas autrement : « Si l'État ne se désintéresse pas de l'évolution du processus mis en œuvre par les accords de Matignon et de Nouméa, dans lequel il serait dangereux de ne voir qu'une forme extrême de décentralisation ou d'autonomie, alors que la dévolution des compétences aux collectivités locales est inséparable, y compris d'un point de vue juridique, des objectifs de transformation sociale inscrits dans cet accord, et donc pleinement dans la Constitution de la France, si les Néo-Calédoniens ont pleinement conscience des enjeux et de la responsabilité qui leur revient, la Nouvelle-Calédonie peut réussir à démontrer qu'un pays pluriethnique est viable[15]. »

L'émancipation en droit civil est l'acte par lequel le mineur est affranchi de l'autorité parentale et devient capable, comme un majeur, des actes de la vie civile, mais continue par exception à avoir besoin des autorisations nécessaires au mineur non émancipé pour se marier ou se donner en adoption et ne peut être commerçant[16]. Le code civil ajoute ainsi dans son article 371-1 : « L'autorité parentale (…) appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité. » L'émancipation est ainsi l'acte juridique solennel qui confère à l'enfant le propre gouvernement de sa personne, qui le met hors de la tutelle de la puissance paternelle…

Émanciper un peuple, c'est de la même manière l'affranchir, le rendre libre. La liberté, c'est au minimum pouvoir vivre par soi-même, sans dépendre exagérément des autres. Comment concrétiser alors la voie de l'émancipation, qui ne se résume pas à un référendum d'autodétermination et pourrait même en être distincte ? Que peut-on faire de positif jusqu'à 2009, mandat transitoire ?

Tout ne peut pas être abordé, parce tout n'est pas mûr. Les questions les plus discutées (signes identitaires, hymne, drapeau, citoyenneté, transferts de compétence) nécessitent du temps et de la maturation. Pierre Brétégnier, élu du Rassemblement, rédige en ce sens une cruelle tribune libre le 9 septembre 2005, « Illusions calédoniennes : Dans la presse, il est beaucoup question du destin commun, inscrit dans l'accord de Nouméa. La question qui peut se poser est de savoir pourquoi systématiquement lui sont accolés les termes de culture commune, d'identité calédonienne ou encore d'identité commune, comme si cela allait de soi. Pourtant, pourquoi ne pas imaginer qu'il puisse y avoir un destin commun pour des populations dont les cultures resteraient très différentes tout en se respectant mutuellement. (…) Au contraire d'une identité culturelle commune, ce que les représentants indépendantistes ont cherché et obtenu par l'accord de Nouméa, c'est la reconnaissance de leur identité kanak. (…) De leur côté, les Calédoniens d'origine européenne, asiatique ou autres, n'entendent absolument pas adopter les coutumes kanak et seraient de toute façon bien en peine de s'inscrire dans le cycle de l'igname et

15. Alain Christnacht, *La Nouvelle-Calédonie*, Les études de la Documentation française, 2004, p. 151.
16. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, « Quadrige », 2002.

encore moins dans la lignée des clans[17] ». Citoyenneté par un vouloir vivre commun, coexistence pacifique des communautés, communautarisme à l'anglo-saxonne ou développement séparé, la réponse du Caillou reste encore incertaine.

L'idée est pour aujourd'hui de contourner l'impossible et d'avancer des propositions concrètes vers l'émancipation sur des points décisifs pour chacun des partenaires de l'accord de Nouméa : les partis qui cogèrent le gouvernement et les institutions, le Pays qui en a la compétence législative et l'État qui doit accompagner le processus constitutionnel.

- La collégialité. Le système institutionnel, original, avec un exécutif composé à la proportionnelle, repose sur le principe de la collégialité, souvent décrié et mal défini, à l'origine d'innombrables contentieux administratifs. Définir la collégialité, c'est définir la règle qui garantit la stabilité institutionnelle sans laquelle rien n'est possible.
- La fiscalité. La construction de la citoyenneté bute sur des oppositions de principe. La définition même attend une nouvelle réforme constitutionnelle que le président de la République s'est engagé à accomplir avant la fin de son mandat[18]. Pour faire un pas concret, il est dessiné pour la Nouvelle-Calédonie, qui en a la compétence, une réforme fiscale, qui serait à la base de son autonomie financière et de la citoyenneté. Mobiliser ses propres ressources plutôt que de tendre la main, c'est le début de l'émancipation et, en faisant contribuer chacun, c'est un puissant outil d'intégration citoyen.
- Les surrémunérations. L'État glisse sur une pente de croissance continue des transferts publics, qui résultent moins d'une politique active que de la force de l'inertie et des corporatismes : indexations des traitements et pensions, défiscalisation, dotation de continuité territoriale, qui fixent des clientèles outre-mer sans générer du développement. La dépense publique y est omniprésente. Pour autant les inégalités y sont très fortes et très visibles et elles s'accroissent, aggravées en Calédonie par leur dimension ethnique. L'État, dont les finances publiques sont exsangues, devra mettre fin aux surrémunérations et sortir du « tout fonction publique ». Cette problématique dépasse d'ailleurs la seule Nouvelle-Calédonie et est devenue très actuelle.

C'est justement le moment pour le faire ! La bonne conjoncture actuelle repose sur des facteurs multiples qui aujourd'hui se conjuguent, mais ne resteront pas liés indéfiniment : les transferts croissants de la France aux ménages, les cours élevés du nickel, la bulle immobilière avec les taux exceptionnellement bas, un certain flux migratoire et l'oubli du risque politique en Nouvelle-Calédonie, particulièrement pour les jeunes et les nouveaux arrivants. Ces facteurs ne s'additionneront pas éternellement. Il faut préparer l'avenir, anticiper les retournements de conjoncture pendant que c'est possible, sinon facile. La construction des usines doit fournir le déclic qui a manqué jusqu'à présent.

On dira que c'est sans doute trop à la fois. Mais les réformes doivent concerner tout le monde simultanément, sinon elles ne se font pas. C'est le *blast-bombing* anglo-saxon.

17. *Les Infos*, 9 septembre 2005.

18. On se reportera en annexe à la question du corps électoral calédonien.

Chaque groupe refuse sinon de se sacrifier, puisque l'autre n'est pas touché. C'est le vice des réformes trop progressives. Les Calédoniens ne doivent pas faire d'un aveuglement sur les autres comme sur eux-mêmes le ressort paradoxal de leur rapport au monde extérieur. Il faut prendre les problèmes à bras-le-corps et éviter la fuite du réel, c'est-à-dire sortir de la culture de l'État qui pourvoira à tout et du déficit public.

« Lorsqu'il n'y a pas eu de désastre pendant quelque temps, les gens pensent qu'il ne s'en produira jamais. Après qu'il soit arrivé, ils en attendent un autre tous les jours. » Cette citation, appliquée au cyclone Katrina à la Nouvelle-Orléans du 29 août 2005 par un Américain, le dépasse pour son avertissement universel[19]. Les réformes ne paraissent toujours trop coûteuses qu'avant les catastrophes. On empruntera à François Bayrou, lors de la clôture des journées parlementaires de l'UDF le 22 septembre 2005, cet aphorisme qu'il destinait à la France et qui doit maintenant ouvrir notre réflexion : « Ce n'est pas le chemin qui est difficile, c'est le difficile qui est le chemin. »

19. William Bonner « Du pain, des jeux et de l'anarchie », *La chronique Agora*, 9 septembre 2005. http://www.la-chronique-agora.com/

La collégialité contre le désordre

Les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sont élus à la représentation proportionnelle. Cette disposition change fondamentalement la physionomie du système politique, basé sur une simple règle d'arithmétique électorale à peine tempérée par la modulation du nombre des membres du gouvernement. C'est la proportionnelle obligatoire qui donne à la collégialité calédonienne sa physionomie exceptionnelle. Il n'est pas sûr que la démocratie de concordance, chère aux Suisses, soit transposable sur le Caillou. L'exemple fidjien n'incite pas à l'optimisme. Mais le concept mérite qu'on tente une acclimatation.

La collégialité calédonienne suggère l'existence d'un « droit de veto implicite » des grandes formations sur une décision de l'exécutif, lorsqu'elle susciterait une hostilité manifeste, et d'une retenue parallèle de celui-ci à passer en force sur un tel dossier. Retenue majoritaire et veto minoritaire sur l'essentiel, c'est sans doute là l'équation possible de la démocratie de concordance. Il revient aux élus de forger ensemble une « coutume constitutionnelle », qui sera unanimement acceptée parce que considérée comme la règle de droit.

Collegial policy against disorder

The members of the government of New Caledonia are elected thanks to a system of proportional representation. This deeply changes the political system based on a simplistic electoral mathematics rule slightly limited by the possibility to choose the number of members of the government. The proportional representation gives the New Caledonian political system its exceptional characteristic. It is unlikely that the Swiss like democratic system may work in New Caledonia. The Fijian political organisation does not arouse optimism but its concept deserves to be adapted to New Caledonia.

The New Caledonian political system leads to the acknowledgement of a « right for implicit veto » used by the big parties in case of disagreement on any decision made by the executive power and on the other hand, of constraints that prevent the executive power from passing a project by force. The constraints placed upon the majority and the vetoes of the minority on what is essential undoubtedly make up the formula of a democracy of concordance. It is up to the elected representatives to create « a constitutional custom ».

Chapitre I

La collégialité contre le désordre

La collégialité issue de l'accord de Nouméa, d'abord revendication politique puis contentieuse, est devenue une expérimentation. Mise « au réfrigérateur » pendant 5 ans par l'existence d'une majorité RPCR-FCCI au congrès, puis le refus de siéger dans un même lieu, abruptement qualifié « d'annexe de la province Sud[1] » par les partis indépendantistes, la nouvelle configuration non majoritaire, issue des élections du 9 mai 2004[2], a imposé de la concrétiser.

La collégialité est une notion originale encore méconnue ; c'est un objet juridique non identifié. Grande oubliée des ouvrages sur les institutions calédoniennes[3], elle n'est toutefois pas ignorée du droit constitutionnel, qui plus que le droit administratif pourtant applicable aux collectivités locales de la République, paraît la référence naturelle d'un pays sur la voie « d'une complète émancipation ». L'usage du simple vocable « gouvernement » nous y invite aussi naturellement.

L'accord de Nouméa mentionne au point 2.3 que « l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le Congrès, responsable devant lui ». La loi organique se borne à noter à l'article 128 : « Le gouvernement est chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence. »

La collégialité va se révéler être un enjeu politique, parfois un combat. La tâche des juristes est de la définir[4] : on proposera ici un exercice de concordance… Si la tâche des politiques est de la conquérir, l'exercice ne saurait aller jusqu'au désordre. La collégialité est le dernier rempart avant le régime d'assemblée.

---

1. Le gouvernement siège provisoirement dans un immeuble à l'origine construit pour l'extension des services de la province Sud et qu'il loue à la province. Par son architecture et son emplacement, le bâtiment, assez fonctionnel malgré tout, paraît manifester une subordination du gouvernement à l'institution provinciale.
2. On se reportera à la configuration du congrès de la Nouvelle-Calédonie, figurant en annexe.
3. Le mot ne figure par exemple pas dans les listes des 101 mots sur *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, ouvrage collectif sous la direction de Jean-Yves Faberon et François Garde, Île de lumière 2002.
4. Suivant une méthode, étonnante pour autant qu'on y réfléchisse, mais si familière du droit administratif, il va falloir chercher à définir la collégialité au travers des conditions d'installation, de fonctionnement ou de démission de l'institution, c'est-à-dire faire découler la notion de son régime juridique…

UN EXERCICE DE CONCORDANCE

Un gouvernement « collégial » est constitué par plusieurs personnes, qui forment « un collège », selon le terme le plus souvent employé, un organe collectif. Lorsque ses membres sont réunis, cet organe prend les décisions gouvernementales.

Une notion pourtant classique

Issu d'expériences constitutionnelles diverses, françaises et étrangères, le gouvernement collégial a des règles autant juridiques que psychologiques[5] :

La tradition constitutionnelle française

Le plus petit collège est évidemment composé de deux personnes. Les décisions y sont prises par accord entre elles. En dehors de l'Antiquité, il en fut ainsi du duumvirat provisoire du général Giraud et du général de Gaulle institué à Alger à partir du 3 juin 1943. Mais il n'a pas duré. Le système des trois consuls de l'an VIII n'était collégial qu'en apparence, le premier consul ayant l'absolue primauté sur les autres. Plus utilisable, l'exemple du Directoire, créé par la Constitution de l'an III, composé de 5 directeurs exerçant collégialement les fonctions de chef de l'État et les fonctions gouvernementales. Sans doute, les directeurs ne géraient-ils pas les départements ministériels, mais le Directoire disposait de la collaboration de ministres nommés par lui et qui étaient ses commis, ses subordonnés responsables uniquement devant lui. L'irresponsabilité politique était le deuxième caractère fondamental de ce gouvernement pleinement indépendant du Parlement : il ne pouvait être renversé par les chambres, de même que celles-ci ne pouvaient être dissoutes par lui. Le Directoire français ne constituerait pas une catégorie spéciale de gouvernements collégiaux si cette irresponsabilité ne le distinguait pas des autres gouvernements collégiaux responsables devant le Parlement, ceux des régimes parlementaires. Le terme de « Directoire » est ainsi réservé dans le vocabulaire constitutionnel aux exécutifs collégiaux irresponsables.

Le gouvernement collégial du régime parlementaire est la référence la plus adaptée. Responsable politiquement et solidairement, c'est-à-dire collectivement, devant le Parlement ou l'une de ses chambres, on appelle ce collège « le gouvernement » sans autre précision supplémentaire. Le système de gouvernement collégial est paradoxalement de beaucoup le plus répandu dans les démocraties. En effet, les gouvernements démocratiques concentrés dans un seul homme sont exceptionnels. Il n'en existe presque qu'un seul exemple stable et durable, efficace et démocratique, celui du président des États-Unis d'Amérique. Partout ailleurs, ce sont des collèges qui gouvernent, que ce soit en Suisse, c'est-à-dire dans l'unique régime directorial fonctionnant jusque maintenant, ou dans les autres régimes, c'est-à-dire parlementaires.

5. Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, tome I, Economica, 1990, p. 346 et suivantes.

La collégialité serait ainsi si répandue que les auteurs de droit constitutionnel en ont formalisé les caractères. Selon Jacques Cadart, « le collège gouvernemental prend en principe ses décisions à la majorité de ses membres, mais en pratique il ne fonctionne de manière satisfaisante et durable que si les décisions sont prises à l'unanimité. La majorité suffit pourtant à condition que la minorité accepte d'endosser les décisions de la majorité, sinon le collège se disloquerait. Il faut, en effet, que les décisions apparaissent comme étant celles du collège tout entier et par conséquent que la minorité accepte de se soumettre publiquement à la majorité et ne fasse jamais état de ses dissensions avec celle-ci. Cela suppose le secret des délibérations du collège. Si cependant, un membre ne veut pas accepter la responsabilité des décisions prises à la majorité, il doit démissionner[6]. » « En somme, affirme encore l'auteur, les décisions des gouvernements collégiaux sont presque toujours adoptées à l'unanimité en raison de la vie interne du collège et de la psychologie qu'elle donne à ses membres[7]… »

L'existence d'un chef de gouvernement n'empêche pas la collégialité. Encore ne faut-il pas en conclure que le collège est subordonné à son chef. Si le gouvernement demeure collégial, c'est que justement le chef du gouvernement ne peut rien sans l'accord du collège dont il fait partie : c'est toujours le collège qui décide. Dans la plupart des configurations parlementaires néanmoins, l'existence d'un chef avec une réelle autorité, conduit à une nouvelle règle qui se conjugue à la précédente : lorsque le collège décide à la majorité, cette majorité doit toujours comprendre le président du gouvernement. On peut ainsi résumer la règle : aucune décision du collège sans l'accord de son chef, mais aucune décision du chef de gouvernement sans le gouvernement collégial. La collégialité est décidément peu compatible avec un régime autoritaire. Et lorsque le chef de gouvernement est minoritaire dans un régime parlementaire, le gouvernement est prêt de s'effondrer.

La collégialité n'exclut pas non plus l'existence de secteurs ministériels. Bien au contraire, la répartition entre les membres du gouvernement collégial de départements ministériels faciliterait la collégialité. Chaque membre du collège, disposant d'attributions subordonnées aux décisions collégiales, a besoin de l'accord de tous. Il est plus facile pour tous de s'accorder des concessions mutuelles lorsqu'apparaissent des difficultés pour obtenir un accord unanime, plutôt que de parvenir à des décisions majoritaires qui indisposeraient durablement une minorité. Aucun ministre n'est entièrement soumis au collège, mais aucun n'est pleinement indépendant : tous ont besoin des uns et des autres, et c'est pourquoi les décisions sont le plus souvent adoptées à l'unanimité.

Telles seraient les règles qui régiraient inévitablement tout organe collégial en vertu de sa nature même : décision en principe à la majorité, endossement par la minorité de la responsabilité des décisions de la majorité en respectant le secret de leurs dissensions, et démission obligatoire des membres minoritaires qui s'y refuseraient.

Ces règles elles-mêmes, si elles ont le mérite de former une typologie et paraissent fortement ancrées dans l'analyse politique, collent parfois mal à la pratique institutionnelle. C'est sans doute Olivier Duhamel qui, sans en contester les principes, en fait la

6. *Ibid.*, p. 345.

7 *Ibid.*, p. 348.

critique la plus cruelle à l'observation du gouvernement sous la Ve République : « À s'en tenir à la lettre, le gouvernement occupe une place tout à fait centrale dans la décision politique. Et pourtant… Le Premier ministre existe, sauf exception. Un ministre peut exister, par exception. Il n'y a pas d'exemple de décisions prises collectivement par cette entité, après délibération et à la majorité des votants. Le gouvernement délibère parfois (…). Il réfléchit à l'occasion[8]. » Mais ce n'est pas parce que la pratique française préfère la concentration du pouvoir au débat que collégialité n'existe pas dans les régimes démocratiques.

Elle demeure toutefois encore invoquée, particulièrement dans les situations politiques de faiblesse, comme formule incantatoire face à l'incohérence ou l'inexistence : Le Premier ministre Dominique de Villepin l'a ainsi utilisée lors de la formation de son gouvernement. Interrogé sur le fait de savoir si Nicolas Sarkozy avait le rôle de vice-Premier ministre ou de Premier ministre bis, il a esquivé en lançant : « Le président de la République m'a confié une lourde tâche, c'est de diriger un gouvernement de service public et j'entends que ce gouvernement soit mené dans la collégialité, chacun à sa place[9]. »

Hors la tradition constitutionnelle française, on retrouve aussi ailleurs des expériences collégiales originales.

Les expériences extérieures originales

On recense ici trois expériences majeures et originales de collégialité, dont la durée est source d'enseignements : la Constitution de l'Église, l'Europe communautaire et la Suisse et ses cantons. Dans les trois cas, il a fallu surmonter des tendances centrifuges et la grande variété des composantes de l'exécutif, qui ne reflétait pas une majorité classique. Ces exemples renforcent plutôt les critères nationaux en les universalisant. On note ensuite dans la zone Pacifique et l'arc mélanésien, une situation de collégialité qui a des similitudes avec celle de la Nouvelle-Calédonie, mais qui est, au contraire des autres expériences recensées, marquée par sa précarité, la Constitution fidjienne.

• La Constitution de l'Église est un syncrétisme, un système qui a tendu avec le temps à fondre plusieurs doctrines différentes, de la primauté et de l'infaillibilité du Pontife romain à la collégialité des évêques. Le concile Vatican II, qui s'est déroulé de 1962 à 1965 et regroupait 2 500 évêques venant du monde entier, a été largement le concile de la collégialité de l'épiscopat.

La nature du collège épiscopal qui provenait du mot lui-même, fit hésiter de nombreux pères : « Dans son sens strict, "collège" signifie une société de collègues égaux en dignité et en pouvoir. Le chef du collège n'est que le mandataire de ses pairs et il n'agit qu'en vertu des pouvoirs qu'il lui délègue. Mais ce mot peut désigner aussi une société hiérarchisée, composée de membres inégaux et dont le chef possède des pouvoirs personnels

8. Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Seuil,1993, p. 239.
9. AFP, 9 juin 2005.

qu'il ne tient pas de ses collègues[10]. » C'est plutôt cette seconde conception qui l'a emporté, puisque la Constitution désigne par ce mot un groupe stable, qui rassemble dans son unité le pape, successeur de saint Pierre, et les évêques, successeurs des Apôtres[11]. Le pape n'est donc pas seulement le chef du collège épiscopal, ne possédant que les pouvoirs du collège et qu'il ne pourrait exercer que dans la dépendance de ses membres. Il jouira personnellement du pouvoir de « lier et de délier » qui implique non seulement le pouvoir de remettre les péchés, mais aussi celui de gouverner, ces titres désignant dans l'Écriture les prérogatives du Christ lui-même[12]. Vatican II, comme d'ailleurs auparavant Vatican I, reconnaît ainsi au Pape des prérogatives personnelles[13].

Le pouvoir collégial tente la synthèse de ces conceptions en étant ainsi défini : « Au corps des Évêques uni au Souverain Pontife, jamais sans lui, est attribué aussi le souverain pouvoir sur l'Église universelle. Le collège comprend nécessairement et toujours son chef, qui, dans son sein, garde intacte sa charge de Vicaire du Christ et de Pasteur de l'Église universelle[14]. » Aussi le texte de la Constitution de l'Église affirme-t-il fortement que jamais ce pouvoir collégial ne peut s'exercer sans le consentement de son chef. L'exercice du pouvoir collégial exige que tous les membres du Corps épiscopal puissent y participer. Ce pouvoir n'appartient pas aux évêques pris isolément, ni même à des groupes d'évêques, il appartient à tout le collège uni à sa tête. Aussi ne peut-il être exercé que par l'unanimité morale des évêques unis au Pape.

L'église conserve ainsi, en fidélité au passé, une vision qui reste assez centralisée et unanimitaire, finalement équivoque, de la collégialité.

• L'Union européenne a elle aussi laissé une large place à la collégialité.

La Commission européenne n'est pas, ou pas encore, un gouvernement, comme on peut l'envisager sous l'angle national. Dans l'esprit des traités fondateurs, cette institution supranationale était destinée à promouvoir l'intérêt commun, indépendamment des États membres. Nommée initialement d'un commun accord par les États membres, elle reflète dans sa diversité la pluralité des majorités nationales. Les grands courants politiques de l'Union, comprenant toujours des libéraux, des chrétiens démocrates et des socialistes ou sociaux-démocrates, y sont représentés conjointement.

---

10. « La collégialité de l'épiscopat d'après la Constitution dogmatique Lumen Gentium », par M.-R. Gagnebet O.P., expert au Concile, revue *Itinéraires*, n° 92, avril 1965, p. 4.
11. Code de droit canonique *Auctoritatae Ioannis Pauli PP. II Promulgatus Datum Romae, die xxv Ianuarii, anno MCMLXXXIII,* chapitre I. Le Pontife romain et le collège des évêques Can. 330 – « De même que, par disposition du Seigneur, saint Pierre et les autres Apôtres constituent un seul collège, d'une manière semblable le Pontife Romain, successeur de Pierre, et les Évêques, successeurs des Apôtres, sont unis entre eux », www.vatican.va
12. R.-P. Benoît, professeur à l'École biblique de Jérusalem, *Exégèse et théologie*, éd. du Cerf, 1961, II, p. 280.
13 Can 331 à 333.
14. M.-R. Gagnebet, précité, p. 7. Can. 336 : « Le collège des Évêques dont le chef est le Pontife Suprême et dont les Évêques sont les membres en vertu de la consécration sacramentelle et par la communion hiérarchique entre le chef et les membres du collège, et dans lequel se perpétue le corps apostolique, est lui aussi en union avec son chef et jamais sans lui, sujet du pouvoir suprême et plénier sur l'Église tout entière. »

Chaque membre de la Commission se voit confier la responsabilité d'un portefeuille. C'est le président qui répartit discrétionnairement les portefeuilles entre les commissaires. Afin d'éviter, à l'avenir, toute immixtion des États membres dans cette répartition, le traité de Nice précise qu'il revient au président seul de décider de l'attribution des différents domaines pour assurer « la cohérence, l'efficacité et la collégialité » de l'action de l'institution[15]. Il est libre, par ailleurs, le cas échéant, de procéder à tous les remaniements nécessaires en cours de mandat. L'attribution d'un domaine de compétence ne confère pas aux commissaires de pouvoir de décision propre. Ils sont seulement chargés de la préparation des travaux de la Commission dans ce secteur et de l'application des décisions qui y sont prises. Toute décision, prise de position ou déclaration d'un membre de la Commission est considérée comme l'expression de la volonté de l'ensemble du collège et engage l'institution tout entière. Tous les membres de la Commission sont donc collectivement responsables, tant politiquement que juridiquement, de l'ensemble des décisions arrêtées. La violation du principe de collégialité entache l'acte d'inexistence. Ainsi, la Commission ne peut adopter d'actes qu'au cours de ses séances collégiales, lors de ses réunions hebdomadaires ou supplémentaires, quoique, pour faciliter le fonctionnement pratique de la Commission, le principe de collégialité ait été aménagé par l'institution d'une procédure écrite ou le recours au système des délégations.

Comme le faisait remarquer Michel Barnier, alors ministre des Affaires étrangères et qui se référait à son expérience de commissaire, « la collégialité place la Commission dans une situation très différente de celle d'un gouvernement. Chaque commissaire est en effet personnellement responsable de ce que font les autres et peut bloquer leurs initiatives pour négocier la proposition finale. La collégialité est un acquis de la construction communautaire qui joue le rôle d'arbitrage d'un Premier ministre entre les ministres d'un gouvernement. Elle permet aujourd'hui à vingt personnes de construire ensemble la proposition de la Commission[16]. » On enregistrera avec intérêt la remarque, peut-être involontairement impertinente, que la collégialité puisse se substituer avec profit à un chef de gouvernement…

On note toutefois une « parlementarisation » croissante du système européen : le mécanisme de nomination est devenu plus complexe, intégrant l'investiture du Parlement européen, et la désignation du président et des autres membres de la Commission, non plus d'un commun accord par les gouvernements des États membres, mais à la majorité qualifiée[17]. Néanmoins, le vote intervient sur une liste de personnalités établie conformément aux propositions des États membres. Un État ne peut donc pas se voir imposer la nomination d'un national *non grata*. La Commission ainsi composée reste soumise dans son ensemble à un vote d'approbation du Parlement européen à la majorité des suffrages exprimés. Avant ce vote d'investiture, le Parlement a développé, en marge du

15. Article 217 du traité modifiant le traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes, issu du traité de Nice.
16. Déclaration de Michel Barnier, ministre des Affaires étrangères, devant la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale le 1er juin 2004 (compte rendu n° 86).
17. Article 214 CE du traité modifié.

traité, une pratique d'audition des commissaires par les commissions parlementaires compétentes pour vérifier si ceux-ci remplissent les conditions de compétence générale et d'indépendance prévues à l'article 213 CE.

Cette complexification des règles repose pourtant sur une idée simple et qui progresse doucement : la Commission doit devenir plus homogène et plus cohérente et, si c'est absolument nécessaire pour cela, refléter une majorité.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe franchissait une nouvelle étape en mentionnant explicitement, à son article I 27, que le Conseil européen, à la majorité qualifiée, proposait au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission, « en tenant compte des élections au Parlement européen ». Il s'agissait là d'une approche majoritaire plus classique de la fonction.

La notion de collégialité à l'européenne a permis à la Commission, dont l'hétérogénéité politique a toujours été une caractéristique, de fonctionner durablement et, malgré les crises, avec un certain succès. La collégialité ne disparaît pas aujourd'hui, mais sa principale originalité due à l'absence de majorité politiquement cohérente, s'inscrit peut-être à moyen terme dans une phase transitoire. L'Europe politique, si elle se construit en définitive, rentrera « dans le rang » et devrait rejoindre une conception parlementaire plus classique…

• L'expérience suisse doit être analysée avec attention, car elle est une grande source d'enseignement pour la Nouvelle-Calédonie. La collégialité y est revendiquée et proclamée comme une originalité helvétique, parfois aussi décriée.

La Suisse est une réalité complexe et la géographie y rencontre l'histoire : il y a 26 cantons différents, identifiables, qui sont des vallées pas toujours franchissables à certains moments de l'année. Ces cantons se sont unis dans une confédération qui est devenue un État fédéral et la Constitution date de 1874. Allemand, français, italien et romanche sont les quatre langues officielles. De plus, il y a deux confessions religieuses : Protestants et Catholiques. Il y a un « côté calédonien » dans ce pays.

Le pouvoir exécutif y est collégial. Il est représenté par le Conseil fédéral qui comprend 7 membres désignés pour 4 ans par l'Assemblée fédérale et qui ne peut le renverser. C'est une collégialité copiée sur le directoire de l'an III, mais elle est restée authentique : il n'y a pas de pouvoir hiérarchique au sein du Conseil fédéral ; on y trouve la traduction de la composition de l'Assemblée fédérale[18]. C'est la « formule magique[19] » qui

18. L'Assemblée fédérale se compose de deux Chambres : le Conseil national qui représente le peuple et le Conseil des États, successeur de la Diète et représentant des cantons. Les deux Conseils sont égaux : les décisions ne peuvent être prises qu'avec l'accord de l'un et de l'autre.

19. En décembre 1959, quatre sièges étaient à repourvoir. À l'instigation des conservateurs chrétiens-sociaux (auj. PDC), on attribua deux sièges aux radicaux (qui venaient d'obtenir 24 % des voix aux élections au Conseil national), deux au PDC (23 %), deux aux socialistes (26 %) et un au PAB (auj. UDC, 12 %). Le PS entra ainsi durablement au gouvernement, dont il était absent depuis 1953. Avant même l'élection, l'expression *magische Formel* apparut dans la *NZZ* du 26 novembre 1959 et sa variante *Zauberformel* dans l'*Aargauer Volksblatt* du 4 décembre. La *Gazette de Lausanne* employa « formule magique » le 11 décembre ; jusqu'alors, elle avait écrit « formule proportionnelle ». Le Tessin (*Gazetta Ticinese* du 11 décembre) traduisit par *formula magica*. Dictionnaire historique de la Suisse. http://www.dhs.ch

ordonne depuis 1959 la répartition des sièges au Conseil fédéral proportionnellement à la force électorale des grands partis.

La formule est née sous le poids de la menace de la démocratie directe, qui est une autre grande originalité suisse. Un tel gouvernement pluraliste intègre toutes les grandes forces capables de lancer un référendum et de le mener à terme et a pour but la recherche du consensus. Ses défenseurs considèrent que l'alternative, à savoir un exécutif qui s'appuierait sur une courte majorité, serait moins efficace, parce que l'opposition pourrait sérieusement entraver son action par un recours accru au référendum populaire. La collégialité est supposée créer l'unité, tempérer et brider l'autorité individuelle ; dans ce sens, elle est l'expression d'une séparation des pouvoirs maximale. Elle s'inscrit dans la tradition suisse de la représentation proportionnelle qui considère l'égalité comme un principe régulateur, le reflet d'une communauté pluraliste cultivant le principe intégrateur du compromis.

Sous sa forme républicaine, la collégialité est une composante centrale de l'organisation gouvernementale suisse. Elle repose sur un ensemble d'individus dont la position est légitimée par les résultats des élections et qui agissent comme une unité juridique. Idéalement, les membres de ce collège, égaux en droits, remplissent leurs tâches sans que l'un d'eux impose sa volonté aux autres. La collégialité implique un code de conduite auquel sont soumis les membres du collège ; il les engage en particulier à défendre publiquement les décisions prises selon le principe de la majorité et à les assumer.

Chaque conseiller fédéral est à la fois le chef d'un département de l'administration fédérale et un des membres, égaux en droit, du gouvernement. Par conséquent, il n'y a pas de chef du gouvernement ; le président de la Confédération, dont le mandat est limité à un an, *primus inter pares* selon une formule utilisée dès 1913, dirige formellement les travaux du collège gouvernemental, mais n'a aucune prérogative réelle. Ce n'est pas lui, mais le Conseil fédéral en tant que tel qui reçoit les chefs d'État étrangers en visite officielle.

La réforme de ce gouvernement et le renforcement de la collégialité dans les affaires qui lui restent réservées ne cessent toutefois de faire l'objet de discussions, de motions politiques et de projets. On parle d'augmenter le nombre de conseillers fédéraux, mais aussi de donner plus de poids au président de la Confédération. Assumée tour à tour par chacun des membres du gouvernement, cette fonction souffre de la faiblesse caractéristique de la collégialité. Mais un certain consensus demeure, la réforme pouvant se révéler pire que le maintien du système en l'état.

Joseph Deiss, le président de la Confédération, résumait ainsi les controverses le 15 décembre 2004[20] sur les menaces qui pèseraient sur le principe de collégialité : « Le débat public sur cette question n'a pas reflété le fonctionnement réel du Conseil fédéral. Mais il est clair que le gouvernement est composé de fortes personnalités, dont les positions politiques sont très tranchées. De ce fait, les discussions sur des questions clés peuvent être très dures. Mais, sur le plan humain, le climat est excellent et nous sommes à même de travailler efficacement. (…) Notre pays ne peut fonctionner correctement

20. *Swissinfo*, http://www.lagruyere.ch

qu'en continuant de chercher des solutions consensuelles. Dans un système basé sur la démocratie directe, un gouvernement d'alternance n'est pas tenable à long terme. Or, pour trouver des solutions satisfaisantes pour la majorité des citoyens, toutes les grandes forces politiques doivent être intégrées au sein du gouvernement. »

Le régime suisse est plein d'enseignements. Le premier est que la collégialité, dans le régime qui l'a pratiquée le plus assidûment et de la manière la plus intense, n'est pas « un long fleuve tranquille » et que la contestation du principe est inhérente à la faiblesse de l'autorité centrale du gouvernement et aux débats internes permanents qui accompagnent toute décision. Le second est que la collégialité, en Suisse, ne signifie pas l'absence de vote majoritaire. La solidarité gouvernementale doit surmonter, malgré le pluralisme interne du collège, l'expression majoritaire.

Dans le Pacifique, la Constitution de Fidji est également une source de réflexion, plutôt antinomique de la sage continuité suisse.

• La Constitution fidjienne

Depuis de nombreuses décennies, une profonde rivalité oppose les Indiens, importés massivement pour la culture de la canne à sucre par le colonisateur britannique, et les Mélanésiens d'origine, c'est-à-dire les Indo-Fidjiens et les Mélano-Fidjiens, souvent abruptement qualifiés d'« Indiens » et de « Fidjiens ». Leur difficile coexistence avait déjà provoqué des émeutes interethniques en 1959 avant l'indépendance. Les Britanniques vont consentir en 1975 à l'indépendance de leur colonie, non sans avoir accordé aux Mélano-Fidjiens une large prééminence dans l'appareil de l'État, ainsi que le contrôle de la police, de l'armée et le maintien de leur monopole foncier. Les Fidji restèrent membres du Commonwealth, face à l'inquiétude des Indo-Fidjiens qui voyaient les avantages de l'indépendance leur échapper. Les rapports entre les deux grandes communautés restèrent tendus jusqu'en 1987 alors qu'un coup d'État militaire renversait un gouvernement d'union dominé par les Indo-Fidjiens. À la suite d'une seconde intervention militaire en septembre de la même année, les Fidji furent exclues du Commonwealth et se proclamèrent alors comme la « République des Fidji » en octobre 1987. Bien que condamnés par la communauté internationale, les Mélano-Fidjiens obtinrent une révision de la Constitution légitimant leur domination politique et renforçant leur représentation parlementaire. Beaucoup d'Indo-Fidjiens décidèrent de quitter définitivement l'archipel.

En 1990, la promulgation d'une nouvelle Constitution contribua à renforcer la prépondérance politique des Mélano-Fidjiens en leur assurant un minimum de 37 sièges sur 70. En 1997, une commission parlementaire, formée de représentants des communautés fidjienne et indienne, fut créée afin de réviser la Constitution de 1990 et elle remit un rapport unanime en juin 1997. Malgré l'opposition des nationalistes fidjiens, les modifications prévues à la Constitution devaient permettre une représentation plus équitable des Indo-Fidjiens dans la vie politique du pays. Ainsi, la nouvelle Constitution de 1997 précise que les Mélano-Fidjiens disposeront dorénavant de 23 sièges

(au lieu de 37) à la Chambre des représentants, les Indo-Fidjiens en auront 19[21]. Ces dispositions devaient permettre désormais la formation d'un gouvernement comprenant des ministres des deux communautés. Les îles Fidji ont alors été réadmises au sein du Commonwealth en 1998.

Innovation majeure de la Constitution de 1997, l'introduction d'un gouvernement multipartite a été voulue par les constituants comme symbole de l'association de toutes les communautés au plus haut niveau du pouvoir à Fidji[22]. Elle est contemporaine de l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998. L'article 99 de la Constitution relatif au gouvernement (*Cabinet*) est ainsi rédigé :

> « *99*. (1) le président nomme et renvoie les autres ministres conformément à l'avis du Premier ministre. (2) Pour pouvoir être nommé, un ministre doit être membre de la chambre des représentants ou du sénat. (3) Le Premier ministre doit établir un Cabinet multipartite conformément aux dispositions du présent article et comportant un tel nombre des ministres qu'il ou elle détermine. (4) Sous réserve des dispositions du présent article, la composition du Cabinet doit, autant que possible, représenter de manière juste les partis représentés dans la Chambre des représentants.
> (5) Lorsqu'il compose le Cabinet, le Premier ministre doit inviter tous les partis, dont les membres à la Chambre des représentants constituent au moins 10 % de sa composition globale, à faire partie du Cabinet proportionnellement à leurs nombres dans la Chambre. (6) Si le Premier ministre choisit pour la nomination au Cabinet une personne d'un parti qui représente moins de 10 % de la composition globale de la chambre des représentants, ce choix est considéré, pour l'application du présent article, être un choix d'une personne du propre parti du Premier ministre. (7) Lorsqu'un parti décline l'invitation du Premier ministre à entrer dans le Cabinet, le Premier ministre doit partager les postes ministériels auxquels ce parti aurait eu droit parmi les autres partis (y compris le sien) dans la proportion, autant que possible, de leurs droits respectifs résultant de l'alinéa (5) ci-dessus. (8) Si tous les partis (à l'exception de celui du Premier ministre et ceux d'une éventuelle coalition) partie déclinent une invitation du Premier ministre à faire partie du Cabinet, le Premier ministre peut s'adresser à son propre parti ou à ceux qui sont en coalition avec lui pour pourvoir les postes ministériels. (9) En choisissant des personnes d'autres partis que le sien pour la nomination comme ministres, le Premier ministre doit le faire en accord avec les chefs de ces partis. »

Si le processus de formation du gouvernement commence classiquement par la nomination par le président, à son entière discrétion, d'un membre de la chambre des

21. Sur les 71 membres élus, les Mélano-Fidjiens élisent 23 représentants, les Indo-Fidjiens 19, les Rotumans 1, les électeurs qui ne relèvent d'aucunes des listes ci-dessus 3 et 25 sièges sont élus par des électeurs inscrits sur une liste ouverte à toutes les communautés.
22. On se reportera pour l'analyse à Victor David, « Sociétés plurielles océaniennes et démocratie », mémoire de DEA, *Sociétés et Cultures dans le Pacifique insulaire* de l'université de la Nouvelle-Calédonie, 2004, p. 125 et suivantes.

représentants qui peut former un gouvernement qui a la confiance de la chambre, la formulation empruntée au système traditionnel de Westminster revêt pourtant une importance inédite du fait que tous les principaux partis sont autorisés à faire partie du gouvernement. À Fidji, comme le souligne Victor David, « le Premier ministre doit en effet inviter les partis qui ont 10 % d'élus à la Chambre à faire partie du Gouvernement, sans aucune négociation possible ni nécessaire. Il n'a pas de marge de manœuvre : il doit s'adresser aux chefs des partis, évitant ainsi des risques "d'influences" de toute sorte sur les individus. Il peut, pour s'assurer une majorité à l'assemblée, sacrifier le quota de son propre parti, négocier et inviter des partis minoritaires (– de 10 %) à faire partie du Cabinet[23]. » Le Premier ministre fidjien est toutefois libre de la taille de son cabinet et s'il a l'obligation d'inviter les partis ayant plus de 10 % d'élus à la chambre des représentants, ces derniers ne sont pas obligés d'accepter ; malgré la lettre de l'article 99 (7), rien n'empêcherait, par refus successifs des autres groupes, un gouvernement homogène. De plus, la Constitution de 1997 ne prévoyait presque rien pour le fonctionnement de cette collégialité innovante, ce qui devait laisser place à une grande liberté de négociation et de compromis entre les acteurs politiques concernés. Le proche avenir allait bientôt montrer les limites du raisonnement.

Les élections se tiennent en 1999. Pour la première fois dans l'histoire de l'archipel, un Indo-Fidjien, Mahendra Chaudhry, est nommé Premier ministre de Fidji. Mais ce changement ne sera pas longtemps toléré. Ainsi, c'est dans sa propre coalition que le Premier ministre entend les premières demandes de démission en faveur d'un Fidjien de souche. Le lancement de la réforme foncière précipite la crise. Le 19 mai 2000, sept hommes armés et masqués sous la direction de George Speight font irruption au Parlement de Fidji, prenant en otages le Premier ministre et quelque 40 membres du gouvernement et du Parlement. M. Speight proclame prendre tous les pouvoirs exécutifs, y compris les pouvoirs du président, et annonce la révocation de la Constitution. À la suite de cet acte illégal, le 27 mai, le président Ratu Sir Kamisese Mara est obligé de limoger le Premier ministre démocratiquement élu et son gouvernement, puisqu'ils n'étaient plus en mesure d'exercer leurs fonctions. Le président a également annoncé que la Chambre des représentants serait suspendue pendant six mois ; le 29 mai, le chef des armées, le contre-amiral Frank Bainimarama, s'empare du pouvoir exécutif et décrète la loi martiale. Le 30 mai, le nouveau gouvernement militaire promulgue un décret révoquant la Constitution de 1998.

Par la suite, les événements à Fidji ont pris un tour plus encourageant que ne le laissait présager la situation existante en mai 2000.

Dès le 4 juillet 2000, un Indo-Fidjien, Prasad Chandrika, saisit la justice, qui venait d'être rétablie, d'une demande tendant à l'annulation du décret portant abrogation de la Constitution de 1997. La *High Court of Fidji islands* déclare, dans son jugement du 16 novembre 2000, le gouvernement intérimaire inconstitutionnel, la Constitution de 1997 n'ayant pu être abrogée légalement le 29 mai 2000. Le gouvernement de Laisenia Qarase fait appel. Le 1er mars 2001, dans un arrêt très attendu par toutes les parties, la cour d'appel confirme le jugement et contraint le gouvernement Qarase à démissionner.

23. *Ibid.*, p. 131.

Les élections auront lieu les 23 août et 7 septembre 2001. Le nouveau parti créé par Laisenia Qarase, le SDL[24], remporte les élections. Il est désigné à nouveau Premier ministre et doit former son gouvernement. Le FLP[25] qui a obtenu 38 % des suffrages demande à être représenté dans le Cabinet.

La demande de Mahendra Chaudhry de bénéficier de 38 % des postes ministériels est donc rejetée par le Premier ministre qui estime qu'un gouvernement composé de cette manière ne peut fonctionner. S'adressant à la presse le 16 septembre 2000, le Premier ministre Qarase fait savoir qu'il n'a aucune intention de travailler avec le FLP, qu'il se pliera néanmoins à l'obligation constitutionnelle d'inclure des ministres de ce parti, mais que ceux-ci n'obtiendront pas de postes importants. Mahendra Chaudhry refuse et saisit la justice pour non-respect de la Constitution de 1997 sur la composition du gouvernement.

Le 15 février 2002, la cour d'appel de Fidji rend son avis, qui a force contraignante. Elle donne raison à Mahendra Chaudhry et déclare inconstitutionnel le gouvernement dans la mesure où le FLP, parti remplissant les conditions fixées à l'article 99-5 de la Constitution, ne fait pas partie du Cabinet. La Cour estime que Laisenia Qarase, en n'incluant pas de ministres du FLP dans la liste qu'il a proposée au président de la République, a violé le texte constitutionnel. Il fait appel. Ce n'est que le 18 juillet 2003 que la Cour suprême de Fidji rend son verdict. Elle confirme l'avis de la cour d'appel rendu en février 2002, en déclarant que le FLP ayant obtenu plus de 10 % des sièges à la Chambre des représentants et 38 % des voix aux élections de 2001 aurait dû faire partie du Cabinet proportionnellement. Le Premier ministre, ainsi qu'il l'avait dit en février 2001, se range à la position de la Cour suprême et saisit le leader du FLP en l'invitant à participer au Cabinet avec 14 postes ministériels.

C'est le début d'une nouvelle bataille juridique, celle des chiffres. Mahendra Chaudhry refuse de participer au Cabinet s'il n'obtient pas 17 postes de ministres qui, selon lui, correspondent à la réelle force du FLP à la Chambre des représentants, s'appuyant sur une interprétation de la Cour suprême elle-même. Laisenia Qarase refuse de satisfaire à la demande du leader du FLP, estimant de son côté ne pas être lié par une interprétation de la Cour suprême. Celle-ci est donc à nouveau saisie, par le président de la République, pour décider du nombre de postes ministériels auxquels a droit chaque parti politique. La Cour suprême a rendu son verdict le 9 juillet 2004, renvoyant dos à dos Qarase et Chaudhry[26].

24. SDL : *Soqosoqo Duavata ni Leuwenivanua* ou Parti unifié fidjien.

25. FDL : *Fidjian Labour Party*.

26. La crise est relatée par Victor David, précité, p. 141. Il nous livre l'explication suivante : « Pour M. Qarase, sur la base d'un cabinet de 36 ministres, son parti, le SDL, représentant 45 % des 71 membres de l'assemblée, a droit à 16 postes ministériels. Le FLP disposant de 39 % de la totalité des membres de la chambre a droit à 14 postes. Les 6 postes restants sont attribués, selon M. Qarase, à la discrétion du Premier ministre. Le leader du FLP, M. Chaudhry a, lui, une interprétation différente. Pour lui, il faut tenir compte non pas de la totalité des 71 membres de l'assemblée pour déterminer la proportion des partis ayant plus de 10 % d'élus mais du total formé par les membres des partis éligibles au Cabinet. Les deux partis éligibles au Cabinet après les élections de 2001 sont le SDL et le FLP, totalisant 60 élus à eux deux. Ainsi, toujours dans l'hypothèse d'un gouvernement de 36 ministres, le SDL a droit à 53 % des postes, soit 19 ministres et le FLP,

Toujours est-il que dans la pratique, la décision de la Cour suprême n'a rien réglé sur le sort du gouvernement multipartite voulu par le texte constitutionnel et la situation reste en l'état. L'innovation constitutionnelle n'a pu surmonter les antagonismes. Le slogan touristique « Fidji, le monde tel qu'il devrait être », laisse toujours un peu songeur…

La collégialité paraît malgré tout, dans sa diversité, assise comme une notion sinon classique, du moins fréquente de la science politique. En quoi peut-on y lire une innovation originale de l'accord de Nouméa ? Parle-t-on bien de la même chose ?

Des emprunts composites

Le système politique issu de l'accord de Nouméa a construit le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en empruntant des traits classiques issus en partie de la tradition constitutionnelle française, mais aussi en les assortissant de quelques règles différentes. Leur conciliation, si elle est possible, fait l'originalité calédonienne.

Les emprunts classiques

Le nombre des membres du gouvernement est de 5 à 11, fixé préalablement à son élection par délibération du congrès[27]. Il y a là une disposition classique qui laisse une certaine marge de manœuvre au congrès. Un nombre minimum de membres semble en effet nécessaire pour qu'un gouvernement collégial puisse effectivement et durablement fonctionner. Ce minimum paraît être de cinq personnes. Avec deux hommes, l'un domine l'autre. À trois, il doit presque toujours en être de même et l'expérience des trois consuls pèse sur la mémoire historique. S'il y en a quatre, la paralysie est imaginable, faute de majorité possible en cas de division par moitié. Au contraire, à partir de cinq personnes, un gouvernement collégial paraît capable de fonctionner de manière à peu près satisfaisante, la minorité de deux membres pouvant grandement gêner la majorité de trois en cas de désaccord. Au-delà de onze, on ferait du gouvernement une petite assemblée, une sorte d'« armée sud-américaine ».

La latitude laissée au congrès permet de calibrer, en fonction des groupes qui y ont représentés, la participation ou non des formations intermédiaires ; plus le gouvernement s'élargit, plus la diversité ou l'hétérogénéité – y compris l'ouverture inévitable

avec ses 47 %, à 17 ministres. La Cour suprême, par une majorité de 4 juges sur 5 refuse ces deux interprétations tout en donnant raison aux deux dirigeants ! La Cour estime en effet que si le Cabinet est uniquement composé de membres de partis politiques, c'est alors l'interprétation de Chaudhry qui prévaut. Mais une telle composition n'est pas obligatoire. Selon les 4 juges, le Premier ministre peut choisir de nommer des élus indépendants ou des sénateurs non inscrits au sein du Cabinet. La seule règle à respecter est la proportionnalité entre les partis éligibles à des postes au sein du Cabinet, par rapport au pourcentage de leur présence à la Chambre des représentants. Ainsi, toujours dans l'hypothèse de 36 ministres, si le Premier ministre décide d'inclure 4 ministres indépendants, alors le SDL aurait 17 ministres et le FLP 15 ministres. Le 5e juge, pour sa part, estime que la Constitution ne permet pas au Premier ministre de nommer des membres indépendants à moins de les prendre dans le quota de son propre parti. »

27. Article 109 LO.

aux opposants de l'accord de Nouméa – s'y exprime, mais plus la balkanisation guette. La loi organique, s'agissant de la représentation des groupes politiques, renvoie ainsi à bon escient au règlement intérieur du congrès pour la fixation du nombre minimal de ses membres permettant de constituer un groupe. Afin de préserver la maîtrise des groupes sur leur représentation, il prévoit que les électeurs ne peuvent ni ajouter des noms aux listes de candidats au gouvernement, membres ou non du congrès, ni en supprimer, ni modifier l'ordre défini.

Convoqués par le Haut-commissaire dans les cinq jours de leur élection et sous la présidence du doyen d'âge, les membres du gouvernement procèdent, au scrutin secret et à la majorité de ses membres, à l'élection du président et du vice-président chargé d'assurer l'intérim en cas d'absence ou d'empêchement[28]. Dans les dix jours qui suivent, le gouvernement par délibération charge chacun de ses membres d'un secteur de l'administration[29]. L'appréciation politique du secteur lui-même ne donne pas lieu à un contrôle juridictionnel. Lors de la constitution du gouvernement Frogier en 2002, Gérald Cortot, membre du gouvernement au titre de l'Union calédonienne, contestait suivant ses propres mots « l'attribution d'un secteur rabougri » dont « il ne sait même pas à quoi il correspond[30] » qui n'était sans doute pas étranger aux recours contentieux qu'il avait antérieurement engagés contre le gouvernement. Par un jugement du 7 août 2003, le tribunal administratif a ainsi affirmé « que la seule obligation formulée est que chaque membre du gouvernement dispose d'une compétence d'animation et de contrôle sur un secteur de l'administration ; que la définition du contenu de ces secteurs entre les membres du gouvernement est une question de pure opportunité qui n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux[31] ». Un moyen toutefois manquait au recours et le tribunal ne pouvait le soulever de lui-même, le vice de forme qui tenait à l'absence de contreseing du membre du gouvernement lui-même… Cette délibération paraît être en effet au nombre de celles qui exigent le contreseing de l'ensemble des membres du gouvernement. La formule « du secteur rabougri » risque ainsi de n'être qu'un épisode isolé du premier âge de la collégialité.

Comme attendu, le gouvernement collégial décide collectivement. Suivant l'article 128 de la loi organique, « ses décisions sont prises à la majorité de ses membres. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante ». Ces dispositions qui paraissent claires méritent pourtant qu'on s'y attarde. Elles sont d'une importance vitale pour le fonctionnement quotidien de l'institution. La première difficulté porte sur la définition de l'expression « à la majorité de ses membres ». S'agit-il des membres exprimés ou des membres du collège, soit dans la configuration d'un gouvernement de onze membres la nécessité d'en réunir nécessairement six ?

28. Article 115 LO.
29. Article 130 LO. La formule suggère d'ailleurs une interprétation double. Peut-on modifier la répartition des secteurs en dehors de la période de 10 jours de la constitution d'un nouveau gouvernement ?
30. Mémoire en réplique du 12 décembre 2002 sur l'affaire 02-00413 devant le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie.
31. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 7 août 2003, n° 03-0005, « M. Gérald Cortot ».

Les indices sont contradictoires : l'expression est employée également aux articles 115 et 120 de la loi organique à propos de l'élection du président et de la démission de celui-ci. Si on peut encore imaginer possible d'élire le président par les seules voix d'un groupe, les autres s'abstenant, il est difficile de considérer qu'un gouvernement pourrait démissionner à la majorité relative… Dans un gouvernement de 11, la majorité des membres du collège est de 6. Que faire alors de la disposition suivant laquelle « en cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante » ? Sauf à penser que la majorité se calcule sur les seules voix exprimées et ce, d'autant plus que la question de l'absence ou de l'empêchement d'un des membres n'est pas résolue[32], la clause est bien inapplicable, si l'on considère qu'il faut nécessairement la majorité des membres de l'institution.

Et si d'aventure, le gouvernement est en nombre pair, 10 membres par exemple, la majorité des membres reste à… 6. On se perd alors en conjectures sur l'applicabilité de la disposition sur la voix prépondérante… Pour rester fidèle au texte, il paraît raisonnable de vouloir donner un effet utile à la disposition. Entre deux interprétations, l'une qui donne une portée à la clause et l'autre qui tend à l'en dépourvoir, mieux vaut retenir la première. C'est une interprétation déjà choisie par le Conseil d'État dans une affaire similaire, mais pas en tous points semblables, en 1989 : l'article R.252-10 du code de l'aviation civile dispose que : « Les délibérations du conseil d'administration d'Aéroport de Paris sont prises à la majorité absolue des membres présents ou représentés. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. » Pour la haute juridiction[33], « il résulte de ces dispositions que, dans le cas où la somme des votes positifs est inférieure d'une unité à la majorité absolue des membres présents ou représentés et où le nombre des votes positifs est égal à celui des votes négatifs, la voix prépondérante dont dispose alors le président du conseil d'administration de l'établissement aboutit à faire adopter la proposition soumise au conseil ». 5 contre 5 ferait jouer la voix prépondérante, car on est juste inférieur d'une unité aux 6 voix requises.

C'est un enjeu économique qui va permettre au tribunal de le confirmer. Pierre Frogier et Maurice Ponga, membres du gouvernement issus du Rassemblement, ont attaqué en janvier 2005 l'arrêté pourtant traditionnel du gouvernement portant mesures de restrictions quantitatives locales pour l'année 2005[34]. L'arrêté litigieux avait été adopté le 23 décembre 2004 par 4 voix pour, dont celle de la présidente, et 4 contre. Le tribunal[35] confirme bien que « dans le cas où le nombre des votes positifs est inférieur d'une unité à la majorité absolue et où le nombre des votes positifs est égal à celui des votes

32. Le gouvernement peut-il délibérer, et à quelle majorité, sur l'absence d'un de ses membres ? Ne doit-elle pas être reconnue par le groupe politique dont il est l'émanation ?

33. Conseil d'État, n° 75798, 76617, 77441 et 77442 du 1er février 1989, « M. Maurice Crespin et autres ».

34. Ces mesures restrictives de contingentement ou d'interdiction à l'importation sont une curiosité locale. L'arrêté décrit en négatif par les interdictions et restrictions qu'il formule toute la production de l'industrie locale qui se trouve ainsi artificiellement protégée de la concurrence extérieure. On le trouve généralement au JONC du 30 décembre.

35. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire n° 0521 du 4 août 2005, « MM. Pierre Frogier et Maurice Ponga ».

négatifs, la voix prépondérante dont dispose le président du gouvernement aboutit à faire adopter la proposition ». Mais il précise bien que, dans un gouvernement de 11 membres, « la majorité requise pour l'adoption de ses décisions est de 6 voix ». Dès lors, « en estimant ledit arrêté adopté par l'effet de la voix prépondérante dont disposait la présidente, la Nouvelle-Calédonie a fait une inexacte application des dispositions de l'article 128 de la loi organique ». 4 contre 4 ne fonctionne pas pour un gouvernement de 11, car on se situe à 2 unités de la majorité requise.

Un coup d'œil sur le statut de la Polynésie française montre des dispositions symétriques, alors que la logique politique – un système classique de majorité d'alliances et d'opposition – y est différente. La loi organique sur cet autre pays d'outre-mer[36] dispose ainsi à son article 89 que « le conseil des ministres est chargé collégialement et solidairement des affaires de la compétence du gouvernement ». Il y a donc autre chose en Nouvelle-Calédonie qui distingue cette collégialité de toutes les autres.

Les ajouts originaux

Deux éléments principaux font l'originalité de la collégialité calédonienne, en se démarquant de la tradition française, et pour rejoindre les systèmes isolément expérimentés ailleurs : la constitution du gouvernement à la proportionnelle des groupes politiques et les règles de démission du gouvernement. La dissolution qui n'est pas maîtrisée par le gouvernement ajoute un zeste de confusion supplémentaire.

• Suivant l'article 110 de la loi organique, les membres du gouvernement « sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne[37] » ; les listes, on l'a vu, sont présentées par les groupes politiques représentés au congrès. Ils choisissent des personnalités membres ou non du congrès, ce qui n'exclut ni le repêchage électoral, ni le gouvernement de techniciens. Cette disposition change fondamentalement la physionomie du système, alors basé sur une simple règle d'arithmétique électorale à peine tempérée par la modulation du nombre des membres du gouvernement. C'est la proportionnelle obligatoire qui donne à la collégialité calédonienne sa physionomie exceptionnelle.

La collégialité en régime parlementaire fonctionne sur le mode des coalitions majoritaires. Le gouvernement n'est constitué que parce qu'il y a un accord minimal entre des hommes et des partis, en déterminant la ligne de clivage qui oppose la majorité qui participe à la coalition de la minorité qui en est exclue. Les exemples d'union nationale ne remettent pas en cause ce principe. Il s'agit alors d'un compromis politique volon-

36. Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF*, 2 mars 2004, p. 4183.

37. L'élection du gouvernement le 3 avril 2001 a donné lieu à un contentieux original. Pour l'attribution du 11e siège, le FNLKS et le RPCR-FCCI obtenaient une moyenne identique. Le président du congrès avait attribué le siège au plus âgé. Pour le Conseil d'État, par décision n° 232274 du 1er octobre 2001, le siège doit être attribué à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. L'élection de M. Manuohalalo a été annulée et M. Mapou proclamé élu.

taire, une « grande coalition ». En revanche, la comparaison avec la « cohabitation » sous la Ve République n'est pas pertinente, puisque les tendances politiques collaborent ici au sein d'une même institution.

Le rapport parlementaire au nom de la commission des lois[38], présenté par René Dosière en 1998, penchait pour une configuration en apparence inédite. « Les deux notions significatives seraient plus probablement celle de groupe majoritaire au sein du gouvernement, à la fois parce que celui-ci est une instance collégiale décidant à la majorité et parce qu'il désigne en son sein son président, doté de pouvoirs propres et celle de groupes minoritaires ne passant pas le double seuil permettant de constituer un groupe politique et d'avoir au moins un représentant au gouvernement. » Et d'ajouter sans qu'on sache s'il s'agissait d'une analyse ou d'un souhait : « Les notions de majorité et d'opposition gouvernementales ne devraient guère avoir de sens. » Un groupe majoritaire au gouvernement et des oppositions en dehors, c'était un schéma de pensée finalement classique, mais dont la plus grande faiblesse était de se fonder sur une hypothétique pérennité du système des partis de l'accord de Nouméa et de leur capacité commune à cogérer l'avenir.

Cette analyse, sans doute angélique, est tempérée plus loin par une référence aux majorités au gouvernement : « Le caractère collégial de cet organe exécutif est néanmoins fortement accentué. Son fonctionnement quotidien appellera de la part des forces politiques qui y seront représentées un grand sens des responsabilités. Il appartiendra surtout au parti majoritaire – très probablement le RPCR – de ne pas abuser de sa position dominante. C'est l'intention fermement proclamée par les dirigeants de ce parti, qui ont soutenu l'idée de ce gouvernement d'assemblée dont le fonctionnement s'inscrit dans une logique de cogestion. Soyons conscients que cette institution connaîtra des crises parfois difficiles à surmonter. Mais les différentes forces politiques néo-calédoniennes sont condamnées à vivre ensemble et le gouvernement sera l'expression la plus fidèle de cette communauté de destin. C'est à travers son fonctionnement que l'on pourra juger des engagements de chacun dans la construction de la Nouvelle-Calédonie. » Mais cette proclamation d'intention repose moins sur la règle institutionnelle écrite que sur une volonté politique affichée.

À la fois partageant et nuançant les interrogations formulées par le rapporteur, Catherine Tasca, qui avait déjà rapporté en juin 1988 sur la loi constitutionnelle au nom de la commission des lois[39], soulignait « qu'il convenait de faire cohabiter la logique démocratique et la logique de consensus issues de l'accord de Nouméa ». Elle a exprimé le souhait que « le Parlement veille à ce que cet accord, fruit de compromis et d'un consensus local, continue de fonder le consensus national, insistant également sur le fait que le cadre institutionnel devait obliger les parties à l'accord à travailler dans une logique de consensus. Elle a jugé indispensable que soient mis en œuvre les moyens

38. Rapport Assemblée nationale n° 1275 du 16 décembre 1998, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, p. 18.

39. Rapport Assemblée nationale n° 972 du 9 juin 1988 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie.

de préserver, pour les vingt prochaines années, ce consensus, grâce à une collégialité obligée par-delà les pondérations électorales à venir »[40]. Consensus ou majorité, le propos se veut trop équilibré et l'ambiguïté demeure.

L'objectif initial du législateur paraissait néanmoins bien celui de la constitution d'une équipe comparable à un gouvernement de coalition, voire d'union nationale, sous réserve de moindres pouvoirs propres. L'attelage collégial résulte ainsi d'abord d'une contrainte légale et non pas d'un choix politique renouvelé à chaque occasion. En d'autres termes, « condamné à vivre ensemble » pour reprendre l'expression lapidaire de René Dosière, le gouvernement calédonien tient mécaniquement par la contrainte juridique plus que par l'accord d'une coalition de partis.

La notion de solidarité y est nécessairement beaucoup plus exogène, d'autant qu'il est politiquement impossible en Nouvelle-Calédonie de revendiquer une alliance politique entre indépendantistes et non indépendantistes[41].

Des trois critères habituels de la collégialité (décision à la majorité, endossement par la minorité de la responsabilité des décisions de la majorité en respectant le secret de leurs dissensions, et démission obligatoire des membres minoritaires qui s'y refuseraient), les deux premiers apparaissent ainsi plus incertains. Le troisième élément, la démission obligatoire du gouvernement des membres minoritaires, est écarté.

• La démission collective du gouvernement à la majorité de ses membres, prévue par l'article 120 de la loi organique, ne pose pas un problème insurmontable pour la collégialité dont elle reste l'expression. La disposition de l'article 130 est bien plus révélatrice des limites de l'entreprise collective : « Par délibération, le congrès peut mettre fin aux fonctions d'un de ses membres, sous réserve de l'accord du groupe d'élus qui a présenté la liste sur laquelle il a été élu. » Il est alors pourvu au remplacement par le suivant de liste. Et, au cas où la liste serait épuisée, l'article 121 précise que « le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai 15 jours ». L'équilibre politique prévu par l'accord de Nouméa ne peut plus en effet être réuni. C'est alors au congrès de se prononcer pour le rétablir. Cette disposition ouvre d'ailleurs une possibilité de manœuvre à un parti, quand bien même il n'aurait qu'un élu, qui souhaiterait recomposer le gouvernement. Il lui suffit de faire démissionner l'ensemble de ses colistiers et de leurs remplaçants éventuels. Cette opportunité s'est déjà présentée.

On a d'abord frôlé l'épisode en octobre 2001, après le retour de Raphaël Mapou au gouvernement. La vie de ce dernier n'a tenue qu'à la division interne des indépendantistes entre FLNKS et Palika qui ne se sont pas résolus à démissionner en chaîne.

Le troisième gouvernement depuis la mise en place des nouvelles institutions, a été élu le 28 novembre 2002 à la suite d'une telle démission d'office, consécutive au départ de

40. Rapport n° 1275 précité, p. 38.

41. La constitution d'un gouvernement en juin 1982 entre le Front indépendantiste et la FNSC (Fédération pour une nouvelle société calédonienne) marque encore les esprits et reste le symbole paradoxal de la faute politique.

Gérard Cortot, membre du groupe de l'Union calédonienne et de ses suivants de liste. Il devait comprendre alors 10 membres au lieu de 11 dans le gouvernement précédent (6 issus du Rassemblement et 1 de la FCCI pour la majorité ; pour l'opposition : 3 membres indépendantistes, dont 1 Palika, 1 FLNKS et 1 Union calédonienne). Le président du gouvernement d'alors, Pierre Frogier avait souligné que « ces fluctuations politiques ont mis en évidence un risque d'instabilité qui pourrait être corrigé par une modification de la loi organique afin que la démission du gouvernement ne puisse résulter que d'une décision de la majorité de ses membres, de la démission ou du décès de son président, ou du vote d'une motion de censure par le Congrès[42] ». Une telle modification supposerait la révision de la loi organique ; or, il n'avait pas semblé opportun au Parlement de remettre en cause le statu quo institutionnel.

Cette possibilité s'est à nouveau concrétisée en juin 2004, à l'initiative du Rassemblement cette fois, après l'élection du premier gouvernement de l'alternance de 2004 présidé par Marie-Noëlle Thémereau, qui avait bénéficié d'une voix supplémentaire, et ainsi d'un membre du gouvernement de plus, dans l'émotion des premiers instants de la vie du congrès[43].

La disposition de l'article 130 de la loi organique n'est techniquement claire qu'en apparence. Le groupe dont il est fait état, et qui peut seul donner au congrès son consentement pour mettre fin au mandat d'un de ses membres, est vraisemblablement celui qui a présenté la liste dont l'intéressé est issu. Mais que se passe-t-il si les trajectoires personnelles des uns et des autres divergent, par scission par exemple, ou si la composition du groupe a évolué au gré des adhésions ou des démissions. Qui vote, si, par hypothèse, on considère que le groupe doit s'exprimer démocratiquement ? Prudemment, la loi précise que les recours contre ces délibérations sont portés devant le Conseil d'État statuant au contentieux…

Mais le sens politique de l'article 130 est limpide. Bien loin de permettre l'éviction du membre du gouvernement qui n'accepterait pas avec loyauté l'orientation majoritaire ou qui ne pourrait l'endosser, la loi en organise la possible résistance. La règle de solidarité, dont on sait qu'il s'agit d'un critère essentiel de la collégialité, ne peut être sanctionnée qu'avec l'accord du groupe politique dont le membre du gouvernement est issu. Pour autant que ce membre s'appuie sur la majorité de son groupe, il peut imposer sa présence aux autres membres du gouvernement. Cette originalité calédonienne fait passer le pouvoir de l'instance collégiale aux partis qui la composent, et de ce fait même, cadre mal avec la collégialité.

• La dissolution, en réponse à la mise en cause de la responsabilité, est enfin la règle pour les régimes parlementaires. Ces mécanismes confortent habituellement la collégialité, sans en être un critère nécessaire.

42. Rapport d'information du Sénat n° 216 (2003-2004) de MM. Hyest, Christian Cointat et Simon Sutour fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 février 2004.

43. L' « affaire » Suzie Vigouroux.

Figure ainsi parmi les dispositions parlementaires classiques, mais inhabituelles dans une collectivité territoriale de la République, la possibilité pour le congrès de renverser le gouvernement, dans son ensemble, par une motion censure. L'article 95 institue un mécanisme de responsabilité du gouvernement qui présente des analogies avec le dispositif prévu par l'article 49 de notre Constitution. Le congrès met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure qui doit recueillir la signature d'un cinquième au moins de ses membres. Le congrès se réunit de plein droit deux jours francs après le dépôt de la motion de censure et vote dans les deux jours qui suivent. Ne sont recensés que les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres du congrès. Enfin le dernier alinéa de l'article limite à une le nombre de motion de censure qu'un membre peut signer au cours d'une même session ordinaire pour éviter le harcèlement. L'adoption d'une motion de censure met fin aux fonctions du gouvernement qui assure cependant l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement.

Mais si la responsabilité politique collective du gouvernement existe, la dissolution n'est pas symétrique et le gouvernement en reste démuni face au congrès. Seul l'article 97 de la loi organique précise que « lorsque son fonctionnement se révèle impossible, le congrès peut, après avis de son président et du gouvernement, être dissous par décret motivé en Conseil des ministres ». La dissolution est aux mains du gouvernement central et pas du gouvernement local. On a bien vu la différence dans la querelle qui a suivi le renversement du gouvernement Témaru en Polynésie française après les élections territoriales en 2004. Le ministre de l'Outre-mer, malgré les appels contraires et de membres de la majorité nationale et de partis politiques locaux, a refusé en octobre 2004 la dissolution[44]. La crise s'est dénouée à la suite de l'élection partielle dans la circonscription des Îles du Vent, résultant d'une décision d'annulation du Conseil d'État en novembre[45].

On a ainsi affublé du vocable classique de « collégialité » une réalité politique qui l'est moins et qui n'en reconnaît pleinement aucun des critères classiques. C'est en cela que la collégialité calédonienne est singulière. Le terme, au-delà du mot lui-même, désigne une forme particulière de régime politique.

La collégialité, une forme particulière de régime politique

Moins empreinte de références nationales et moins circonspecte semble être la conception commune qu'en ont les indépendantistes, dans leur diversité. On rejoindrait là le « consensus à l'océanienne », proche du palabre, et souvent évoqué. Une discussion doit se poursuivre jusqu'à ce qu'un accord puisse intervenir. C'est une approche de la « démocratie de concordance » vénérée par le régime suisse et vue du Caillou.

44. Conseil d'État n° 273727 du 4 février 2005.
45. Conseil d'État n° 268543 du 15 novembre 2004.

Le consensus revendiqué

Yves Tavernier et Gilles Carrez s'étaient fait l'écho de cette conception dans leur rapport d'information sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie en 2000[46] : « La culture kanak est fondée sur la coutume et sur le consensus. Ce dernier suppose la poursuite des discussions, des palabres, jusqu'à la conclusion d'un accord, qui, faute de satisfaire tout le monde, du moins ne mécontente personne. » Et d'ajouter : « Ce principe est difficilement conciliable avec le fonctionnement de la démocratie moderne, qui repose sur la décision majoritaire. Cette dernière s'impose à la minorité, qui doit l'accepter aussi longtemps qu'elle ne devient pas à son tour majoritaire et donc en état de la changer. Le mécontent se résigne, en attendant des jours plus favorables. »

À ce jugement un peu péremptoire des rapporteurs, on y joindra une analyse plus nuancée. Sans nier ni le poids, ni l'efficacité de l'argument de la tradition, on notera néanmoins que cette référence à la coutume relève parfois d'une posture politique et qu'une distance critique peut apparaître nécessaire. Comme le souligne Laurence Kuntz, « partout dans le Pacifique insulaire, les élites vont chercher à se faire les représentants de la voie coutumière (…). Cette référence systématique à la coutume permet à toutes les composantes d'un pays de justifier et de légitimer ses actions, mais elle offre également de se dédouaner d'une certaine culpabilité latente que les autochtones entretiennent habilement pour servir leurs intérêts. (…) Elle véhicule les nouvelles dynamiques voulues par les élites[47]. »

Un rapide tour d'horizon des positions du monde indépendantiste calédonien montre indéniablement l'importance du « consensus » comme définition de la collégialité. Les échanges d'arguments font suite à la querelle de la collégialité qui débute dès la mise en place en 1999 du premier gouvernement issu de l'accord de Nouméa. Le RPCR, n'ayant pas obtenu la majorité absolue au congrès, a conclu une alliance avec la FCCI, grâce aux voix de laquelle il atteint la majorité. Mais ce choix fait immédiatement suite à la conclusion de l'accord de Nouméa qui semblait plutôt se situer du côté de la recherche du consensus. Ce changement de logique apparaît inacceptable au FNLKS, car il le place dans la position du minoritaire, alors qu'il a rallié nettement plus de suffrages que la FCCI dissidente. Ce refus est encore accentué par le comportement peu conciliant de son partenaire à l'accord, le Rassemblement, désormais adversaire politique. Alors que le FNLKS, fidèle à sa logique, défend la thèse de la recherche systématique du consensus, le RPCR réplique que la collégialité implique seulement l'obligation pour la majorité d'informer la minorité.

Roch Wamytan, signataire FLNKS, dans une interview aux *Nouvelles calédoniennes*[48] le 17 juin 1999, ne veut pas entendre parler du rapport majorité minorité, lors des premiers pas du nouveau gouvernement et, dès le 2 octobre 1999, précise qu'il convient « de tenter de revenir à cet esprit de consensus ».

---

46. Rapport d'information, 31 mai 2000, n° 2247, p. 48.
47. Paul De Deckker et Laurence Kuntz, *La bataille de la coutume et ses enjeux dans le pacifique sud*, L'Harmattan, 1998, p. 68.
48. Ces déclarations sont issues des articles des *Nouvelles calédoniennes* (http://www.info.lnc.nc/).

Tonalité similaire, avec une nuance plus laborieuse pour tenter de coller à la lettre de la loi organique, de la part de Gérald Cortot, membre du gouvernement, issu de l'Union calédonienne, chargé des transports, des infrastructures et des schémas de développement, qui assure dans un entretien du 10 janvier 2001 : « Avec mes trois collègues élus sur la même liste au gouvernement, nous nous efforçons d'y faire respecter l'esprit et la lettre de l'accord consensuel de Nouméa. La collégialité convenue par l'accord de Nouméa, reprise par la loi organique, c'est la participation, le partage et le débat d'idées à tous les niveaux d'élaboration et de décision entre tous les membres du gouvernement. Sachant que le vote majoritaire peut intervenir, mais seulement en finale lorsque le consensus n'a pu être obtenu. »

Charles Washétine, alors porte-parole du Palika et aujourd'hui membre du gouvernement chargé de l'éducation, déplore : « On est loin aujourd'hui de l'esprit de partage du pouvoir de l'accord de Nouméa[49]. » Interrogé plus récemment le 17 juin 2005 à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, il utilise une formule lapidaire : « pour nous, la collégialité, c'est le consensus » et il renvoie, comme parfois Gérald Cortot lui-même, aux déclarations des ministres de l'Outre-mer, actées par le comité des signataires.

Léopold Jorédié, dont le parcours politique a clairement divergé d'avec la mouvance indépendantiste, montre le 19 avril 2000 toute la distance qu'il a parcouru avec l'alliance RPCR-FCCI : « Il y a des termes que l'on emploie pour faire joli. Dans toute démocratie, c'est la majorité qui gouverne. Aujourd'hui, le gouvernement, élu à la proportionnelle est collégial, mais son travail est sanctionné par un vote majorité opposition. »

On insérera, pour le plaisir des mots et la nuance de la réflexion, la remarque décalée d'une forte personnalité, Déwé Gorodey, inamovible vice-présidente FNLKS du gouvernement. Écrivain kanak reconnu, elle a publié en 1996 un recueil d'aphorismes[50] duquel on extraira cette définition impitoyable : « Consensus est le maître mot du seul maître à bord. Le maître mot de consensus est le dernier mot du maître. »

Message néanmoins entendu par les ministres nationaux, devant les Calédoniens à Nouméa ou à Paris, qui se concrétise par l'utilisation du mot « consensus », même assorti de balancements circonspects. Le ministre Jean-Jack Queyranne a ainsi précisément défini la collégialité lors du premier comité des signataires le 4 mai 2000 à Nouméa : « La collégialité du gouvernement, garante du bon fonctionnement de l'exécutif calédonien (…) diffère de la logique majoritaire qui, sur une terre qui a été aussi divisée que la vôtre, a abouti et aboutirait, de manière implacable, à creuser un fossé entre deux camps, deux communautés, deux formations politiques. […] La collégialité implique […] la transparence et l'information commune en temps utile de tous les membres du gouvernement, elle implique ensuite la recherche préalable et systématique du consensus. […] Le recours au vote majoritaire, […] ne doit être que le point ultime. […]. En bref, non pas dominer, mais convaincre d'abord pour assumer ensemble ensuite. »

Le ministre de l'Outre-mer, Brigitte Girardin, s'interrogeait le 19 décembre 2002 au comité des signataires : « C'est une notion difficile à appréhender. À la base, c'est

49. *Le Monde*, 9 mai 2003, « Nouvelle-Calédonie : minée par de continuelles divisions ».

50. Déwé Gorodey, *Par les temps qui courent*, Éditions Grain de Sable, 1996, p. 20.

quand même la recherche du consensus, qui est un mode de fonctionnement connu en Nouvelle-Calédonie depuis les accords. » Quant au rôle de l'État, il est celui du « juste milieu. Faire des propositions quand c'est utile, et voir si c'est acceptable par les deux autres partenaires ».

Finalement, ces déclarations confortent une certaine originalité de la collégialité calédonienne dans un contexte de gouvernement non majoritaire, dont la composition est dictée par les équilibres du congrès. On s'approche du concept suisse de la démocratie de concordance.

La démocratie de concordance

Si la collégialité nécessite bien qu'une éventuelle minorité siégeant au gouvernement endosse la décision majoritaire, on en déduira clairement que le gouvernement calédonien, plus qu'un autre, doit nécessairement associer la minorité pour qu'une décision puisse légitimement être qualifiée de collégiale.

Dans la « démocratie helvétique de concordance »[51], la prise de décision ne se fonde pas comme dans la démocratie majoritaire ou « démocratie de concurrence » sur le principe de majorité, mais sur la recherche d'accords à l'amiable et de compromis largement acceptés. Tous les partis importants sont impliqués dans le processus et se voient attribuer des fonctions politiques et des postes à responsabilité dans l'administration, l'armée et la justice, proportionnellement à leur force électorale.

Le système ne remonte pas à la mise en place des instruments de la démocratie directe en 1874. Il est plus récent. La démocratie de concordance s'est imposée dans les années 1930, une fois surmonté le conflit à fortes composantes idéologiques opposant partis bourgeois et mouvement ouvrier.

Après la grève générale de 1918, le bloc bourgeois, comprenant les radicaux, les conservateurs populaires et plus tard les agrariens, fonctionna comme une coalition anticommuniste et antisocialiste, fondée sur quelques affinités dans le domaine de la politique économique, mais principalement sur des considérations tactiques et sur la lutte contre un ennemi commun. En 1935, les socialistes se rallièrent sans réserve à la défense nationale, ce qui rassura leurs adversaires : la gauche ne considérait plus les partis bourgeois comme des ennemis de classe, mais comme des partenaires dans le combat démocratique. À la fin des années 1930, on institua finalement la collaboration entre partis, instrument qui permit d'entendre et d'intégrer les socialistes et les syndicats, puis de surmonter peu à peu les résistances à l'élection d'un conseiller fédéral socialiste. Au cours de ce processus contradictoire de rapprochement, la capacité des partis à conclure des alliances devint un atout. À partir de 1959, la composition des institutions s'est basée systématiquement sur la proportionnelle. La démocratie de concordance s'était durablement installée.

Ainsi, la Suisse, en renonçant à fonder l'action publique sur la prépondérance d'un parti majoritaire, s'est obligée à cultiver durablement un consensus politique, aux racines

51. Dictionnaire historique de la Suisse. http://www.dhs.ch

civiles et religieuses, qui prend en compte les intérêts des minorités. Il n'en reste pas moins vrai que, dans un système nécessitant un large soutien, la seule opposition durable devient celle des petits partis non associés au pouvoir. Si les grands partis négligent un problème urgent, celui-ci tend à provoquer la création de mouvements civiques d'opposition, de partis spécialement formés pour l'occasion, des « coordinations », voire des courants dissidents au sein des partis gouvernementaux.

Il n'est pas sûr que la vertu suisse du respect et du compromis puisse être transposée facilement dans un pays aux mœurs politiques finalement très « latines[52] ». L'exemple fidjien n'incite pas à l'optimisme. Mais le concept mérite qu'on tente une acclimatation.

Le mode d'emploi de la collégialité en Nouvelle-Calédonie pourrait être ainsi celui-ci : au vu d'une information transparente et loyale, la discussion devrait se poursuivre jusqu'à ce que le point de vue de la majorité soit acceptable par la minorité. Une coalition des non indépendantistes, si elle assure une majorité au gouvernement, sort nécessairement de l'épure collégiale si la décision ressort de l'inacceptable pour les indépendantistes. Et l'accord de Nouméa en serait le « juge de paix », la charte quotidienne de l'action gouvernementale, à la lecture duquel on pourrait jauger chaque initiative majeure de l'exécutif, pour vérifier si elle s'inscrit bien dans l'épure tracée par les partenaires.

Pierre Frogier, député de la Nouvelle-Calédonie et qui deviendra président du gouvernement, l'avait magnifiquement résumé d'une formule « boomerang » : « L'ensemble du dispositif conçu dans l'accord de Nouméa, transcrit dans le projet de loi organique, était fondé sur un « a priori » pouvant se résumer à cette formule : la force majoritaire ne fait pas jouer sa majorité. Il a souligné que le parti majoritaire s'obligeait à partager le pouvoir avec la minorité au congrès, notamment avec les partis indépendantistes[53].»

En d'autres termes, la collégialité à la calédonienne suggère l'existence d'un « droit de veto implicite » des grandes formations sur une décision de l'exécutif, lorsqu'elle susciterait une hostilité manifeste, et d'une retenue parallèle de celui-ci à passer en force sur un tel dossier. Retenue majoritaire et veto minoritaire sur l'essentiel, c'est sans doute là l'équation possible de la démocratie de concordance. Il revient aux élus de forger ensemble une « coutume constitutionnelle », qui sera unanimement acceptée parce que considérée comme la règle de droit.

La pratique n'a encore fait que peu d'exceptions à cette conception. L'affaire de la continuité territoriale a été le premier accroc du second mandat de l'accord de Nouméa. La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 avait créé une dotation de continuité territoriale, versée tant aux territoires et pays d'outre-mer qu'aux départements, dont l'article 60 précise : « Cette dotation est destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain. Elle contribue à financer une aide au passage aérien des résidents dans des conditions déterminées par la collectivité. » Le congrès de la Nouvelle-Calédonie avait alors cru bon de limiter l'octroi de cette aide

52. La caractéristique des comportements « latins » est de conjuguer un immense individualisme avec le déni de principes collectifs pourtant fermement affichés.

53. Rapport n° 1275 précité, p. 39.

aux personnes physiques justifiant de 10 ans de résidence, c'est-à-dire se confondant peu ou prou avec la citoyenneté calédonienne, et dont le montant d'imposition ne dépassait pas un certain seuil. Il s'agissait à la fois de donner un contenu concret à la citoyenneté calédonienne et ne pas participer à la politique d'encouragement de l'État aux flux migratoires, très problématique au regard de l'accord de Nouméa. Déféré par le Haut-commissaire de la République, des particuliers et des associations de Français résidents devant le tribunal administratif, celui-ci a annulé le dispositif au motif que « le législateur n'a entendu attribuer compétence aux collectivités concernées que pour déterminer les conditions du versement de l'aide au passage aérien aux résidents et qu'il ne leur a pas reconnu le pouvoir de restreindre le champ des résidents bénéficiaires de cette aide[54] ». Le gouvernement d'abord, puis le congrès, dans le souci de ne pas interrompre le versement de l'aide ont alors délibéré en urgence le 11 août en supprimant la clause de 10 ans. Mais les majorités ont été clairement inversées : d'un côté le Rassemblement, l'Avenir ensemble et le Front national, au congrès, c'est-à-dire les partis « loyalistes », le mot ayant opportunément réapparu dans les Nouvelles calédoniennes du 12 août, et de l'autre, les trois partis indépendantistes (UNI-FLNKS, UC et LKS). À quelques exceptions près, un vote qui a réparti le congrès par couleur ethnique. S'il n'était pas facile de surmonter le jugement du tribunal sans interrompre le processus d'attribution des aides, on notera que le Haut-commissaire de Polynésie française n'avait pas déféré une délibération fixant à 5 ans la condition de résidence qui en excluait les fonctionnaires métropolitains soumis aux séjours de deux fois deux ans. La collégialité aurait supposé une attitude partagée des partis indépendantistes et non indépendantistes, quitte à demander conjointement à l'État de revoir le dispositif national en votant temporairement un dispositif moins contraignant.

Cette configuration pourrait se reproduire, sur un dossier autrement plus grave et plus directement contraire au tempo comme à l'esprit de l'accord de Nouméa, le choix de l'euro comme monnaie pour la Nouvelle-Calédonie.

C'est peut-être cette difficulté à accepter cette concordance, et le risque qui l'accompagne de compromission politique qui en résulterait, aux yeux d'une population rarement séduite par les subtilités du compromis, qui a pu expliquer la position du député Jacques Lafleur demandant la démission de Pierre Frogier, alors candidat à la présidence du Rassemblement, du gouvernement collégial dans sa lettre aux militants du 16 juin 2005 : « Je crois qu'il n'est pas sain qu'un futur chef de file de l'opposition fasse partie d'un gouvernement collégial. Sa présence constitue un risque d'amalgame, avec pour résultat la perte de crédibilité de notre mouvement. » Position à laquelle fait écho la remarque perfide de Déwé Gorodey : « Qui est qui dans le quiproquo du consensus[55] ? »

On remarquera que, malgré les apparences, cette attitude semble à ce jour partagée par les grandes formations politiques. Ni Gérald Cortot pour l'Union calédonienne, ni Déwé Gorodey ou Charles Washétine pour l'UNI-FNLKS, ni Éric Babin, Alain Song, ou même Didier Leroux et Marie-Noëlle Thémereau pour l'Avenir ensemble, ne président

54. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire n° 04358, 04364, 04400, 04438 du 4 août 2005, « Jean-Michel Barnathan et autres ».

55. Déwé Gorodey, *Par les temps qui courent*, précité, 1996, p. 21.

leurs formations respectives. Cette retenue donne la mesure du risque pour les partis politiques à assumer ensemble, solidairement, des décisions collégiales.

Il faudra ainsi de la part des femmes et des hommes qui auront à ébaucher la coutume constitutionnelle beaucoup de vertu pour sublimer leurs différences. Il est toujours dangereux d'attendre des institutions qu'elles reposent sur un comportement attendu plutôt que sur leurs propres fondements.

La pratique politique, souvent conflictuelle et pas encore totalement apaisée, a confirmé cette singularité de la collégialité calédonienne. La coutume constitutionnelle, si les hommes décident de lui donner corps, naîtra de l'exercice institutionnel quotidien. Si la tâche des politiques est de conquérir cette collégialité, l'exercice ne saurait aller jusqu'au désordre. La collégialité est le dernier rempart avant le régime d'assemblée.

LA COLLÉGIALITÉ CONTRE LE RÉGIME D'ASSEMBLÉE

La collégialité est un combat ! Chacun sait que toute action politique s'appuie à la fois sur le discours et le terrain, en l'espèce plus sûrement le prétoire du tribunal administratif que les assemblées générales de militants ou les barrages sur les routes… La première épreuve de la collégialité a été d'assumer la contradiction entre le devoir de solidarité de l'article 128 de la loi et l'usage du recours contentieux. Le tribunal administratif s'est interrogé, le défendeur aussi, sur la recevabilité et l'intérêt pour agir d'un membre du gouvernement contre le collège dont il est membre. Cette solidarité pourrait pour certains justifier qu'on empêche les membres du gouvernement d'intenter un recours contre ses décisions, sauf, concession élémentaire, atteinte à leurs propres prérogatives.

N'importe quel litige en effet n'est pas susceptible de justifier la saisine du juge administratif. Il faut que celui qui veut agir, ait un motif pour le faire, parce que la décision lui fait grief. Cette appréciation laisse traditionnellement place à un grand empirisme de la juridiction administrative. Il est maintenant admis que les membres des conseils élus ont intérêt à attaquer les délibérations émanant de ces organismes, et ce pour quelque motif que ce soit[56]. Il en va de même des membres des conseils d'administration d'établissements publics[57]. À l'opposé, les parlementaires nationaux ne tirent pas de cette seule qualité un intérêt leur permettant de contester les décisions qui ne les atteignent pas directement[58]. Voilà les termes du débat.

56. CE 24 mai 1995, n° 150360, Ville de Meudon : « Considérant, en premier lieu, que MM. Ladsous, Crenn et Richez justifiaient en leur qualité de conseillers municipaux d'un intérêt à attaquer les délibérations dont ils demandent l'annulation, même sans se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives. »
57. CE 22 mars 1996, n° 151719, Paris et Roignot.
58. CE 27 février 1987, n° 64347, Noir : « Considérant que M. Michel Noir qui agit en sa seule qualité de député est sans intérêt lui donnant qualité pour attaquer le décret du 3 octobre 1984 par lequel M. Gallois, directeur général de l'industrie a reçu "délégation du ministre délégué auprès du ministre du Redéploiement industriel et du Commerce extérieur, chargé des PTT, pour l'exécution des dépenses de la filière électronique inscrites au budget annexe des PTT et

La question n'est ainsi pas nécessairement très différente pour un membre du gouvernement de la situation d'un élu qui agit contre une délibération de son assemblée et pour lequel on reconnaît usuellement un intérêt pour agir suffisant. On autoriserait ici à attaquer un arrêté du président du gouvernement et non pas simplement une délibération du gouvernement, dans la mesure où cette pratique porterait justement atteinte à la loi organique, qui est le « contrat de gouvernement ». Le recours pour excès de pouvoir sert d'abord à sanctionner tous les abus et toutes les illégalités, même les plus petites. Il vaut tant pour le service du requérant que pour l'administration qu'il protège contre elle-même… Il y a ainsi un déclin notable des fins de non-recevoir… Si l'on ajoute qu'on laisserait alors le goût de l'amertume à un litige devenu sans solution et donc sans la médiation du droit, et que les premières affaires portaient directement atteinte aux droits ou prérogatives du membre du gouvernement, on voit bien que le tribunal pouvait difficilement refuser l'examen au fond.

La formule du tribunal administratif, dans l'affaire du secrétaire général adjoint du gouvernement, résume la controverse et y énonce une règle sur laquelle il sera difficile par la suite de revenir : « Que Mme Eperi Gorodey, M. Gérald Cortot, M. Akusitino Manuohalalo et M. Roch Wamytan justifient, en leur qualité de membre du gouvernement et même sans se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives, d'un intérêt à attaquer l'arrêté portant délégation de signature du président du gouvernement au secrétaire général adjoint de ce gouvernement ; que la fin de non-recevoir opposée par la Nouvelle-Calédonie doit donc être écartée[59]. »

Les premiers acquis ont ainsi été conquis par le droit, les derniers enjeux résulteront de l'obstination du plus opiniâtre…

Les premiers acquis

La réunion en même lieu, siège « provisoire » de l'institution, et les réunions de collégialité du mardi matin préparant les réunions du conseil du jeudi et attentives à chaque question dont un membre du gouvernement voudrait débattre, en sont les manifestations les plus visibles. Les règles du contreseing concluent un long épisode conflictuel. On sait que le gouvernement est une instance qui ne peut décider qu'en réunion à la majorité, puisque « chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence ». Si la signature appartient au président du gouvernement, la loi organique a conservé le mécanisme du contreseing ministériel qui atteste de l'accord au sein de l'exécutif. Pour les actes les plus importants, délibérations et arrêtés[60], la signature du président

---

relevant de secteurs autres que les télécommunications, l'informatique et la bureautique ainsi que les dépenses inscrites au budget annexe des PTT relatives à l'agence pour le développement de l'informatique" ; qu'ainsi sa requête n'est pas recevable. »

59. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 23 décembre 1999, n° 99-00282, « Mme Eperi Gorodey et autres ».

60. La terminologie est fixée dans la loi organique ; arrêté à l'article 126, délibération à l'article 130. Pour l'exigence du contreseing, le terme importe peu, pas plus que le caractère réglementaire ou individuel de l'acte.

est assortie du contreseing de ceux des « membres du gouvernement chargés d'en contrôler l'exécution ». Le président du gouvernement, pris dans la double tenaille du vote et du contreseing, n'est pas en mesure d'imposer sa volonté.

L'usage du contreseing

Les épisodes contentieux méritent d'être rappelés. Jeudi 12 avril 2001 au tribunal administratif de Nouméa. Parmi les nombreuses affaires, un contentieux peu commun : le président du gouvernement, Jean Lèques, demandait l'annulation du refus de contresigner la nomination du directeur du Centre hospitalier territorial Philippe Chartier, par un membre de son propre gouvernement Aukusitino Manuahalalo. Un « ministre » d'un gouvernement « collégial » doit-il être solidaire des décisions et contresigner ?

Deux thèses s'opposaient : dans la première, demander à un ministre opposé de signer était une formalité impossible. En effet, si en France, le refus d'un ministre de contresigner se traduit par une démission d'office (« un ministre ferme sa gueule ou démissionne » disait Jean Pierre Chevènement[61]), la loi organique n'a prévu aucune sanction. Il faut, dit l'article 130, « l'accord du groupe d'élus qui a présenté la liste sur laquelle il a été élu ». On pouvait alors en conclure que la seule délibération majoritaire du gouvernement satisfaisait la collégialité et que la seule signature du président du gouvernement sur un acte suffisait. Dans la seconde thèse, on définissait la collégialité par le contreseing, c'est-à-dire l'accord du membre du gouvernement concerné attesté par son paraphe. Pas de signature, pas d'acte…

Le commissaire du gouvernement va procéder à une lecture quasi notariale de la loi organique. L'article 128 y précise : « Le gouvernement est chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence. Ses décisions sont prises à la majorité de ses membres (…). Les arrêtés du gouvernement sont signés par le président et contresignés par les membres du gouvernement chargés d'en contrôler l'exécution. » Les compétences du gouvernement, note-t-il, figurent avant, ce qui a son importance, à l'article 127, mais l'exercice du pouvoir de nomination des chefs de service et directeurs figure après, à l'article 132 : « Le gouvernement nomme son secrétaire général, les directeurs, chefs de service, directeurs d'offices, directeurs d'établissements publics de la Nouvelle-Calédonie, et les représentants de la Nouvelle-Calédonie auprès des offices, établissements publics et sociétés. Il met fin à leurs fonctions. »

D'où une possible « divisibilité » de la collégialité, avait suggéré le commissaire du gouvernement au tribunal administratif : les compétences générales du gouvernement relèveraient du contreseing. En revanche, les nominations individuelles relèveraient de la seule délibération collégiale sans contreseing.

Le tribunal administratif ayant finalement renvoyé la question au Conseil d'État pour avis, on sait maintenant ce qu'il en est avec l'avis rendu le 27 juillet 2001[62] : la

61. L'histoire de sa démission par son refus de présenter un texte sur la Corse qui heurte sa conception de l'État républicain est relatée par Alain Christnacht, *L'œil de Matignon*, Seuil, 2003, p. 271. La formule est rappelée par le commissaire du gouvernement Bonal dans ses conclusions.

62. Avis n° 233446 du Conseil d'État du 27 juillet 2001 relatif au contreseing requis par l'article

collégialité, c'est le contreseing. Le Conseil d'État est revenu aux sources de l'accord de Nouméa : « Le refus d'un membre du gouvernement d'apposer sur un acte dont il est chargé de contrôler l'exécution le contreseing requis (…) entache ledit acte d'un vice de forme de nature à entraîner son annulation. » Il faut nécessairement un accord au sein du gouvernement pour agir collégialement et chaque acte nécessitera un accord collégial et donc une vraie négociation, entérinée par le contreseing.

Le conflit n'était pas encore totalement épuisé. Qui est le « membre du gouvernement chargé d'en contrôler l'exécution » ? L'enjeu individuel est fort, indépendamment des personnalités, dans un gouvernement nécessairement pluraliste puisque composé à la proportionnelle. Ayant perdu sur la question de principe de l'exigence du contreseing sur les actes individuels, le Rassemblement va tenter une parade en choisissant le membre du gouvernement auquel on avait confié le portefeuille de la fonction publique. Par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie du 17 juillet 2003, M. Georges Naturel est nommé directeur des infrastructures, de la topographie et des transports terrestres, sans le contreseing du membre du gouvernement, issue de l'Union calédonienne, et chargé du secteur de la voirie et des transports terrestres. Nouveau recours de ce dernier au tribunal administratif, nouveau renvoi au Conseil d'État.

Par un avis du 15 juillet 2004[63], postérieur à l'alternance du 9 mai, le Conseil d'État tranche sans ambiguïté la question : « les membres du gouvernement chargés de contrôler l'exécution des arrêtés du gouvernement au sens de l'article 128 de la loi organique et donc de contresigner ces derniers sont ceux chargés de contrôler le secteur de l'administration auquel incombe la mise en œuvre de ces arrêtés », formule d'ailleurs adaptée de la jurisprudence métropolitaine. Et de préciser : « Dans les cas des arrêtés de nomination pris en application des dispositions de l'article 132 de la loi organique, le ou les membres du gouvernement compétents pour contresigner ces arrêtés sont ceux chargés d'animer et de contrôler le ou les secteurs de l'administration dans le ressort desquels ou sous le contrôle desquels se trouve placé la direction, le service ou l'établissement dans lequel intervient cette nomination. »

Le règlement intérieur du gouvernement[64] avait également tranché en faveur du membre chargé du secteur et le Conseil d'État en a eu une approche symétrique.

Une dernière difficulté, largement liée à l'effet de dimension humaine du pays, s'ajoute à l'imbroglio du contreseing. Quel membre du gouvernement doit participer aux délibérations et contresigner, s'il est « intéressé » dans le dossier, on n'oserait dire l'affaire ? Si l'élu, par ailleurs chef d'entreprise, est le premier visé par les cas d'intéressement, il

128 de la loi organique du 19 mars 1999. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en a pris acte par jugement n° 01-00447 à 01-0329 du 20 septembre 2001.

63. Avis n° 266754 du Conseil d'État du 15 juillet 2004 relatif au contreseing requis par l'article 128 de la loi organique du 19 mars 1999. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en a pris acte par jugement n° 03-0320 du 16 septembre 2004.

64. Règlement intérieur du gouvernement adopté le 22 juillet 2004 ; celui-ci, contresigné par tous les membres du gouvernement, précise qu'il n'a de valeur que de mesure d'organisation intérieure du gouvernement. Cela évite la question de principe de savoir si on peut ajouter à la loi organique. De plus, on ne peut en faire état au contentieux pour appuyer un éventuel vice de forme ; il n'en a pas moins une valeur politique comme règle consensuelle. Ce document figure en annexe.

n'est pas le seul en cause. Les relations personnelles, amicales ou familiales des autres membres du gouvernement permettraient d'élargir le cercle des personnes concernées par une délibération.

Si aucune disposition de la loi organique ne prévoit d'incompatibilité particulière entre la fonction de chef d'entreprise et celle de membre du gouvernement, son article 112 précise simplement que les membres du gouvernement sont soumis aux incompatibilités prévues à l'article L. 146 du code électoral concernant les députés. Sont ainsi incluses dans le champ des incompatibilités, les fonctions de direction dans des entreprises bénéficiant d'aides publiques (attribuées sous formes d'aides individuelles). Cette incompatibilité cesse toutefois de s'imposer dans le cas où ces aides découlent de l'application automatique d'une réglementation générale et aucune mesure d'inéligibilité ne frappe un chef d'entreprise en raison de cette seule qualité.

Ce défaut d'incompatibilité ne signifie pas que les membres du gouvernement ne s'exposent à aucun risque lorsqu'ils exercent parallèlement des fonctions de chef d'entreprise. Ceux-ci doivent veiller à ne pas avoir, au cours de leur mandat, à diriger ou contrôler une opération qui intéresserait leur propre entreprise, sous peine de commettre une « prise illégale d'intérêt »[65], délit qui a succédé à l'ancienne notion « d'ingérence » depuis le 1er mars 1994. Tout élu qui dispose personnellement, soit d'un pouvoir de décision sur l'affaire, soit d'un pouvoir d'influer sur le contenu de la décision à prendre, doit être considéré comme chargé de l'administration ou de la surveillance. La chambre criminelle de la Cour de Cassation considère même qu'il y a administration ou surveillance de l'entreprise, lorsque l'élu en cause dispose dans le cadre de ses attributions personnelles de « simples pouvoirs de préparation ou de proposition de décisions prises par d'autres[66] ».

Un membre du gouvernement chargé d'animer et de contrôler un secteur particulier de l'administration dispose ainsi sur ce secteur d'un réel pouvoir de surveillance et d'administration.

Dès lors, le piège, à un moment ou un autre, se referme[67]. La majorité, avec circonstances aggravantes si elle reste à 6 voix, malgré les réserves notées plus haut, ne peut inclure un ou plusieurs membres du gouvernement, remettant alors en cause l'équilibre politique de celui-ci. Le membre du gouvernement doit-il ou pas contresigner la décision dans laquelle il a un intérêt ? Et faut-il choisir un autre membre du gouvernement pour le faire à sa place ?

65. Article L. 432-12 du code pénal : « Le fait, par une personne (…) investie d'un mandat électif public, de prendre, de recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou en partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende. »

66. Cour de Cassation, 7 octobre 1976, Planchet.

67. L'affaire s'est présentée avec le refus de Didier Leroux, membre du gouvernement chargé de l'économie et chef d'entreprise, de contresigner l'arrêté fixant les mesures de restrictions quantitatives locales à l'importation pour 2005, arguant de sa qualité de chef d'entreprise intéressé. Le recours a été déposé le 14 janvier 2005 sous le n° 05-0021 par Pierre Frogier, membre du gouvernement chargé du commerce extérieur devant le tribunal administratif, pour défaut de contreseing et sans d'ailleurs qu'il invoque paradoxalement l'atteinte à ses propres prérogatives.

Le contentieux déjà signalé engagé par deux membres du gouvernement sur le programme annuel d'importation, et adopté à tort par 4 voix avec la voix prépondérante de la présidente, aurait pu permettre d'en savoir plus. Le Rassemblement visait l'un des membres du gouvernement, chargé de l'économie et par ailleurs chef d'entreprise comme intéressé à l'affaire. Lui-même ne le niait pas et s'était abstenu de donner des instructions et de siéger à la séance, hormis un épisode cocasse où le gouvernement lui a demandé de revenir expliquer les mesures alors qu'il était sorti de lui-même ! Il s'était prudemment abstenu de voter et de contresigner. Si pour le tribunal administratif[68], il n'y a pas lieu « d'exclure du calcul de la majorité, ni un membre du gouvernement qui était intéressé, ni un autre membre absent », l'absence de majorité justifiait l'annulation de l'arrêté « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de leur requête ».

Si l'on se reporte à la jurisprudence du Conseil d'État, on remarque que ce dernier admet pour principe que, dans le cas où un élu participant à la prise de décision est intéressé à l'affaire, celui-ci est tenu de s'abstenir, et bien entendu de n'intervenir ni dans le processus d'élaboration de l'acte, ni dans l'adoption de la décision[69]. La haute juridiction admet ensuite que l'intéressement d'un élu à un acte s'oppose légalement à ce que celui-ci signe cet acte, en le considérant comme légalement empêché : « Qu'il ressort des pièces du dossier que le maire de la commune, président de la société bénéficiaire desdits emprunts, doit être regardé, dans les circonstances de l'affaire, comme ayant été empêché au sens de l'article L. 122-13 précité du code des communes de signer ces conventions au nom de la commune ; que, dès lors, le premier adjoint pouvait, en application du même article, le remplacer à cette fin. »

Reste qu'une affaire interne à une commune permet à un autre adjoint délégué de signer au nom de l'élu empêché. L'hypothèse paraît plus difficilement transposable au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en raison de la répartition par secteurs ; faudrait-il retenir un membre du gouvernement du même parti que celui empêché, ce qui n'est d'ailleurs pas toujours possible, choisir un membre dont les attributions sont connexes ou demander au vice-président ? Le plus simple serait sans doute de considérer que dans cette hypothèse particulière, la signature du président du gouvernement sur un acte, dont il est bon de rappeler qu'il est adopté majoritairement par le gouvernement, suffirait. La formule reste toutefois éloignée de la lettre de la loi organique et on serait autorisé à penser que, faute de substitution de contreseing possible, le membre du gouvernement qui devra veiller à ne pas avoir participé à la prise de décision, devra quand même apposer son contreseing. Le contexte institutionnel particulier de la Nouvelle-Calédonie autoriserait alors une solution inverse de celle de la Métropole. Un futur, et sans doute inévitable, contentieux finira bien par trancher.

Le dernier souci prudemment contourné par le règlement intérieur est l'inscription à l'ordre du jour du gouvernement.

---

68. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire précitée n° 0521 du 4 août 2005, « MM. Pierre Frogier et Maurice Ponga ».

69. Conseil d'État, 19 janvier 1983, n° 33241, « M. Chauré et autres » : « Cons. qu'il n'est pas contesté que, sur les sept conseillers présents lors de la mise en discussion de cette délibération, trois d'entre eux étaient intéressés à l'affaire, et donc légalement tenus de s'abstenir. »

La maîtrise de l'ordre du jour du gouvernement

Suivant l'article 123, « le président du gouvernement arrête l'ordre du jour du gouvernement ». Enjeu politiquement sensible que celui du calendrier et de la gestion des présences effectives, d'autant que « le gouvernement ne délibère que sur les questions inscrites à l'ordre du jour », exception faite des demandes du Haut-commissaire s'agissant des questions relevant de la compétence de l'État.

L'article 6 du règlement intérieur dispose : « Tout projet de loi du pays, projet de délibération ou arrêté, préparé par un service de la Nouvelle-Calédonie, est soumis préalablement à toute inscription à l'ordre du jour du gouvernement, pour approbation au membre du gouvernement chargé du secteur, par le secrétaire général. Tout membre du gouvernement peut demander au président du gouvernement l'inscription à l'ordre du jour d'une question relevant de son secteur d'administration. » Cette règle se traduit par la vérification systématique par le secrétaire général du visa préalable du membre du gouvernement. Le refus de visa signale en amont une difficulté.

Par un balancement circonspect, le règlement préserve la compétence du président du gouvernement qu'il tient de la loi organique et auquel le gouvernement ne saurait lui-même porter atteinte : « Le président du gouvernement, conformément à l'article 123 de la loi organique, arrête l'ordre du jour du gouvernement en retenant ou non les points ayant fait l'objet d'un refus d'inscription ou d'une proposition. La position du membre du gouvernement lui est communiquée. » Rien n'empêche de forcer le destin, mais il s'agirait plutôt soit d'une victoire à la Pyrrhus menacée par l'ombre du refus de contreseing, soit d'un positionnement médiatique d'assaut ou de détresse.

La pratique a démontré à ce jour que l'exercice de fixation de l'ordre du jour est partagé et que l'exercice est consensuel, sinon collégial. Cet enjeu reste potentiel.

Après les réunions du conseil du gouvernement le jeudi matin, le secrétaire général propose l'ordre du jour pour les deux semaines à venir, prend en compte les ajouts et s'il n'y a pas objection, transmet à la signature du président du gouvernement. Les additifs sont toutefois inévitables et le membre du gouvernement qui veut « son » inscription l'obtient en pratique, parfois même en faisant jouer la notion d'urgence.

Les nouveaux enjeux : la conquête des ministères

Les « membres » du gouvernement ne sont pas des « ministres ». Du moins pas encore. Question confuse, voire incompréhensible, pour le citoyen à qui le titre de ministre convient plus naturellement par facilité de langage…

L'article 130 de la loi organique dispose : « (…) le gouvernement charge chacun de ses membres d'animer et de contrôler un secteur de l'administration par une délibération prise dans les dix jours suivant l'élection des membres du gouvernement ». La décision revient soit au gouvernement collégial collectivement, dont la liste des attributions est énumérée aux articles 127 et 132, soit au président du gouvernement. Celui-ci particulièrement, suivant l'article 134 « dirige l'administration de la Nouvelle-Calédonie et

nomme aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve des dispositions de l'article 132. Il est ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de la Nouvelle-Calédonie. Il signe tous les contrats au nom de celle-ci ».

Le membre du gouvernement est donc en principe un ministre sans le pouvoir de décision. C'est, en application de l'article 135, au congrès d'en faire par une décision politique des ministres avec ce pouvoir de décision délégué totalement ou partiellement ; « le congrès, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, pourra autoriser le président du gouvernement à déléguer certaines de ses attributions aux membres du gouvernement ». Cela s'analyserait alors en une délégation de compétence qui modifiera les attributions des uns et des autres et pas simplement une délégation de signature, qui ne fait de démultiplier l'action de signer du président, comme celle conférée au secrétaire général ou aux directeurs.

Si l'architecture apparaît claire dans la loi organique, l'enjeu de la mission d'animation et de contrôle confiée à chacun des membres du gouvernement tend à obscurcir cette définition. Il se mêle dans le pouvoir d'instruction, celui de donner les ordres de service et les orientations, les futures décisions. Si le secrétaire général, les directeurs ou les chefs de service, quoique nommés collégialement, relèvent du président du gouvernement au nom duquel ils signent, ils pratiquent au quotidien les instructions du membre du gouvernement chargé du secteur. Il existe des compétences sans pouvoir et des pouvoirs sans compétence. Qui est le vrai décideur dans notre hypothèse ?

L'épure initiale résulte à la fois des choix du gouvernement issu de l'alternance et des propositions de la nouvelle présidente du gouvernement. Mais le système ne s'est pas stabilisé. On note une certaine individualisation de la conception de la fonction, alliée à une possible remise en cause du rôle du secrétaire général.

L'objectif était d'innover dans les relations président – membre du gouvernement. Le règlement intérieur du gouvernement, adopté le 22 juillet 2004, tente d'apporter un premier élément de réponse en conciliant confiance collégiale et droit de regard du président. Suivant l'article 12, « le membre du gouvernement, chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, dispose dans ce secteur d'un pouvoir d'instruction envers le secrétaire général, les directeurs généraux des services et les directeurs et, à défaut de direction, les chefs de service, par voie de note circulaire ou directive. Le président du gouvernement et le secrétaire général sont tenus nécessairement informés. Le pouvoir d'instruction du président du gouvernement s'exerce envers l'ensemble des services et agents de la Nouvelle-Calédonie. »

La question du courrier entrant ou sortant alimentant la boîte à fantasmes de la marginalisation politique, un dispositif particulier lui est consacré : « Les membres du gouvernement, chargés d'un secteur, ont dans ce secteur un droit de regard sur l'ensemble des courriers adressés au gouvernement. Les courriers signés par le secrétaire général, par délégation du président du gouvernement, peuvent être préalablement visés pour avis par le membre du gouvernement chargé du secteur. Les modalités de ce paragraphe sont soumises à concertation entre le membre du gouvernement concerné et le secrétaire général », ce qui préserve la souplesse du système et le choix individuel de chaque membre du gouvernement. C'est le courrier « à géométrie variable » dont

il est dit encore : « Le courrier des directeurs généraux des services, dans leur secteur, peut leur être soumis, à leur demande, suivant les mêmes modalités. Si un désaccord subsiste, la question est transmise au président du gouvernement. »

L'autre question particulièrement sensible est celle des mouvements de personnels au sein d'une administration. Les conflits commencent souvent par une mesure individuelle mal comprise ou mal expliquée et les membres du gouvernement ne veulent pas, à juste titre, éteindre un incendie qu'ils n'auraient pas eux-mêmes allumé. Le compromis qui à la fois préserve les compétences du président du gouvernement et cherche à éviter une politisation générale de la fonction publique en lui faisant tout remonter, est le suivant : « Le président du gouvernement nomme aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie. Le membre du gouvernement, chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, est préalablement informé dans ce secteur par le secrétaire général ou les directeurs généraux des services [et non directement le président] des mouvements de personnels, non compris dans le champ d'application de l'article 132 de la loi organique. » Cet équilibre semble fonctionner et l'interventionnisme, hormis peut-être pour les chefs de service, ne s'est pas aggravé.

La règle de conduite interne du gouvernement méritait d'être explicitée dans les relations membre du gouvernement – secrétaire général dont les compétences doivent être sauvegardées dans une perspective d'unité de l'administration. La question du secrétaire général est symbolique des forces centrifuges qui traversent l'attelage collégial.

La présidente du gouvernement a cherché à stabiliser cette relation en réitérant et explicitant sa conception par une note de service en date du 30 août 2004[70], tant pour le pouvoir d'instruction que celui de contrôle :
– « Le pouvoir d'instruction du membre du gouvernement s'exerce exclusivement sur les directions ou services qui lui sont rattachés. Le secrétaire général ou le directeur général des services, selon le secteur concerné, est invité aux réunions impliquant la participation d'un directeur ou d'un chef de service, programmées avec un membre du gouvernement ou, à la demande expresse de celui-ci, ses collaborateurs. Le secrétaire général ou le directeur général des services, selon le secteur concerné, décide de sa participation à la réunion qui peut se tenir hors de sa présence. La même règle s'applique pour les réunions avec les établissements publics sous tutelle, ou les établissements privés chargés d'une mission de service public. »

Précaution pas superflue pour l'enseignement, les services fiscaux ou la fonction publique notamment : « Le pouvoir d'instruction des membres du gouvernement ne s'exerce pas sur les mesures individuelles. Ces questions relèvent si nécessaire du directeur général des services concerné ou du secrétaire général. »

Dernier *gentleman's agreement* : « Le secrétaire général ou le DGS, selon le secteur concerné, doit être nécessairement informé des demandes faites aux directeurs, ou sous leur couvert aux chefs de service, ainsi que des notes et éléments de réponse fournis par les directions. Il est souhaitable d'utiliser le réseau intranet qui assure une communication directe et immédiate et permet, le cas échéant, de justifier de l'information donnée et du moment. »

70. Ce document figure en annexe.

Enfin, au cas où les velléités d'autonomie quitteraient le chemin clouté ainsi balisé, la note conclut par une clause de sauvegarde : « Il est rappelé que le pouvoir d'instruction du président du gouvernement, ou en son nom du directeur de cabinet de la présidence ou du secrétaire général du gouvernement, s'exerce envers l'ensemble des services et agents de la Nouvelle-Calédonie. »

– Le champ de la compétence de « contrôle » des membres du gouvernement concerne plus directement l'accès aux sources de l'information : documents internes ou courriers que la tradition et le poids des nécessités de service font dépendre des « producteurs » eux-mêmes, directeurs et chefs de service et leur secrétaire général. La note y consacre une troisième partie.

Précaution élémentaire pour éviter l'excès de collégialité, « seul le membre du gouvernement chargé du secteur a l'accès à l'ensemble des documents de travail dans son secteur ».

On sait que l'article 9 du règlement intérieur du gouvernement stipulait que, « tout membre du gouvernement a le droit d'être informé des affaires de la compétence du gouvernement, et notamment de tout projet de loi du pays, ou de délibération ou demande de communication, dès lors que le projet est suffisamment formalisé et soumis à une concertation ou une communication externe ».

La note en formalise l'exercice : « La communication des documents visés par cet article doit être effective aux conditions suivantes : la demande d'information doit parvenir au directeur du service ou sous son couvert ; elle est signée par le membre du gouvernement à l'origine de la demande, le directeur de cabinet de la présidence ou le secrétaire général à la demande du membre du gouvernement. La communication est transmise au membre du gouvernement concerné, soit par voie intranet à son adresse, soit par courrier. Elle n'est transmise directement à l'adresse d'un collaborateur, que s'il en est fait la mention expresse dans la demande par le membre du gouvernement, le secrétaire général ou le directeur de cabinet de la présidence.

Le secrétaire général du gouvernement ou le directeur général des services, selon le secteur concerné, est nécessairement tenu informé par le directeur lorsqu'il est fait droit à la demande. Cette information peut prendre la forme d'un cc intranet. »

L'explication de texte est directement précisée par la présidente : « Les documents préparatoires ne sont transmis aux membres du gouvernement, en dehors de leur secteur, que "dès lors que le projet est suffisamment formalisé <u>et</u> soumis à une concertation ou une communication externe". Les critères du règlement sont cumulatifs. Les membres du gouvernement sont en effet informés, à leur demande et hors de leur secteur, que lorsque le document préparatoire sort d'une stricte analyse interne au service et est susceptible d'être communiqué à des tiers à l'administration. Les difficultés quant à l'application de cette circulaire devront être soulevées d'abord devant les directeurs généraux des services. »

Le rôle des membres du gouvernement pourrait néanmoins vouloir s'affranchir des contraintes initiales et le système n'est clairement pas, à ce jour, stabilisé. La note de

service pourrait bien ne plus exprimer alors toute la réalité de l'exercice gouvernemental.

L'affranchissement des contraintes collectives

La pratique des membres du gouvernement laisse percer tout l'arc possible des exercices de la fonction.

L'attitude, à la fois la plus orthodoxe et la plus théorique, consiste à recruter un cabinet, composé de militants politiques, qui pèse avec son « ministre » les opportunités et les priorités de l'action. Il « fait faire ». Les directeurs sont responsabilisés, par l'entremise du secrétaire général ou du directeur général des services, et proposent, conformément à la commande politique, les mesures, qui, tôt dans leur stade d'évolution, feront l'objet d'une intervention en collégialité fixant objectifs et modalités d'élaboration et de concertation. Il s'agit de s'assurer que le gouvernement, le moment venu, aura une majorité pour arrêter la disposition projetée. L'élaboration du texte revient au service qui discute avec le cabinet et le membre du gouvernement des variantes possibles. Une fois l'accord politique du membre du gouvernement acquis, le texte est transmis par la direction aux services du secrétaire général, pour une appréciation juridique du service de législation et du contentieux d'abord, puis pour inscription à l'ordre du jour du gouvernement par le service de la coordination administrative. Celui-ci, par le visa préalable, s'assure de l'assentiment effectif du membre du gouvernement. L'ordre du jour du conseil du gouvernement est à nouveau balayé en collégialité et le président soumet alors le texte, si l'accord se fait, au vote en conseil. La gestion des services, ainsi que les mesures individuelles, sont laissées à l'appréciation du secrétaire général et du directeur de service qui veillent à en informer scrupuleusement le membre du gouvernement, chargé du secteur. Les réunions, animées par le membre du gouvernement, avec la présence de collaborateurs de cabinet, s'effectuent en présence du secrétaire général ou du directeur général des services. On ironisera de ces formalités prétendues inutiles et que l'urgence souvent balaie, mais l'exercice gouvernemental est une entreprise humaine complexe et collective.

Une autre conduite consiste à transformer *de facto* le membre du gouvernement en directeur. Fascination pour l'administration et son improbable pouvoir, tout est décalé d'un cran ; le membre du gouvernement est directeur et le directeur, chef de service… Le « ministre » s'implique dans la gestion du service. Il s'y déplace d'ailleurs fréquemment. Il réunit directeurs et chefs de service, effectue les choix du quotidien. Le cabinet rédige scrupuleusement les comptes rendus de réunions de service ; politique et administration se mêlent fébrilement. Attitude jugée parfois valorisante par les chefs de service qui travaillent directement avec « leur » membre du gouvernement, cette conduite laisse peu de place au rôle de synthèse du secrétaire général ou du directeur général des services. Ces derniers, s'ils sont même invités, peuvent difficilement remettre en cause l'inclination du membre du gouvernement devant leurs propres services. Ils se soumettent alors au primat du politique et le membre du gouvernement en sort plus exposé. Il ne pourra plus intervenir, s'il y a lieu par la suite, en médiation. Le « ministre » est

devenu le patron du quotidien. Il en perdra nécessairement le recul et la hauteur de vue et devient, par la force de la défense de ses propres choix, le seul avocat de son secteur. Cette méthode, si elle s'appuie sur une affirmation politique particulière, balkanise le gouvernement. On anticipe sur le transfert de la compétence du chef du gouvernement par le congrès…

Une troisième variante soumet les directeurs à tutelle directe des cabinets. Une solution déjà prisée dans le précédant mandat. À chaque directeur ou établissement correspond un collaborateur de cabinet, souvent technicien du secteur. Le membre du gouvernement réunit d'abord son cabinet, lui donne les instructions qui sont répercutées sur les directeurs. Les réunions, préparées, parfois présidées par le cabinet, permettent aux directeurs de soumettre des propositions qui font l'objet de discussion et de réécriture. Le projet de texte est arrêté par le cabinet qui transmet directement le texte avec le visa du membre du gouvernement au secrétaire général pour inscription à l'ordre du jour. On fait souvent l'impasse sur l'examen juridique par le service d'études et de législation… Souffrance ou affliction pour le directeur, la trop grande présence du cabinet, qui fait plus qu'il ne fait faire, expose le membre du gouvernement à des déconvenues. Qu'on le croît ou non, les chefs de service disposent d'une compétence souvent forte et d'une technicité enrichie par l'expérience et rien n'est plus risqué que de ne plus écouter les avertissements, qui finissent par ne plus être donnés. L'administration est souvent plus dangereuse par son silence que par ses mises en garde. Le « ministre », sinon son cabinet, assumera le moment venu. C'est une autre version de la solitude ministérielle.

La cour administrative d'appel de Paris a donné son point de vue clairement dans un arrêt du 5 juillet 2005[71]. Des trois attitudes possibles, seule la première relève de l'exacte volonté du législateur : « Considérant qu'il résulte tant de la lettre des articles précités que des travaux préparatoires de la loi organique du 19 mars 1999, que le législateur n'a pas voulu conférer aux membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'attributions individuelles, ni de pouvoir hiérarchique et fonctionnel sur le secteur de l'administration dont ils ont la charge mais seulement un pouvoir d'animation et de contrôle. » Cela signifie clairement que l'administration, c'est-à-dire le secrétaire général, les directeurs généraux des services, les directeurs et les chefs de service, qui disposent de la délégation de signature du président du gouvernement doivent en faire un réel usage, en prenant en compte les instructions du membre du gouvernement et, si une difficulté semble apparaître, en sollicitant le secrétaire général ou la présidence du gouvernement, qui arbitreront avec le membre du gouvernement concerné.

On mesure l'impact du choix, politique plus que juridique, de l'une ou l'autre de ces variantes sur le rôle du président du gouvernement. Celui-ci continuera-t-il à définir la synthèse et les compromis gouvernementaux ou sera-t-il cantonné à son secteur, s'il lui est loisible d'en conserver un ? L'enjeu du courrier est symbolique de la relation entretenue tant avec le secrétaire général que les membres du gouvernement. Si le bureau du courrier a pu être unifié auprès du secrétaire général, à qui devraient revenir à titre principal le traitement et la ventilation, l'ampleur du courrier entrant et sortant « montant » au président du gouvernement est un bon indicateur des rôles respectifs des

71. Cour administrative d'appel de Paris, n° 02PA03755 du 5 juillet 2005, « M. Gérald Cortot ».

uns ou des autres. Alain Peyrefitte[72] dans *Le Mal français* rappelait cette anecdote : « Un dirigeant de grande entreprise[73] me disait : “les responsables de mes filiales doivent traiter eux-mêmes leurs affaires. J'ai atteint mon objectif lorsque je ne signe pas plus d'une lettre par semaine”. Combien de directeurs, de préfets, sont-ils capables de concevoir un tel système ? Ne s'y sentiraient-ils pas dépossédés, inutiles ? Une hiérarchie ne sait pas déléguer. Elle organise son propre engorgement. »

La réflexion d'Alain Peyrefitte peut être transposée au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le pouvoir de signer d'un membre du gouvernement s'arrête en effet aux mesures intérieures ou préparatoires, la décision relevant de la compétence propre du président ou collégiale du gouvernement. Le membre du gouvernement ne saurait devenir, même dans son secteur coauteur de la décision en revendiquant le pouvoir de contresigner les courriers du président. La revendication avait été formulée par Gérald Cortot, au nom de l'Union calédonienne, face au gouvernement de Pierre Frogier. Le tribunal administratif avait refusé la demande et la cour administrative d'appel de Paris met les points sur les « i » : « Que si l'alinéa 3 de l'article 128 de la loi organique précitée pose comme condition de validité des arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, signés par le président du gouvernement, le contreseing du membre de gouvernement chargé d'en contrôler l'exécution, cet alinéa, qui ne porte que sur les arrêtés pris par le gouvernement n'a ni pour objet ni pour effet de conférer aux membres du gouvernement un droit de contresigner les courriers soumis à la signature du président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie en application des dispositions précitées de l'article 134 de la loi organique du 19 mars 1999, quand bien même ils concerneraient le secteur d'attribution d'un membre du gouvernement.[74] »

Il n'empêche que plus les « ministres » s'accordent une autonomie de fonctionnement dans leur secteur, plus grande est la tentation, de l'administration comme de la présidence, de faire remonter instructions et signatures au président. La trop forte remontée des courriers au cabinet du président du gouvernement en serait un indice révélateur. Ce qui n'a pu faire l'objet d'une concertation interne par la collégialité subirait une remise en cohérence par la signature. Le président n'en sortirait que plus exposé. À être trop sollicité, lui aussi risquerait de perdre la sérénité de la réflexion. L'essentiel n'est sans doute pas de marcher, mais de savoir où l'on va…

Cette réaction réflexe de recentralisation auprès du président du gouvernement, quand bien même elle serait tentée, n'apparaît toutefois pas comme l'hypothèse la plus réalisable. Il faudrait manifester une forte volonté politique et obtenir le soutien engagé de l'administration. La pente naturelle mène plutôt vers l'autonomie croissante de chaque département ministériel, au travers des deux dérives de comportement déjà décrites, loin du tracé de l'épure initiale. Le membre du gouvernement, en effet, a d'abord des comptes à rendre à son mouvement, au groupe du congrès qui l'a nommé. Cette tendance centrifuge de l'institution se fera, si elle se produit, au détriment de la collégialité. On

72. *Le Mal français*, Plon, 1976, p. 300.

73. Ambroise Roux, président de la CGE.

74. Cour administrative d'appel de Paris, n° 02PA03755 du 5 juillet 2005, « M. Gérald Cortot » (et tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, jugement du 4 juillet 2002).

verra qu'elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur la nature du régime qu'elle révèle.

Ces *scenarii*, tous possibles, ne sont ni encore totalement accomplis, ni même sans doute irréversibles. Il reste impérieux de croire que ce sont les femmes et les hommes qui ont prise sur l'histoire et peuvent en modifier le cours. Un gouvernement ou onze gouvernements ? Il faudra choisir entre la collégialité et le désordre.

Le secrétaire général est l'enjeu final de la collégialité. Son affaiblissement signerait celui du président au nom duquel il agit.

Un secrétaire général diminué

Le rôle du secrétaire général a été défini par la note circulaire du 30 août 2004 qui tranche en faveur d'une solution « conservatrice ». Son rôle est préservé, malgré ou avec la collégialité. La logique générale sous-jacente est la suivante : dans un gouvernement collégial, la décision est nécessairement plus longue à formaliser que dans un gouvernement classique, appuyé sur une majorité et dont l'autorité du chef est reconnue par ceux-là même qu'il a nommé. Pour éviter la paralysie du quotidien, il faut nécessairement laisser une large autonomie de fonctionnement aux directions de l'administration, dont les directeurs et chefs de service doivent être responsabilisés. Ils doivent être les premiers collaborateurs du gouvernement, avant même les cabinets. Ils doivent se sentir confortés dans l'usage de leur délégation de signature. Encore faut-il que le gouvernement se concentre sur les tâches strictement politiques, qui nécessitent la discussion et le compromis politique, et que les services effectuent l'administration quotidienne. C'est le rôle du secrétaire général que de superviser, avec les directeurs, le fonctionnement de l'administration de la Nouvelle-Calédonie, et son budget, pour que seules les décisions qui le justifient remontent au président du gouvernement. C'est le secrétaire général qui régule la « machine à signer ».

On verra qu'une autre conception est possible et parfois même revendiquée.

« Le secrétaire général du gouvernement assure la bonne organisation du travail collectif du gouvernement. À ce titre, il est chargé :
– de la proposition d'ordre du jour de la réunion du gouvernement ;
– de l'enregistrement, de la coordination et de l'étude des dossiers destinés au gouvernement ;
– de la préparation du compte rendu des réunions du gouvernement ;
– du suivi et de l'exécution des décisions du gouvernement ;
– de la saisine par le gouvernement des institutions prévues par la loi pour l'adoption des textes législatifs et réglementaires au congrès ;
– de la publication des textes au *Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie*.
Le secrétaire général du gouvernement reçoit délégation de signature de la présidente du gouvernement pour agir dans les domaines fixés à l'article 134 de la loi organique. En concertation avec les membres du gouvernement, il agit dans les domaines qui sont attribués à chacun des membres en vertu de l'article 130 de la loi organique. »

Conception « conservatrice ». L'expression se justifie parce que le secrétaire général voit sa mission évoluer sans être bouleversée. Le changement le plus spectaculaire n'est pas dans la note, mais dans la localisation géographique du secrétaire général. Celui-ci a rejoint l'immeuble du gouvernement. Il est ainsi physiquement plus proche des membres du gouvernement et des cabinets que des services de la Nouvelle-Calédonie, quoique cet éloignement reste quand même assez relatif.

Le secrétaire général assure à la fois le rôle institutionnel d'un secrétaire général « du gouvernement » avec la maîtrise de l'ordre du jour du conseil du gouvernement et le suivi de la procédure législative ou réglementaire auprès des autres institutions ou comités consultatifs. Certaines formules sont d'ailleurs reprises de celles applicables au secrétaire général de gouvernement de la Métropole, avec quelques enrichissements issus de statuts divers francophones. Mais il n'épuise pas ainsi son rôle. La note réaffirme son devoir « d'agir » par délégation dans les domaines de l'article 134 par lequel le président « dirige l'administration, nomme aux emplois et est ordonnateur des dépenses et des recettes ». C'est l'exercice du pouvoir quotidien sur l'administration et ses services. Son rôle est d'ailleurs confirmé par celui dévolu aux directeurs généraux de service qui relèvent de « son autorité ».

Mais cette conception institutionnelle n'est pas unanimement appréciée. Le secrétaire général est devenu un enjeu de la collégialité.

Comment interpréter en effet l'article 132 de la loi organique qui dit que « le gouvernement nomme son secrétaire général » ?

Une interprétation à la fois « notariale » et « radicale », malgré ce paradoxal rapprochement des mots, en fait le seul « secrétaire général du gouvernement », titre qui figure expressément à l'article 134. Suivant cette conception, le secrétaire général serait au service du gouvernement collégial dans son ensemble pour la seule première partie de ses tâches (le fonctionnement de l'institution et les relations avec les autres organes ou institutions, qui se confondraient d'ailleurs largement avec celle d'un service qui relève de son autorité directe, le SCAI, service de la coordination administrative et des institutions). Mais, il y perdrait son rôle de « patron » des services au profit des membres du gouvernement. Les directeurs généraux de service seraient alors des chefs de service particuliers, avec un rôle de coordination pour les tâches « horizontales » ou transversales de l'administration, et ne dépendraient plus directement de lui. Cette interprétation est séduisante, mais fait rapidement fi d'une autre disposition de l'article 134 qui permet au chef du gouvernement, qui dirige « l'administration », de déléguer sa signature, et partant son rôle de direction, au secrétaire général.

La revendication n'est pas nouvelle et s'est greffée sur un contentieux récurrent devant le tribunal administratif. L'appellation « secrétaire général adjoint » a aujourd'hui vécu, le titre de directeur général des services y étant substitué. Changement de rôle ou changement de forme ?

Le contentieux, qui revenait tous les ans avec une régularité de métronome devant le tribunal administratif, a pourri la vie administrative calédonienne ; derrière, l'enjeu était bien celui du rôle qu'on assignait au secrétaire général en attaquant ses « adjoints ».

Les membres indépendantistes du gouvernement demandaient, avec une unanimité d'ailleurs éphémère, l'annulation de la nomination du secrétaire général adjoint du gouvernement ainsi que la délégation de signature qui lui a été consentie, au motif que l'emploi ne figurait pas dans la liste que l'article 132 réserve à la discrétion du gouvernement. Il y a sans doute à l'origine de l'affaire une incohérence, voire un simple oubli, de la loi organique qui n'a pas prévu le secrétaire général adjoint à l'article 132, mais a quand même organisé son inéligibilité à l'article 195 6° ! Le tribunal n'a pu que noter dès le 23 décembre 1999[75] que « l'emploi ne figure pas, en vertu de l'article 132 de la loi organique, dans la liste des emplois dont les titulaires sont nommés par le gouvernement », ni à l'article 134 dans la liste des agents potentiellement délégataires. Dès lors, la publication de l'emploi restait une règle obligatoire, comme pour tous les emplois permanents autres que ceux discrétionnaires. Les deux arrêtés de nomination et de délégation sont simultanément annulés.

La décision étant renouvelée par le gouvernement, le recours se poursuit par un entêtement partagé des deux côtés. Le tribunal renouvelle son refus[76] pour les mêmes motifs par des considérants presque identiques.

Errare humanum est, sed persevere diabolicum. Pour contourner le tribunal, une intéressante innovation accompagne la nomination du secrétaire général adjoint. Le gouvernement a créé la fonction de directeur général des services de la Nouvelle-Calédonie « qui est exercée par le secrétaire général adjoint », renommé le 7 septembre 2000. C'est au directeur général des services et non formellement au secrétaire général adjoint qu'est consentie la délégation de signature. Un « directeur » est bien ainsi désigné par l'article 134 au nombre des agents pouvant recevoir délégation. La manœuvre est habile, mais la collégialité est décidément un exercice retors. Parmi les attributions du gouvernement figure à l'article 127, 8° la disposition suivant laquelle « le gouvernement fixe l'organisation des services de la Nouvelle-Calédonie ». Si le gouvernement a bien délibéré préalablement sur la création d'un directeur général des services, la réservation expresse et indivisible de cette fonction au secrétaire général adjoint, qui ne figure toujours pas dans la liste des personnes auxquelles les dispositions limitatives de l'article 134, autorisent le président à déléguer sa signature, « porte une atteinte illégale à la répartition des compétences entre le gouvernement et son président dans l'exercice des pouvoirs de nomination et de délégation de signature qu'ils tiennent respectivement desdits articles 132 et 134 »[77]. Impossible donc de contourner par un artifice le refus de délégation de signature à un secrétaire général adjoint. Le gouvernement s'est ainsi trompé dans l'interprétation des pouvoirs dont il dispose. Erreur de droit respectueuse de la bienséance pour le tribunal, qui aurait pu y voir un détournement de pouvoir.

Puisque c'est le lien indivisible entre la fonction de secrétaire général adjoint et directeur général des services qui pose problème, il suffira d'en supprimer la cause. Par un

75. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 23 décembre 1999, Mme Eperi Gorodey et autres (Gérald Cortot, Aukusitino Manuohalalo, Roch Wamytan), n° 9900282.

76. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 20 juillet 2000, M. Gérald Cortot, n° 00-0059.

77. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 26 avril 2001, M. Gérald Cortot, n° 00-0388 et 00-0429.

nouvel arrêté du 10 mai 2001, le gouvernement nomme un directeur général des services et par un arrêté du 22 mai le secrétaire général adjoint. Il s'agit par coïncidence de la même personne. Dans un effort ultime d'interprétation, le tribunal, le 25 avril 2002[78], estime la circonstance que la même personne occupe les deux fonctions, en l'absence d'un lien juridique entre les fonctions, n'est pas de nature, à elle seule, à entacher d'illégalité les mesures en cause. La requête est rejetée et nomination et délégation de signature sont validées.

La querelle ne s'épuise pas pour autant. Le gouvernement, dans un souci compréhensible de renforcer les services et de maintenir un certain équilibre communautaire dans les fonctions, décide de créer un deuxième directeur général des services « délégué » auprès du secrétaire général. L'idée est, semble-t-il, d'introduire une hiérarchie entre le secrétaire général, le directeur des services, puis le directeur délégué. Mais le terme délégué « indique à lui seul que ce dernier est chargé par une autre autorité d'exercer ses pouvoirs à sa place et qu'il n'occupe pas les fonctions de directeur de service ». Dès lors, on doit considérer que l'emploi de directeur délégué n'était pas un emploi à la discrétion du gouvernement et ne relevait donc pas de sa compétence collégiale. Le poste étant annulé, la délégation tombe naturellement.

Reste à faire triompher la *capitis diminutio* du secrétaire général. Par un ultime recours, il est demandé au tribunal administratif d'annuler certains articles de l'arrêté d'organisation des services, particulièrement ceux qui définissent la tâche des directeurs généraux, dont le nombre ou la qualité de délégué ne sont plus mentionnés, comme « ayant pour fonction d'assister, chacun pour ce qui le concerne, le secrétaire général dans sa mission de coordination générale de l'administration ». Le tribunal[79] concède alors au requérant que cette mission est déjà exercée par les secrétaires généraux adjoints, qui sont les mêmes, et que cette création de directeur général des services ne vise « qu'exclusivement à leur conférer un titre leur permettant de recevoir une délégation de signature du président ». La disposition en cause sera annulée.

Le tribunal, avec la nuance du jugement du 25 avril 2002 qui paraissait tenter une improbable démarche de conciliation pourtant confirmée en appel[80], est resté cohérent en refusant la confusion des fonctions entre secrétaire général adjoint, emploi qui ne peut obtenir délégation, et directeur général des services qui l'obtient, s'il justifie d'attributions spécifiques de direction. Le premier relève du président du gouvernement et l'autre du gouvernement collégial. Celui qui n'est pas nommé en collégialité ne peut obtenir délégation de signature. C'est la loi implacable de la collégialité.

Le règlement intérieur du gouvernement en a enfin pris acte en disposant que « l'organisation des services fait l'objet d'un débat préalable à la nomination du secrétaire général et des directeurs généraux des services. Conformément à l'article 127, 8° de la loi organique, elle est fixée par un arrêté du gouvernement. Cet arrêté définit les attributions spécifiques du secrétaire général, ainsi que des directeurs généraux des services, si le

78. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 25 avril 2002, n° 01-0411, M. Gérald Cortot.
79. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 30 décembre 2003, n° 02-0413, M. Gérald Cortot.
80. Cour administrative d'appel de Paris, n° 02PA03183 du 5 juillet 2005, M. Gérald Cortot.

gouvernement en crée l'emploi. Les directeurs généraux des services, en application de l'article 134 de la loi organique, sont nommés par arrêté du gouvernement. »

La note de service de la présidente en date du 30 août 2004, formule d'ailleurs minimale utilisée plutôt qu'un arrêté formel du gouvernement pourtant requis par l'article 127, 8°, tente le difficile exercice d'une définition des tâches des directeurs généraux de services, tout en préservant l'autorité du secrétaire général. « Pour la mise en œuvre des décisions du gouvernement et des mesures relevant de ses fonctions, le secrétaire général est assisté dans ses tâches par les directeurs généraux des services. Sous l'autorité du secrétaire général, les directeurs généraux des services :

– assurent un appui aux directeurs dans la gestion de leur direction ; ils donnent, dans leur secteur, les directives ou instructions nécessaires à la mise en œuvre des décisions du gouvernement ;
– effectuent la coordination, dans leur secteur, des actions et des propositions des directions ;
– animent, notamment à partir des directions transverses (budget, fonction publique, informatique) les questions communes de l'administration. »

Si le système fonctionne cahin-caha, c'est parce que chacun a été nommé en collégialité et que chaque membre du gouvernement a pu participer à cette nomination. Mais une certaine ambiguïté, de nature politique, demeure encore sur l'autonomie des directeurs généraux de service d'avec le secrétaire général. La cour administrative d'appel de Paris[81] semble toutefois avoir fait sienne la conception contenue dans la note de la présidente du gouvernement. En jugeant que « la mission dévolue aux membres du gouvernement, en application de l'article 130 de la loi organique, d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, ne leur confèrent aucun pouvoir de coordination générale » et que les dispositions de l'article 4 de l'arrêté organisant le secrétariat général et qui précise que le directeur général des services et le directeur général délégué des services assistent le secrétaire général du gouvernement dans sa mission de coordination générale de l'administration de la Nouvelle-Calédonie, « n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les membres du gouvernement de leurs attributions ».

La thèse radicale maintiendra encore que la fonction de directeur général des services reste superflue, car ne relevant pas directement d'un secteur de l'administration soumis aux instructions et au contrôle d'un membre du gouvernement. Le directeur général des services, en assistant le secrétaire général, en serait *de facto* l'adjoint pour des tâches qui ne devraient pas être celles du secrétaire général cantonné au fonctionnement du gouvernement et des institutions. On objectera que rien n'empêche dans son secteur le membre du gouvernement de s'appuyer sur le directeur général envers lequel s'exerce son pouvoir d'instruction. En définitive, la querelle est plus politique que juridique. Il s'agit de savoir à qui appartient le pouvoir dans l'ensemble collégial. Ce que perd le secrétaire général, le membre du gouvernement le conquiert implicitement dans son secteur ou croit le conquérir, et l'essentiel à l'avenir sera la relation de pouvoir qui va s'établir durablement entre les protagonistes.

81. *Ibid.*

L'équilibre du système n'est pas à ce jour stabilisé. Il se pourrait même qu'une tentative de modification apportée à la loi organique exhume le secrétaire général adjoint, donnant un indice de la conception qui l'emporterait. Il est loin d'être certain qu'un consensus sur cette question puisse être obtenu entre les partenaires de l'accord.

Empruntés apparemment au régime parlementaire, les apports originaux de l'accord de Nouméa sur la collégialité, expérimentés par la pratique ou reconnus par la juridiction administrative, ont modelé, sinon transformé, la nature du régime politique institué. Obnubilé par la cohabitation nécessaire des tendances politiques, le législateur aurait créé une dérive représentative, une forme de régime d'assemblée, dont la collégialité peut être le seul frein.

La collégialité, clef de voûte des institutions

On aurait donc réinventé à Nouméa le régime d'assemblée : le gouvernement, composé à la proportionnelle des groupes, est une mini-assemblée, le congrès peut renverser le gouvernement, mais le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ne peut pas dissoudre le congrès… Reprenons-en les éléments.

La confusion des pouvoirs au profit de l'organe législatif se résume à des expressions, à peu près synonymes et largement popularisées : « régime d'assemblée », « gouvernement d'assemblée » et « régime conventionnel ». Cette dernière formule vient de la Convention qui a cherché à pratiquer ce régime de 1792 à 1795 et dont la Constitution connaîtra un destin idéologique exceptionnel : « Honnie des conservateurs, alors qu'elle n'est pas très éloignée du paisible régime suisse, elle sera encensée par la plupart des progressistes, qui la déploieront comme l'étendard de la liberté et l'égalité réconciliées. Jacobins, républicains, radicaux, socialistes, communistes, léninistes, staliniens, castristes, maoïstes, libertaires s'y référeront près de deux siècles durant, sur tous les continents. Elle donnera naissance à un mythe d'autant plus utile qu'il paraissait réconcilier l'idée révolutionnaire et l'idée démocratique, et d'autant plus fertile que ladite Constitution, n'ayant jamais été appliquée, demeurera toujours à l'abri des inéluctables désillusions de la mise en pratique[82]. »

Dans le système du régime d'assemblée[83], une assemblée unique détient en même temps le pouvoir législatif et le pouvoir gouvernemental. Elle confond en elle-même les deux pouvoirs politiques. Pourtant un exécutif peut exister dans un tel régime, ses membres peuvent certes même porter le prestigieux titre de ministre, mais ils sont réduits à n'être que des commis dociles. Nommés par l'assemblée, ils ne peuvent être solidaires. S'ils se constituaient en collège, prenant des décisions collégiales, cette faculté leur conférerait une autonomie réelle leur permettant de prendre des positions autonomes et ils contreviendraient aux instructions de l'assemblée à qui seule revient le droit de décider. Cet exécutif est en quelque sorte « pulvérisé », selon la formule

82. Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique,* Seuil, 1993, p. 680.

83. On se reportera à Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, tome I, Economica, 1990, p. 356 et 466 et suivantes.

saisissante de Jacques Cadart. Tout au plus, a-t-il le droit de prendre certaines décisions individuelles d'application.

Dans la pratique, « par une inversion totale du système, ce régime se transforme aisément en son contraire : il dégénère aisément en dictature pure et simple ». Ces dégénérescences sont variées, déviation dictatoriale de la Convention, mais également « déviations modérées, telles les régimes provisoires des assemblées constituantes ou les IIIe et IVe Républiques françaises[84] ». C'est de ce côté, sans doute plus que dans le modèle mythique de la Convention ou même des expériences étrangères, qu'il faut chercher les références mentales et juridiques des innovations calédoniennes.

En dehors de la Convention, les trois autres assemblées constituantes souveraines de 1789, 1848 et 1945 ont admis spontanément des limites à leurs pouvoirs en acceptant de reconnaître le rôle indispensable d'un gouvernement distinct d'elles-mêmes et doté de pouvoirs propres exercés collégialement. Elles se sont ensuite orientées vers la distinction des fonctions, soit par la séparation stricte des pouvoirs, soit par la collaboration des pouvoirs. Sous les régimes des IIIe et IVe Républiques, le déséquilibre des pouvoirs est sorti de l'inégalité des moyens d'action et de pression réciproques du gouvernement et du parlement et essentiellement de l'impossibilité pour le gouvernement d'utiliser le droit de dissolution pourtant prévu. Ces deux régimes ont été les systèmes les plus proches de l'idéal du régime d'assemblée qu'on ait jamais pu réaliser durablement. Les chambres avaient réussi à soumettre le gouvernement et il en est résulté un immobilisme politique très remarquable, les décisions ne pouvant être prises par une assemblée où les multiples tendances se neutralisaient réciproquement. Le multipartisme a aggravé cette inclination globale, les majorités étant trop souvent précaires et, de plus, tournantes.

La collégialité apparaît ainsi comme l'antidote du régime d'assemblée. Elle est la clé de voûte des institutions calédoniennes. En polluant néanmoins les éléments les plus déterminants de la collégialité, malgré l'adhésion formelle au vocable lui-même, le système politique calédonien a créé une déviation modérée du régime d'assemblée. Des trois critères habituels de la collégialité, dont on rappellera qu'ils sont la décision à la majorité, l'endossement par la minorité de la responsabilité des décisions de la majorité en respectant le secret de leurs dissensions et la démission obligatoire des membres minoritaires qui s'y refuseraient, les deux premiers apparaissent peu assurés et le troisième élément est même expressément écarté.

Le système calédonien, on l'a vu, a emprunté aux deux logiques du régime parlementaire, où les pouvoirs collaborent en s'équilibrant, et au régime d'assemblée. Olivier Duhamel, pour les régimes politiques français de nos Républiques précédentes, a su donner un nom à une telle évolution : « la dérive représentative[85] », et qu'il classe dans sa typologie des systèmes politiques, fondée sur les modalités de l'exercice du pouvoir à partir des pratiques institutionnelles, comme « parlementariste[86] ». Dans un système parlementariste, « le gouvernement instable résulte d'une coalition non désignée par les électeurs et non dotée d'un leader incontesté ». Quand bien même on affecterait

84. *Ibid.*, p. 471.

85. Olivier Duhamel, précité, p. 735.

86. *Ibid.*, p. 654.

de croire que le peuple désigne son gouvernement par les élections au congrès, on ne saurait plus brutalement résumer le gouvernement calédonien.

Mais l'histoire ne s'est pas arrêtée et, sur ce modèle théorique parlementariste, l'évolution politique pourrait amener au glissement progressif du régime vers sa pente naturelle, le régime d'assemblée.

Plusieurs indices le montrent qui vont à l'encontre d'un exercice collégial et qui militent en force vers cette « pulvérisation » du gouvernement, chaque membre n'ayant de compte à rendre qu'au congrès ou, plus exactement encore, au groupe dont il est issu. Les partis se partagent les différents secteurs du pays et la politique n'est que la somme algébrique des configurations partisanes qui s'imposent à l'institution gouvernementale. Si l'esprit de négociation se substituait progressivement à l'autorité du président du gouvernement, nous serions sur le point de changer de régime.

On avait noté que la disposition de l'article 130 qui n'autorise la sanction d'un membre du gouvernement qu'avec l'accord du groupe politique dont il est issu, ne cadrait pas avec la collégialité. Pour autant que ce membre s'appuie sur la majorité de son groupe, il peut dicter sa présence à l'institution gouvernementale. Le pouvoir passe de l'instance collégiale aux partis qui la composent. Le fait que les membres du gouvernement puissent être choisis en dehors des élus du congrès est un autre indice de la « partitocratie » calédonienne. L'élu privilégiera toujours celui qui l'a fait roi.

L'absence de perspective en cas de crise politique, qui résulte de la contrainte légale de composer le gouvernement à la proportionnelle des groupes (« on prend les mêmes et on recommence »), renforce la dépendance affective et psychologique de l'élu envers son groupe plutôt que de lui offrir de privilégier l'appartenance à l'institution collégiale.

L'autre disposition de la loi organique suivant laquelle un membre du gouvernement qui quitte ses fonctions « retrouve de plein droit son siège à l'assemblée à laquelle il appartenait[87] », va dans le même sens. On sait combien la Ve République a tenu à insérer une disposition contraire pour assurer la durée, la stabilité et la rupture du gouvernement d'avec les combinaisons politiques temporaires et tournantes…

L'usage qui pourrait être fait par les membres du gouvernement de leur pouvoir d'instruction et de contrôle se heurterait directement à l'exercice collégial. Que le « ministre » devienne chef de service ou qu'il dirige l'administration par cabinet interposé, l'appropriation politique de la fonction administrative détruit aussi sûrement la collégialité que le sacrifice du secrétaire général. S'il est bon que le membre du gouvernement maîtrise les dossiers techniques de son secteur, une trop grande implication au quotidien en fait le défenseur de « ses » services, l'avocat de ce qui existe, au détriment du nécessaire débat collégial sur les priorités politiques et de son propre recul sur les affaires dont il a à traiter. La synthèse politique, et l'intérêt général qui en est issu, ne peut se résumer à un simple partage des crédits par secteurs, une sorte de « paix des braves »… Cette conception de l'action politique est nécessairement très conservatrice et va plutôt à l'encontre des réformes et des remises en cause.

87. Article 119 LO.

L'utilisation possible du refus de contreseing dans une perspective de blocage, malgré une majorité politique qui s'est exprimée au gouvernement, est un autre indice du glissement vers l'atomisation. Le membre minoritaire ne reconnaît plus le choix majoritaire, il l'endosse encore moins et, arc-bouté sur la confiance du groupe qui l'a nommé, résiste de l'intérieur à l'institution collégiale dont il est membre en sapant ses fondements. La multiplication des recours contentieux n'en est pas le moindre signe pathologique.

Le défaut de solidarité pourrait paradoxalement s'appliquer au président du gouvernement lui-même, mis en minorité sur un sujet. Il existe un précédent, certes anecdotique. Les membres du gouvernement issus de l'Avenir ensemble, favorables sans doute avec raison à l'ouverture du paysage radiophonique de la Nouvelle-Calédonie largement figé depuis l'accord de Matignon, n'ont pas pu en convaincre les autres partis (Rassemblement et indépendantistes). Le vote en novembre 2004 (par 5 voix contre 4) a abouti à fournir un avis défavorable du gouvernement au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur les propositions du comité technique radiophonique. Le président du congrès, celui de la province Sud et la présidente du gouvernement ont alors écrit, en ces qualités respectives, au président du CSA une lettre rendue publique en date du 14 novembre 2005 réaffirmant leur « ferme volonté d'ouverture » et critiquant ces voix qui, au sein du gouvernement, « cadenassent depuis de trop longues années, les différentes formes d'expression écrites et parlées locales ». La collégialité suppose pourtant au minimum l'endossement du point de vue majoritaire par chacun.

Tous ces signes, surtout s'ils se cumulent, rendent le gouvernement à la fois moins homogène et moins collectif, et plus dépendant des groupes politiques et du congrès. Plus on s'éloigne de la collégialité, plus on s'approche du régime d'assemblée.

Ce régime peut-il durer ?

On sait que les régimes d'assemblée sont jugés dangereux par leur instabilité. Il n'est pas d'exemple d'une installation d'un tel régime dans la durée[88]. Leur risque est en effet de conduire à l'anarchie et partant, par une dégénérescence facile, vers la dictature. Le modèle parlementariste mène à une réflexion plus nuancée. Après tout, la III République a été le plus long régime français. Mais au prix d'un immobilisme durable que ses contemporains ne cessaient de dénoncer.

Cet immobilisme évite peut-être le pire. Le pire en Calédonie, croît-on souvent, pourrait naître de l'action plus que de l'inaction. Le législateur a sans doute voulu un match nul. Mais la contrepartie risque d'être l'enlisement, accentué par les corporatismes, un trait bien français. Or, si on peut parfois supposer que les Calédoniens ont à contrecœur accepté l'accord de Nouméa le 8 novembre 1998 pour que rien ne change, la prise de conscience qui se dessine dans une France accablée de dettes et marquée par l'impuissance collective qu'il faudra bien un jour changer, pourrait heurter de front l'outre-mer français et le Caillou calédonien.

88. On rappellera que la Suisse, parfois citée comme un tel exemple depuis Jean-Jacques Rousseau et dont la collégialité est une référence incontournable, ne s'analyse plus depuis fort longtemps comme un régime d'assemblée, mais comme un régime directorial.

Plutôt que de se crisper sur un immobilisme conservateur ou d'attendre une éventuelle inflexion de la politique de l'État, une action consciente et collective des partis, et des nombreuses individualités qui les composent, en faveur d'une démocratie de concordance, fondée sur le débat, la retenue de la majorité et le veto implicite de la minorité, sur les sujets qui mettent en cause le destin commun, donnerait à la Calédonie une perspective plus positive. L'exemple fidjien a montré que la règle politique ne se suffit pas à elle-même. Il faut la volonté tant des majorités que des minorités de la reconnaître et de l'appliquer. Les femmes et les hommes qui font la Calédonie y ont une responsabilité personnelle et directe.

Mais la politique n'est pas tout et c'est en maîtrisant ses propres évolutions économiques et sociales que le régime calédonien peut s'installer durablement. Rien ne peut se construire en effet si l'équilibre politique ne s'appuie pas sur un équilibre économique et social stabilisant pour ses populations. Face aux mutations économiques à venir, en particulier devant l'imminence des grandes réalisations industrielles minières et des flux financiers et humains qui les accompagneront, c'est l'immobilisme qui serait « révolutionnaire ». Réformer paraît être aujourd'hui la voie de la sagesse et de la stabilité (chapitre II).

Construire la citoyenneté par la réforme fiscale

Mobiliser ses propres ressources est le creuset de l'émancipation. La fiscalité est un élément essentiel du contrat social, de la citoyenneté. C'est peu dire que la fiscalité calédonienne est injuste et mérite une réforme de grande ampleur. Ainsi, la fraude fiscale, qui constitue en Métropole une infraction pénale depuis 1920, ne constitue toujours pas un délit en Nouvelle-Calédonie.

L'exceptionnelle conjoncture économique laisse à penser que la Calédonie est riche. L'impôt coule à flots. Mais cette richesse est conjoncturelle et il faut savoir se préparer à un inévitable retournement de conjoncture, ainsi qu'à une baisse des transferts de l'État. Il conviendrait de remodeler l'impôt sur le revenu, créer une cotisation sociale généralisée sur tous les revenus, sortir de la fiscalité de « porte » par la TVA et mettre fin aux absurdités des niches fiscales. La défiscalisation, loin d'être un instrument magique, est le moyen le plus efficace pour transformer de l'argent public en argent privé, sans construire rien de durable.

Building citizenship through income tax reform

To gather up one's resources is the key to emancipation. Taxation is a major element in the social contract of citizenship. It is an understatement to say that New Caledonian tax system is unfair and deserves a reform of massive scale. Tax evasion, which has been punished by the law in France since 1920, is not considered a breach of law in New Caledonia.

The exceptional present economic situation may let people imagine that New Caledonia is rich. Taxation brings in a lot of money. But this type of riches is due to the present circumstances and one must get prepared for a reversal of the situation as well as for a fall in the amount of financial transfers from the French state. It would be appropriate to restructure the income tax system, set up general social security contribution according to one's income, replace heavy customs duties by VAT taxation and put an end to absurd niches for tax exemption. The scheme for fiscal incentives to investments is not a magic wand, far from it ; it is the quickest way to change public money into private money without building up anything durable.

Chapitre II

Construire la citoyenneté par la réforme fiscale

Pourquoi la fiscalité en ligne de mire ? Parce qu'elle est un élément essentiel du contrat social. Le plus souvent mal aimée ou décriée, elle modèle pourtant la société qu'on veut construire. Elle est au confluent de l'économique et du social, bien que très paradoxalement les juristes et la politique l'en séparent. Elle ne constitue ainsi pas, parce que fiscale, une mesure « à caractère économique ou social » nécessitant la saisine du conseil économique et social, comme l'a déjà rappelé le Conseil constitutionnel à propos des procédures des lois du pays[1].

L'impôt répond à trois objectifs : un objectif de rendement, un objectif économique et un objectif social[2]. L'impôt est avant tout la ressource budgétaire principale qui sert à financer les dépenses publiques. Pour que la fiscalité soit productive, il faut à la fois disposer d'impôts variés et se préoccuper de leur répercussion, c'est-à-dire savoir qui en supporte réellement le poids, leur rendement et leur répartition. L'impôt est aussi utilisé comme levier d'intervention directe ou indirecte dans l'économie. On se sert alors de l'impôt dans un autre but que de se procurer des recettes, soit qu'on incite, soit plus rarement qu'on décourage un comportement. Cet interventionnisme a un coût ; on parlera de « dépense fiscale ». Enfin, l'impôt est devenu correcteur d'inégalités. Il est l'instrument moderne d'égalisation des revenus et du patrimoine, de la richesse en définitive.

L'ambition de la fiscalité a ainsi vocation à être, pour résumer d'une formule lapidaire, le reflet de la société qu'on dessine. La politique fiscale calédonienne devrait ainsi devenir un outil concret de l'émancipation et de ce « destin commun », auquel nous invite l'accord de Nouméa.

Parler de « politique fiscale calédonienne » pourrait néanmoins surprendre, puisque la Nouvelle-Calédonie est une collectivité locale de la République qualifiée de « Pays d'outre-mer », alors que le législateur national est en principe compétent, suivant l'article

1. Décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000 relative à la loi du pays n° 99-003 instituant une taxe générale sur les services : « Considérant que la loi du pays déférée au Conseil constitutionnel, qui modifie le code des impôts applicable en Nouvelle-Calédonie, a exclusivement pour objet de créer une nouvelle imposition assise sur les prestations de services effectuées à titre onéreux ; que cette imposition est destinée à abonder le budget de la Nouvelle-Calédonie ; qu'ainsi, la loi du pays contestée ne revêt pas un "caractère économique" au sens de l'article 155 précité ; que, par suite, son adoption par le congrès ne devait pas être nécessairement précédée de la consultation du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie. »
2. *Droit public général*, ouvrage collectif sous la direction de Michel de Villiers, Litec, 2002, p. 765 et suivantes.

34 de la Constitution, pour établir l'impôt. Il s'agit d'une compétence définie par l'article 22 1° de la loi organique et qu'exerce la Nouvelle-Calédonie sur les « impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création et affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes provinciaux ou communaux ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions » et dont les « règles relatives à l'assiette et au recouvrement » relèvent de la loi du pays, par la vertu de l'article 99. Ce sont donc des lois du pays et des délibérations réglementaires du congrès qui forgeront l'identité fiscale calédonienne, auxquelles on ajoutera l'action du gouvernement. Celui-ci dispose principalement de l'agrément fiscal, c'est-à-dire de la possibilité légale de consentir à des contribuables des avantages fiscaux dérogatoires au droit commun. Il s'agit donc là d'une source administrative à la marge qui illustre l'interventionnisme fiscal dans l'économie et qui a pris une ampleur inédite en Nouvelle-Calédonie.

Le système fiscal de la Nouvelle-Calédonie est un système relativement jeune. Suivant l'analyse de la chambre territoriale des comptes[3], il résulte d'une sédimentation historique dont l'évolution a été fortement contrainte par le contexte institutionnel des trente dernières années, le code des impôts correspondant en grande partie à l'état du droit métropolitain antérieur à 1976. Si la remarque de la chambre reste vraie, on y ajoutera que, fort heureusement, il s'agit d'un droit souvent simplifié par rapport à la Métropole et qui correspond mieux à la dimension du Pays comme de son administration fiscale.

Très succinctement, les principales étapes de son développement ont été les suivantes :

– 1975 : première imposition de la métallurgie et des minerais ;
– 1979 : création de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux miniers ;
– 1982 : instauration de l'impôt sur le revenu ;
– 1983 : création d'une contribution « exceptionnelle » de solidarité ;
– 1991 : fusion de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux miniers ;
– 1994 : création d'une taxe sur les services ;
– 1999 : mise en place de la procédure des lois du Pays en matière fiscale ;
– 2000 : réforme des impositions à l'importation ;
– 2002 : dispositif de défiscalisation d'encouragement à l'investissement ;
– 2004 : contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés pour financer les allocations familiales de solidarité.

Certains impôts plus anciens ont été refondus dans les années 80 (contribution foncière en 1982, droits d'enregistrement en 1984), d'autres ont peu évolué depuis leur mise en place (taxe sur les opérations financières en 1973, contribution des patentes en 1975, impôt sur le revenu des valeurs mobilières, institué en 1924 et réaménagé en 1975, impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements supprimé en 1967 et rétabli en 1980).

3. Lettre d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie n° 03/01 du 23 avril 2003 sur les exercices 1997-2001.

L'accumulation fiscale par sédimentation, sans fusion générale, a multiplié les impôts et le tableau par rendement peut être présenté ainsi :

RENDEMENT DE L'IMPÔT ISSU DES COMPTES ADMINISTRATIFS 2003 & 2004 EN FCFP
(1 € = 119,3317 FCFP)

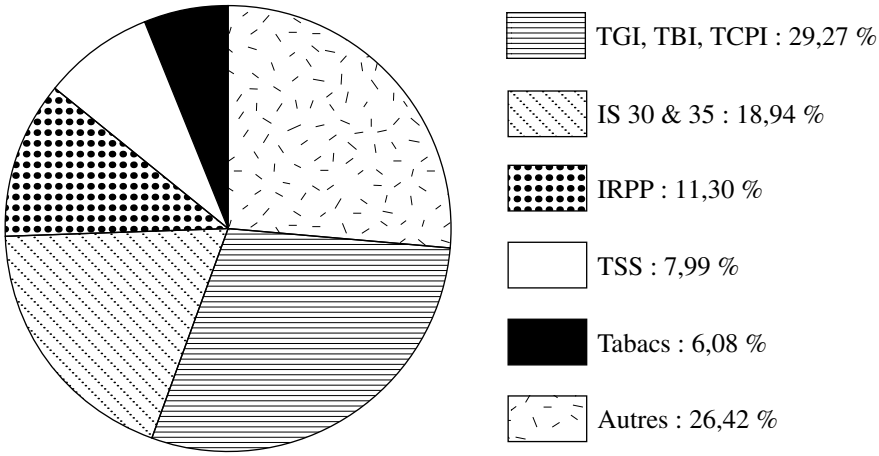
Désignation	Montant 2003*	Montant 2004	%
Taxe générale à l'importation (TGI)	13 707 306 851	14 715 816 309	17,17
Impôt sur les sociétés à 30 % (IS 30)	9 744 853 649	8 955 183 171	10,45
Impôt revenu des personnes physiques (IRPP)	9 552 284 098	9 682 416 394	11,30
Impôt sur les sociétés à 35 % (IS 35)	2 087 433 414	7 275 950 594	8,49
Taxe de solidarité sur les services (TSS)	5 753 700 892	6 847 716 119	7,99
Taxe de consommation produits importés (TCPI)	5 035 611 340	5 246 876 082	6,12
Monopole des tabacs	5 146 264 834	5 210 291 923	6,08
Taxe de base à l'importation (TBI)	4 810 148 758	5 122 317 821	5,98
Droits d'enregistrement (principal)	3 270 437 715	4 326 725 183	5,05
Droits de douane à l'importation	3 146 762 491	3 413 333 991	3,98
Taxe de stabilisation essence et gazole	2 361 877 868	2 571 584 691	3
Taxe sur les spectacles et les jeux	1 789 927 245	1 970 075 534	2,3
Contribution des patentes	1 834 941 618	1 776 995 915	2,07
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM)	1 616 643 710	1 735 043 225	2,02
Taxe sur le fret aérien (TFA)	1 344 178 121	1 466 928 472*	1,71
Taxe sur les alcools et tabacs (secteur sanitaire et social)	1 341 377 981	1 365 694 279*	1,59
Taxe provinciale communications téléph.	790 702 058	1 236 624 654*	1,44
Droits d'enregistrement (centimes communaux)	889 583 038	1 073 478 366	1,25
Vignette automobile	808 327 995	877 852 800*	1,02
Contribution exceptionnelle de solidarité (CES)	804 627 771	852 212 714	0,99

* Titres émis ; les autres chiffres représentent le recouvrement net.

Pour l'essentiel, il ressort que la fiscalité calédonienne repose sur 5 impôts qui contribuent à plus de 50 % de l'ensemble :
– la taxe générale à l'importation 17,17 % (avec la « fiscalité de porte » que représentent la TCPI 6,12 % et la TBI 5,98 %, l'ensemble atteint 29,27 %) ;
– l'impôt sur les sociétés 10,45 % et l'IS 35 minier, dont le rendement a été exceptionnel en 2004 à 8,49 %, soit 18,94 % ;
– l'impôt sur le revenu des personnes physiques 11,30 % ;
– la taxe de solidarité sur les services 7,99 %, dopée par le boom immobilier de 2004 ;
– la taxe sur les alcools et tabacs 6,08 %.

Si on élargit aux 8 impôts cités, on atteint 73,58 % de la collecte. On note en outre que la contribution exceptionnelle de solidarité, qui préfigure un nouvel impôt proportionnel, ne rapporte que 0,99 % de l'ensemble.

PRINCIPALES RECETTES FISCALES



L'ensemble des prélèvements fiscaux, comprenant les recettes de poche et en déduisant les achats de tabacs, s'élève pour 2004 à 88,851 milliards de FCFP, dont 76,370 milliards de recettes entrant dans l'assiette des dotations aux collectivités et 12,481 milliards alimentant les organismes publics ou parapublics ainsi que les collectivités territoriales.

Le montant de la fiscalité indirecte atteignait 57 % des recettes comprises dans l'assiette des dotations aux collectivités en 2003 auquel on pouvait ajouter le produit du monopole des tabacs, soit 63 %, et celui de la fiscalité directe 32 %[4].

4. On rappellera que l'impôt direct est établi par voie de rôle, c'est-à-dire une liste nominative de contribuables, qui de manière permanente sont soumis à l'impôt. L'impôt indirect est plus anonyme et occasionnel en visant une opération économique, une transaction ou une mutation.

Le montant de la fiscalité indirecte en 2004, en comptabilisant l'ensemble des prélèvements affectés et non-affectés, est de 59,10 % en 2004 auquel on peut également ajouter le produit du monopole des tabacs, soit 63,60 %, et celui de la fiscalité directe de 36,4 %. Si on ne comptabilise que les recettes entrant dans l'assiette des dotations aux collectivités dont est issu le calcul 2003, l'exceptionnelle année fiscale 2004 due au rendement de l'impôt nickel (l'IS 35) a monté la part de l'impôt direct à 42,33 % et limité celle de l'impôt indirect à 52,41 %, qui, augmenté des recettes du tabac, atteint 57,66 %. Mais cette année 2004 n'est sans doute guère représentative d'une tendance durable. Les analyses devraient s'établir plus justement sur 2003.

À titre de comparaison, le montant des prélèvements fiscaux polynésiens en 2003 s'élève à 117,63 milliards de FCFP, soit 44 % de plus que le budget calédonien pour la même période[5]. Sa structure fiscale est répartie entre 68 % de fiscalité indirecte et 32 % de fiscalité directe. On relèvera que la Polynésie compte parmi ses prélèvements fiscaux indirects, la taxe à la valeur ajoutée (TVA) qui représente 48 % de la fiscalité indirecte et 33 % du total des recettes fiscales, alors qu'en Nouvelle-Calédonie la TGI et la TBI ne pèsent que 40 % de la fiscalité indirecte et 22 % du total. En fiscalité directe, les prélèvements portent essentiellement sur les sociétés (IS) et les exploitants individuels (Impôt sur les transactions) et constituent la plus grande source de revenus (64 % de la fiscalité directe et 20 % du total des recettes), alors qu'en Nouvelle-Calédonie, l'IS représente 30 % de la fiscalité directe et 11 % du total. Malgré le mythe persistant de l'absence d'impôt sur le revenu en Polynésie, la contribution de solidarité territoriale, qui est une forme d'impôt sur le revenu et une recette affectée, représente 5 % du montant total des recettes fiscales contre 11 % pour l'impôt sur le revenu en Nouvelle-Calédonie.

En Métropole, le montant des impôts indirects en 2003 est de 58 %, dont 77 % constitué par la TVA qui pèse 45 % du total et celui des impôts directs est de 42 %, à l'intérieur duquel l'impôt sur le revenu représente 42 % et 17 % du total et l'IS, 38 % et 16 % du total.

RÉCAPITULATIF COMPARÉ PAR GRANDES MASSES (2003)

	Poids de la fiscalité indirecte	*Sur une base 100 de la fiscalité indirecte* Poids TGI/TVA	*Sur l'ensemble des recettes fiscales* Poids TGI/TVA
N^{velle}-Calédonie	**57 %**	40 %	22 %
Polynésie française	**68 %**	48 %	33 %
Métropole	**58 %**	77 %	45 %

5. Source : Rapport IEOM 2003, « La Polynésie française ».

	Poids de la fiscalité directe	*Sur une base 100 de la fiscalité directe* Poids IS	*Sur l'ensemble des recettes fiscales* Poids IS	*Sur une base 100 de la fiscalité directe* Poids IRPP	*Sur l'ensemble des recettes fiscales* Poids IRPP
Nouvelle-Calédonie	**37 %**	30 %	11 %	30 %	11 %
Polynésie française	**32 %**	64 %	20 %	15 %	5 %
Métropole	**42 %**	38 %	16 %	42 %	17 %

Le poids jugé encore attractif des prélèvements obligatoires, qui représente le rapport entre le total des impôts et cotisations sociales avec le produit intérieur brut, reste un mythe bien entretenu. On l'estime couramment à 25 % du PIB contre 45 % environ en Métropole. Mais il n'est en réalité guère possible de le connaître faute de pouvoir rapporter le montant des impôts, taxes et cotisations qui est connu avec celui du PIB dont la dernière évaluation remonte à 1999[6]… Affirmer que le taux des prélèvements obligatoires calédoniens se situe à 25 % du PIB ne repose ainsi sur aucun fondement vérifiable[7].

Ce système fiscal recèle encore des archaïsmes peu compatibles avec les exigences de l'impôt moderne. La fraude fiscale, qui constitue en Métropole un délit pénal depuis 1920 et donne lieu à sanctions tant pénales[8] que fiscales, ne constitue toujours pas un délit en Nouvelle-Calédonie, quand bien même des sanctions fiscales sous forme de majorations ont été prévues aux articles 1050 à 1086 du code des impôts. La justice en Nouvelle-Calédonie continue ainsi de sanctionner durement un simple vol à l'étalage ou le cambriolage d'une villa, mais ignore encore le commerçant ou le propriétaire qui, en trichant sur l'impôt, vole les pauvres. Le projet de créer un délit de fraude fiscale qui date de 1995 n'a encore pas abouti dix ans après.

6. Source : Rapport IEOM 2003, « La Nouvelle-Calédonie », p. 41 ; également « Tableaux de l'économie calédonienne 2004 », ISEE, p. 108. Le chiffre est de 407,5 milliards de FCFP.
7. Un calcul approximatif du PIB pour 2004, tenant compte du taux de croissance estimé sur la période (rapport IEOM-AFD, DME, mai 2005, « Croissance et développement d'une économie insulaire », p 9 ; le rapport l'estime à 4,2 % par an) permettrait de passer de 407,5 milliards de FCFP en 1999 à 500,57 milliards de FCFP en 2004.
8. Article L. 1741 du code général des impôts : « (…) quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts (…), est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 37 500 euros et d'un emprisonnement de cinq ans (…). Toute personne condamnée en application des dispositions du présent article peut être privée des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal.
Le tribunal ordonnera dans tous les cas la publication intégrale ou par extraits des jugements dans le Journal officiel de la République française ainsi que dans les journaux désignés par lui (…) ainsi que sur la porte extérieure de l'immeuble du ou des établissements professionnels de ces contribuables. Les frais de la publication et de l'affichage dont il s'agit sont intégralement à la charge du condamné (…). »

La Nouvelle-Calédonie dispose pourtant incontestablement de la capacité de se doter d'un tel arsenal sur le fondement des articles 86 et 87 de la loi organique : « En matière pénale, le congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République (…). » L'article 87 autorise, dans le même cadre et « sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi », le congrès à édicter des peines d'emprisonnement. Le fait que le code général des impôts vise l'application de l'article 131-26 du code pénal relatif à la privation des droits civiques, qui emporte interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique, n'est pas étranger à cette inertie des élus calédoniens. Cette remarque rend son introduction, pour des raisons de moralité publique, encore plus impérative, les autres raisons techniques soulignées par la chambre territoriale des comptes restant pertinentes[9].

Plus récemment, c'est particulièrement dans le domaine des régimes dérogatoires que la fiscalité calédonienne a connu ses plus importants changements : aides fiscales à l'investissement depuis 1985 et surtout 2002, aides sectorielles conjoncturelles, puis pérennes, au bâtiment, exonération à 50 % des revenus fonciers locatifs pendant 10 ans, exonération des placements financiers liés à l'assurance-vie, nombreuses déductions en base accordées pour l'impôt sur le revenu, etc. Ces dérogations fiscales, qu'on utilise en Europe pour contrebalancer des taux d'imposition élevés et qui leur donnent un effet de levier fiscal, constituent pour certaines des sources de réelle complexité et de fraude, sans pour autant que leur utilité apparaisse toujours évidente.

Ainsi, une remise à plat des dispositifs actuellement en vigueur paraît-elle justifiée. Ce pourrait être l'occasion d'une réforme globale et convaincante suivant laquelle la fiscalité devrait reposer sur des assiettes larges et des taux faibles, avec à la fois peu d'exonérations et peu d'aménagements (abattements, réductions…). L'assiette large favorise le rendement, la simplicité des règles allège la gestion de l'impôt et les taux faibles garantissent sa juste application en encourageant le civisme fiscal. C'est bien là le cœur de la construction citoyenne à accomplir, le destin commun commençant par une équitable participation aux dépenses communes.

On ne se limite pas ici simplement à des proclamations générales sur l'égalité ou les finances publiques. Nous sommes au cœur du pacte républicain et de principes constitutionnels reconnus et applicables de plein droit à la Nouvelle-Calédonie. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en son article 14, dispose que « pour l'entretien de la force publique et les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ». Le Conseil constitutionnel, dans une décision assez récente[10], a reconnu

9. La chambre considère « qu'il s'agit d'une lacune, car les sanctions strictement fiscales peuvent être sans aucun effet sur des fraudeurs dont l'insolvabilité a été organisée ou sur des sociétés dissoutes, entre autres », lettre précitée, p. 54.

10. Conseil constitutionnel, décision n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003, « Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004 », *JORF* du 19 décembre 2003, p. 21679.

« l'exigence constitutionnelle d'équilibre financier de la Sécurité sociale, qui découle du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution ». Il s'agit donc d'obligations constitutionnelles et pas de formules creuses.

La réforme fiscale doit tendre à un équilibre dans la diversité des sources de prélèvement, la suppression des « niches fiscales » devenues souvent injustifiées et une refonte complète du dispositif de défiscalisation qui impacte de façon très sensible le rendement de l'impôt sur les sociétés.

LE RETOUR AU CIVISME FISCAL PAR LA SIMPLIFICATION DE L'IMPÔT

Une fiscalité moderne suppose simultanément un impôt progressif sur les revenus des particuliers, un impôt proportionnel sur les sociétés et tous les revenus et un impôt sur la dépense. Chacun a reconnu dans ces descriptions l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur les sociétés (IS), la cotisation sociale généralisée (CSG) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cette simple énumération montre tant la voie à parcourir que le chemin à accomplir pour adopter en Nouvelle-Calédonie une fiscalité moderne. Le gouvernement local pourrait paraphraser l'ancien Premier ministre Jean Pierre Raffarin pour qui la route était droite et la pente était forte…

Les adaptations sont diverses et les principales priorités sont connues : les tranches de l'impôt sur le revenu doivent être actualisées au bénéfice des classes moyennes sans devenir confiscatoires, la CSG doit être instaurée en se substituant à la contribution exceptionnelle de solidarité pour couvrir les déficits sociaux et en prenant progressivement le relais d'une partie de l'IRPP, la TVA doit se substituer progressivement aux taxes sur l'importation au bénéfice des entreprises et de l'insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement régional. On peut aussi réfléchir à quelques impôts particuliers et d'autres adaptations. Il faudrait sans doute les réformer dans cet ordre de priorité…

L'impôt sur le revenu au bénéfice des classes moyennes

L'impôt sur le revenu[11] calédonien enregistre, avec un poids de 30 % des impôts directs et 11 % de l'ensemble, 12 points de moins que celui de la Métropole (42 %). Il est comme en Métropole un impôt établi par foyer fiscal, assis sur le revenu global des ménages, soumis à un mécanisme de quotient familial et calculé selon un barème progressif. Et il présente sans équivoque les mêmes défauts :

– le poids de l'impôt sur le revenu, apprécié globalement et non individuellement, est relativement faible (11 %), même s'il est incontestablement plus lourd qu'en Polynésie française, où il ne dépasse pas 5 % du total des recettes ;
– sa concentration est à l'inverse trop forte : le nombre de foyers déclarants non imposés s'élève à 51 % et parmi les 49 % de foyers fiscaux qui paient l'impôt, 26 % d'entre

11. L'impôt sur le revenu a été instauré en Nouvelle-Calédonie par délibération n° 374 du 11 janvier 1982 et est régi par les articles 46 à 159 du code des impôts.

eux payent à eux seuls 77 % du produit de l'impôt et les 74 % autres seulement 23 % du produit de l'impôt[12] ;
– sa complexité le rend difficilement gérable ; le nombre des avantages fiscaux et leur enchevêtrement, sans réelle logique économique ou sociale, entame sans raison véritable sa productivité et rend le contrôle aléatoire.

Par rapport au barème métropolitain toutefois, l'impôt calédonien est plus favorable aux revenus faibles et intermédiaires : l'imposition des foyers commence à partir d'un revenu net annuel de 1 MFCFP (soit environ 1,5 MFCFP brut, ce qui exclut encore les bénéficiaires du salaire minimum garanti de l'imposition) au lieu de 508 000 FCFP pour la Métropole et l'impôt calédonien frappe essentiellement les tranches de revenus supérieures à 2,8 MFCFP, tandis que l'impôt métropolitain touche les tranches de revenus supérieures à 1,760 MFCFP.

CONCENTRATION DU REVENU ET DE L'IMPÔT (2003)

Population	Revenus	Impôt
Les 26 % du haut de l'échelle	Reçoivent 44 % du revenu	Et paient 77 % de l'impôt
Les 46 % suivants	Reçoivent 39 % du revenu	Et paient 21 % de l'impôt
Les 28 % suivants	Reçoivent 17 % du revenu	Et paient 2 % de l'impôt

IMPÔT MOYEN PAR FOYER SELON LA TRANCHE MARGINALE D'IMPOSITION (2003)

	5 %	10 %	15 %	20 %	s/total	%
IRPP	43 727 381	170 942 203	706 793 054	1 005 634 015	1 927 096 653	21
Foyers	3 437	5 306	8 078	5 266	22 087	72
Impôt moyen	12 723	32 217	37 496	190 967		
Cumul foyers	3 437	8 743	16 821	22 087		
% foyers	11 %	28 %	55 %	72 %		

	30 %	40 %	s/total	%	Total	%
IRPP	2 497 916 523	4 474 579 357	6 972 495 880	77	9 054 588 714	100
Foyers	5 704	2 259	7 963	26	30 714	100
Impôt moyen	437 924	1 980 779				
Cumul foyers	27 791	30 050				
% foyers	90 %	98 %				

12. « Il n'est pas satisfaisant de constater l'hyperconcentration de l'IRPP : 49,2 % des contribuables qui disposent par ailleurs de 20,7 % du revenu imposable, ne sont pas imposés, et 25 % des ménages paient 84 % de l'impôt, alors qu'ils ne disposent que de 57 % des revenus fiscaux. » Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », rapport au président de la République 2000.

L'impôt moyen, calculé selon la méthode de la médiane, payé par un foyer fiscal calédonien ressort à 91 000 FCFP (762,58 €) et on relève que la moitié des foyers imposés paient un impôt inférieur à ces 91 000 FCFP.

On peut reprendre, pour l'analyse de l'impôt sur le revenu calédonien, le bilan sévère que faisait en 1990 le rapport du Conseil des impôts[13], de l'IRPP métropolitain : « La fiscalité des revenus est devenue une technique sans doctrine (…). Alors que la plupart des grands pays occidentaux taxent les revenus salariaux et non salariaux dans des conditions analogues, au moyen de barèmes simples, sur des assiettes larges, et tirent de l'impôt sur le revenu un produit budgétaire important, la France met en œuvre une législation complexe, inégalitaire, difficilement compréhensible, peu productive et doit recourir davantage aux autres types de prélèvements, proportionnels ou dégressifs. »

Le barème de l'impôt sur le revenu a été fixé, pour la dernière fois, par la délibération n° 70 du 9 mai 1985. C'est un barème progressif, par tranches, pour lesquelles les taux d'imposition varient de 0 % à 40 %. À l'issue de sa mission en 2002, la chambre territoriale des comptes a relevé cet immobilisme du barème qui fait subir aux contribuables petits et moyens une pression fiscale accrue par les effets de l'inflation. Selon la chambre[14], « des exemples montrent clairement qu'à pouvoir d'achat brut égal, l'impôt a parfois quadruplé en 10 ans » et que « l'impôt moyen par redevable a largement rattrapé celui de la Métropole. L'impôt sur le revenu moyen qui, en Nouvelle-Calédonie, ne représentait que 70 % du montant moyen métropolitain en 1990, en représente désormais (en 2002) 92 % (…) ».

L'ALOURDISSEMENT RELATIF DE L'IMPÔT (EN MILLIERS DE FCFP*)

Revenu annuel	Nbre de parts	1990	1992	1994	1996	1998	2000	**% de hausse**
5 000	1	446	540	612	662	704	755	**69,50 %**
5 000	2	135	182	218	243	269	294	**118 %**
5 000	3	27	45	69	86	98	111	**311,67 %**

* Ce tableau est issu de la lettre d'observations de la chambre territoriale des comptes. Il a été établi en faisant varier un revenu brut imposable de l'année 1990 de manière identique à l'inflation et il montre l'aggravation de la pression fiscale.

13. Le Conseil des impôts est un organisme indépendant d'analyse et de proposition dans le domaine de la fiscalité, rattaché à la Cour des comptes. Institué par un décret du 22 février 1971, il est chargé « de constater la répartition de la charge fiscale et d'en mesurer l'évolution compte tenu notamment des caractéristiques économiques et sociales des catégories de redevables concernés ». Présidé par le premier président de la Cour des comptes, il est composé de deux conseillers d'État, de deux conseillers à la Cour de cassation, de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, de deux inspecteurs généraux des finances, d'un inspecteur général de l'INSEE et d'un professeur agrégé des facultés de droit et de sciences économiques.
http://www.ccomptes.fr/organismes/conseil-des-impots/rapports/org8.htm
14. Lettre d'observations précitée, p. 65 et 67.

Cet élément, combiné à d'autres, explique l'explosion du rendement de l'IRPP en Calédonie. Selon l'analyse de la chambre, le produit de l'impôt sur le revenu de 1990 à 2001 a augmenté de 147,82 %, alors que les recettes fiscales totales n'augmentaient que de 51,8 %. Les causes de cette évolution se répartissent en un facteur « nombre » et un facteur « inflation ». Le nombre des déclarants a augmenté au cours des 10 dernières années d'environ 80 %, le nombre de cotisants représentant environ la moitié des déclarants. Si l'inflation cumulée sur la même période est estimée à 21,3 %, l'augmentation des salaires qui a suivi globalement s'est traduite par une augmentation bien plus que proportionnelle de l'impôt.

L'impact de l'inflation sur le produit de l'impôt 2003 a ainsi été calculé par l'administration fiscale à 4,048 milliards de FCFP, soit 42,37 % du produit total de l'IRPP…

Même si on a pu par le passé estimer que le blocage du barème de l'impôt pouvait améliorer le rendement de l'impôt sans avoir à en assumer politiquement les conséquences, il apparaît aujourd'hui inévitable de revenir à une politique fiscale volontariste, affichée et assumée au congrès.

La concentration de l'impôt et la rapidité, voire la brutalité de sa progression, encouragent la fraude et facilitent l'ancrage dans la population de la légitimité de la résistance à l'obligation fiscale, une forme poujadiste de la « résistance à l'oppression » ! L'absence de débat au congrès sur le niveau acceptable de l'impôt sur le revenu et le seuil de son exonération conforte le citoyen dans un diagnostic subliminal d'impuissance publique. Il délégitime l'impôt.

Indépendamment de ces arguments moraux, la pression fiscale va finir par devenir « meurtrière » pour les « classes moyennes », notion certes controversée, mais politiquement significative. C'est en mécontentant les classes moyennes, en les cantonnant dans un sentiment de dévalorisation, qu'on s'interdit d'avoir une assise politique majoritaire.

Si le diagnostic est facile, le remède est plus difficile. Deux questions se posent nécessairement. Faut-il simplement se borner à indexer le barème de l'inflation ou faut-il en corriger la progressivité ? Poser la question est d'une certaine manière y répondre.

Sur quelle durée ensuite impacter le rattrapage de l'indexation du barème ? Les conséquences financières en termes de perte de recettes pour la Nouvelle-Calédonie et ses provinces sont en effet significatives.

L'indexation du barème

L'indexation du barème sur l'inflation, sans modification de sa structure, heurterait le principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt. Il conduirait en effet à faire supporter l'impôt aux seuls revenus supérieurs à 3,9 MFCFP et il augmenterait le nombre des foyers non imposés, qui passerait de 51 à 53 %.

Il paraît au contraire souhaitable de mieux répartir la charge fiscale pour que chacun participe, même modestement, à l'effort contributif et pour lisser les effets de seuil, décourageants pour les citoyens et au contraire incitatifs pour la fraude. Sans que cette référence soit nécessairement un modèle, on observe que le barème métropolitain répartit

plus équitablement l'impôt entre les différentes couches de revenus : l'impôt est fort pour tous les revenus imposables et les tranches de revenus soumises à imposition sont plus larges que dans le barème calédonien.

Cette réforme permet d'en préparer également une autre à terme : le passage à la retenue de l'impôt à la source. Ce système, plus moderne et plus performant, suppose une forte limitation des charges déductibles (et peut-être aussi du quotient familial) et un nombre de tranches réduit pour qu'il puisse être appliqué par un tiers payant. La simplicité est la clé de cette évolution finale. Si la réforme du barème n'entraîne pas mécaniquement l'étape suivante, elle reste un premier pas nécessaire.

Afin de mieux répartir la charge fiscale, on pourrait préconiser trois adaptations complémentaires :
– maintenir le revenu minimum imposable à 1 MFCFP ;
– limiter le rattrapage de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu pour les tranches inférieures à 3,9 MFCFP, afin de laisser à leur charge une imposition légitime ;
– réaménager un barème à 4 ou 5 tranches qui présenterait l'avantage de proposer des amplitudes de revenus à l'intérieur des tranches et des variations de taux dont l'augmentation serait régulière et progressive[15].

Le tarif aujourd'hui applicable à chaque part de revenu, qui résulte de l'article 136 du code des impôts est le suivant :

Fraction de revenu imposable en FCFP	Taux
N'excédant pas 1 000 000	0 %
Compris entre 1 000 000 et 1 300 000	5 %
Compris entre 1 300 000 et 1 600 000	10 %
Compris entre 1 600 000 et 2 200 000	15 %
Compris entre 2 200 000 et 2 800 000	20 %
Compris entre 2 800 000 et 4 500 000	30 %
Supérieur à 4 500 000	40 %

L'arbitrage final tiendra évidemment compte des simulations réalisées par les services fiscaux et du coût acceptable de moins-value budgétaire de l'actualisation des tranches. Il faut pourtant saisir l'opportunité de la conjoncture économique encore favorable pour réformer durablement, car toute récession rend les réformes encore plus difficiles.

15. En Métropole, parmi les grandes lignes de la réforme fiscale dévoilée le 1er septembre 2005, le Premier ministre a annoncé que le nombre de tranches de l'impôt sur le revenu serait réduit de 7 à 4. Cette orientation sera inscrite dans le projet de loi de finances 2006. « Quand on supprime une tranche du barème, on est immédiatement basculé dans la tranche du dessous », a précisé Jean-François Copé, ministre délégué au Budget, rappelant que le coût pour l'État serait de « 3 à 3,5 milliards d'euros sur la période 2006-2007 ». « Ce qu'il y a derrière, c'est la suppression de l'abattement de 20 % dont bénéficient les salariés, qui sera intégré au taux et entraînera donc une baisse mécanique du taux qui sera de l'ordre de 20 %, pour une plus grande lisibilité », a-t-il fait valoir.

L'impact financier

Compte tenu du montant de l'effet d'aubaine pour les budgets publics de l'impact de l'inflation sur le produit de l'impôt, estimé à 4,048 milliards de FCFP en 2003, la correction aurait un effet financier considérable. Une correction totale et immédiate équivaudrait à se priver de ce montant, ce qui n'est pas envisageable.

Une première hypothèse consisterait à répartir cette indexation sur une plus longue période, en se fixant par exemple l'objectif d'un rendement stable de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire une stabilisation de son produit, aidée à la fois par la modification du barème qui devrait intervenir conjointement, qui élargirait le nombre d'assujettis et lisserait les effets de seuils, et en tablant sur la poursuite d'une conjoncture économique favorable.

Il n'est d'ailleurs pas forcément nécessaire de « rattraper le passé », puisque l'alourdissement de l'impôt progressif sur le revenu est un acquis de justice sociale. Une seconde hypothèse serait de considérer qu'il est plus simple et plus efficient de se focaliser sur l'objectif de correction des tranches et d'amélioration de leur progressivité, tout en proposant au congrès un mécanisme de correction annuelle des tranches par l'inflation pour ne pas aggraver le retard pour l'avenir.

Le gouvernement calédonien paraît s'engager dans la voie de la réforme. Il a eu à délibérer dans sa séance du 24 novembre 2005 sur une modification du barème de l'impôt sur le revenu. Le projet n'a pas été formellement adopté, n'ayant obtenu que les 4 voix des membres issus de l'Avenir ensemble, mais le projet de loi du pays a survécu sous la forme d'une proposition de loi proposée par des membres du congrès et votée le 28 décembre. Elle consiste à passer d'un barème de 7 tranches à 5 tranches, dont l'une est exonérée. Si l'esprit de la réforme est identique à celle poursuivie en Métropole, on note que le ciblage est plus strict en Nouvelle-Calédonie. La première tranche exonérée demeure fixée à 1 MFCFP et aucun allégement n'est prévu pour la tranche supérieure à 4 500 000 FCFP qui reste à 40 %. Les anciennes tranches à 10 et 15 % fusionnent dans un taux unique à 12 % et celles à 20 et 30 % fusionnent à 25 %. La seconde tranche baisse légèrement de 5 % à 4 %. Les nouveaux taux choisis ont le double impact recherché : meilleure lisibilité de l'impôt et lissage de l'impact fiscal sur les tranches pour les seules classes moyennes. Le coût est estimé à 1,9 milliard de FCFP. Ce barème intègre, ce qui est un progrès vers une plus grande transparence, la suppression de la réduction générale de l'impôt sur le revenu de 15 % d'un coût pour le trésor public d'un milliard environ.

NOUVEAU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (DÉCEMBRE 2005)

Tranches d'imposition en FCFP	Taux
Moins de 1 000 000	0 %
De 1 000 000 à 1 800 000	4 %
De 1 800 000 à 3 000 000	12 %
De 3 000 000 à 4 500 000	25 %
Plus de 4 500 000	40 %

Il est souhaitable, sinon habile, qu'un progrès significatif puisse être enregistré par la population dans un délai raisonnable, qui pourrait symboliquement être fixé à 3 ans, le terme du deuxième mandat de l'accord de Nouméa. Mais cette baisse de l'impôt sur le revenu pour nombre de contribuables moyens doit être aussi utilisée pour faciliter la réorientation de la fiscalité vers l'impôt proportionnel sur tous les revenus. Il faudra savoir affronter une critique qu'on entendra nécessairement de « substitution d'impôt » et de « prestidigitation ». La réforme confortera pourtant durablement la recette fiscale et rendra sur le terme la pression fiscale plus acceptable.

Une cotisation sociale généralisée sur tous les revenus

Chaque contribuable doit participer aux dépenses de la collectivité. Si la recette est affectée de surcroît à la couverture des besoins sociaux immédiats de la population ou sa santé, le système a un effet pédagogique en faisant prendre conscience des coûts et de leur répercussion immédiate sur les cotisations. Le rendement de ce type d'impôt est exceptionnel et ses coûts de recouvrement sont particulièrement faibles, puisqu'il s'agit pour l'essentiel d'un prélèvement à la source.

La Nouvelle-Calédonie n'ignore pas ce type de prélèvement proportionnel. La contribution exceptionnelle de solidarité (CES) a été instituée par délibération n° 521 du 25 janvier 1983 afin de contribuer exclusivement au financement du régime d'assurance chômage. Elle a été reconduite d'année en année jusqu'à la délibération n° 100 du 20 avril 1989 qui l'a pérennisée. Suivant une pente naturelle déjà maintes fois expérimentée, elle n'est plus, malgré son appellation « exceptionnelle ». Elle est régie par les articles 656 à 676 du code des impôts.

Sa double originalité est de disposer à la fois d'une assiette large[16] et d'un taux faible. Elle est due par l'ensemble des personnes physiques[17] exerçant une activité professionnelle ou percevant des revenus fonciers et s'applique également, depuis 1991, aux revenus des valeurs mobilières soumis à l'IRVM. On mesure toutefois l'anomalie

16. Il y a toutefois des « trous » dans l'assiette ; les gérants de sociétés se font verser des rémunérations principales faibles, taxables, et des primes énormes, non taxables !
17. Sont exonérés de la CES les agents de l'État rémunérés par le budget de l'État ou d'un établissement public de l'État et soumis à la contribution exceptionnelle de solidarité prévue par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982.

qui consiste dans l'exclusion des pensions et retraites de son assiette. Son taux, fixé à l'origine à 0,5 % a été porté à 0,75 % des salaires, bénéfices, revenus fonciers et des valeurs mobilières depuis 1985. Son rendement a été très efficace, puisque, suivant les données de la chambre territoriale des comptes, son produit a augmenté de 120,5 % de 1990 à 2001, alors que l'ensemble des recettes fiscales n'augmentait parallèlement que de 51,8 %.

S'agissant de l'imposition des distributions de dividendes soumis à l'IRVM, son rendement est de 166 millions sur une assiette de 22,133 milliards. Pour la partie assise sur les revenus locatifs et les professions indépendantes, le montant prélevé sur les premiers est de 38,9 millions et celui sur les bénéfices des professions indépendantes de 92,6 millions de FCFP. L'essentiel est la partie recouvrée par l'employeur qui se monte à 490,3 millions (chiffres 2003). Le total se monte à 787,93 MFCFP.

On dispose là d'un outil potentiellement intéressant qui, s'il est élargi à l'ensemble des revenus, deviendrait un véritable impôt sur le revenu à taux proportionnel. La CES a connu une histoire politique et juridique si mouvementée qu'il y a aujourd'hui urgence absolue à la conforter et, partant, à la réformer.

Une contribution illégale

L'affectation de la CES a connu nombre de vicissitudes. Lors de sa création en 1983, son produit était destiné à alimenter le fonds d'intervention exceptionnel en vue de la lutte contre le chômage. Deux ans plus tard, le produit est affecté pour les 2/3 au régime d'assurance chômage, le reste au financement des mesures exceptionnelles pour le maintien de l'emploi. En 1987, l'affectation des 2/3 est faite au régime d'assurance-chômage géré par la CAFAT[18], l'autre tiers restant au budget du Territoire. En 1990, les proportions respectives passent à 45 % pour la CAFAT et 55 % pour le budget du Territoire. À partir du 1er janvier 1994, le produit de la CES a été affecté pour 35 % à l'Agence pour l'emploi, 20 % au budget du Territoire et les derniers 45 % maintenus au financement du régime d'assurance-chômage géré par la CAFAT. Proportions encore modifiées en 1995, la part de l'APE étant maintenue, mais celle de la CAFAT augmentée et celle du Territoire réduite en proportion (55 % et 10 % respectivement).

Commencent alors les vrais ennuis. Le 22 août 1996, le gouvernement propose au congrès d'abroger la CES et de créer par délibération une « contribution sociale », à compter du 1er janvier 1997, affectée pour 82 % au régime maladie de la CAFAT, 10 % au régime chômage de la CAFAT, 6 % à l'APE et 2 % au budget général du Territoire.

18. La CAFAT est la caisse de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie. La CAFAT (« Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs salariés de la Nouvelle-Calédonie ») a été créée en 1958. Elle jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et fonctionne selon le cadre défini par la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels et des textes qui l'ont modifiée. Il s'agit donc d'un établissement privé. Son organisation et son fonctionnement sont déterminés par la loi du pays modifiée n° 2001-016 du 11 janvier 2002 et la délibération modifiée n° 280 du 19 décembre 2001 relatives à la Sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie.

Le taux de la contribution sociale était de 1,75 % assis sur les mêmes bases que la CES auxquelles s'ajoutaient cependant les revenus de créances, dépôts et cautionnements.

La délibération de 1996 fut attaquée et annulée par le tribunal administratif le 27 décembre 1996[19]. Le tribunal s'était fondé sur la violation de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, du principe d'égalité devant les charges publiques et du principe d'universalité budgétaire pour annuler la délibération du congrès du Territoire. Le congrès avait en effet décidé d'asseoir la contribution sociale sur le revenu brut en ce qui concerne les salariés et sur le bénéfice net en ce qui concerne les travailleurs indépendants. L'affectation par ailleurs du produit à la CAFAT, établissement privé qui plus est, porterait atteinte au principe d'universalité budgétaire. Le gouvernement ayant fait appel de ce jugement, celui-ci fut infirmé par la cour administrative d'appel de Paris, par un arrêt du 14 février 2002[20] rétablissant ainsi la contribution sociale. Pour cette dernière, il ne ressortait pas que « cette disparité qui n'aboutit qu'à une différence d'imposition mineure, ait méconnu le principe d'égalité ». Pour le reste, il n'était pas établi, selon la cour, que le principe d'universalité budgétaire, qui a pour corollaire le principe de non-affectation, s'appliquait au budget du Territoire.

La contribution sociale avait ainsi retrouvé une existence juridique. Mais, entre-temps, le gouvernement avait pris une nouvelle délibération d'affectation de la CES afin de pallier l'annulation de la contribution sociale. L'article 6 de la délibération n° 28 du 7 décembre 1999 est venu modifier l'article 656 du code des impôts fixant une nouvelle répartition en affectant 45 % du produit au régime chômage de la CAFAT et 55 % au « fonds de concours pour l'équipement des établissements hospitaliers ». Cette délibération a été elle aussi attaquée, puis annulée le 20 juillet 2000 par le tribunal administratif[21]. Ce jugement est depuis devenu définitif pour une irrecevabilité mineure devant la cour administrative d'appel, le droit de timbre, supprimé depuis, n'ayant jamais été réglé !

Le gouvernement en a alors conclu que l'intégralité du produit de la taxe revenait au budget de la Nouvelle-Calédonie et l'ensemble est tombé dans la clé de répartition[22]. Le régime chômage est depuis privé de cette recette qui représentait environ 25 % de son budget.

La conclusion paradoxale, soulevée par la chambre territoriale dans sa lettre d'observations de 2003, puis dans le rapport public de la Cour des comptes de 2004, est « qu'on aboutit à une situation juridique qui est à l'opposé de la situation existant dans les faits. En effet, d'après ces textes, la CES est désormais officiellement abrogée alors que la contribution sociale a une existence légale, alors que c'est exactement l'inverse qui se traduit dans les faits : la CES s'applique toujours alors que la contribution sociale ne l'a jamais été ».

L'abrogation de la CES qui résulte de l'article 1er de la délibération n° 33 du 22 août 1996 doit être considérée comme acquise, car si la délibération a certes été annulée

19. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 27 décembre 1996, n° 96-00234 à 00237 et 96-00314.
20. *Revue du droit fiscal 2002*, n° 44-45, p. 1476.
21. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, n° 00-0082 du 20 juillet 2000.
22. Article LO 181.

par le tribunal administratif, elle a été rétablie en appel. À l'inverse, la contribution sociale a bien été créée par cette même délibération de 1996. La délibération n° 28 du 7 décembre 1999 risque de ne pouvoir être interprétée comme revenant sur l'abrogation, alors qu'elle procède simplement à l'affectation d'une taxe abrogée.

Il existe ainsi un risque lourd de contentieux, si d'aventure des requérants souhaitaient se libérer de cette contribution. Ce contentieux des particuliers et des employeurs relève des juridictions administratives, compétentes en matière d'impôts directs. Le code des impôts, dans son article 674, renvoie au contentieux de l'impôt sur les sociétés qui relève naturellement du juge administratif. En suivant un paradoxe bien français et pour ajouter un trait d'humour à cette matière difficile, on rappellera pour mémoire que celui des agents publics et fonctionnaires de l'État qui cotisent à la contribution exceptionnelle de solidarité prévue par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 et sont pour ce motif exonérés de la CES « calédonienne » relève pour ces litiges des juridictions… judiciaires[23] !

Le motif du contentieux est en tout cas tout trouvé. La Nouvelle-Calédonie assure le recouvrement d'un impôt abrogé. Et au surplus, cet impôt, depuis qu'il n'est plus affecté à la couverture du risque chômage, y ajoute une rupture manifeste d'égalité entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public. Les salariés du privé « soumis à une cotisation obligatoire d'aide au chômage ne paient cette contribution que sur la partie de salaire non retenue pour le calcul de la cotisation » selon l'article 658 du code des impôts, alors que les agents publics, autres que ceux de l'État qui sont exonérés, contribuent en effet, en vertu de l'article 659 du code des impôts, « sur la rémunération brute totale », c'est-à-dire au premier franc.

Bref, la CES est condamnée, sauf pour la Nouvelle-Calédonie à y échapper en utilisant une nouvelle fois le pouvoir de validation législative du congrès, utilisé pour la première fois le 16 juin 2005. Il faut donc réformer.

La CSG

L'idée générale est donc d'élargir l'assiette de la CES à l'ensemble des revenus pour en faire un véritable impôt sur le revenu à taux proportionnel, qu'on appellera par facilité « contribution sociale généralisée ». Celle-ci, pour être acceptable par les contribuables, ne doit pas perdre de vue les objectifs initiaux de réforme : assiette large et taux faibles.

Le changement suppose un certain nombre de choix à la fois techniques et politiques.

L'élargissement de l'assiette suppose de frapper, au-delà des revenus fonciers, distribution de dividendes, bénéfices des professions indépendantes et salaires plafonnés de l'actuelle assiette de la CES, la totalité des salaires, les pensions et retraites, les

23. Cour administrative d'appel de Paris, n° 99PA00507, 15 juin 1999, M. Jean Blanchot ; pour un raisonnement similaire sur les contributions au RUAMM des fonctionnaires de l'État, tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, n° 02-0426 et 02-0446 du 12 juin 2003, Mme Séraphine Fortier.

rentes viagères, les revenus de capitaux mobiliers, les revenus déclarés à l'IRCDC[24], les plus-values professionnelles et les indemnités. Le total approximatif de l'ensemble des revenus susceptibles d'être soumis à une telle contribution s'élève à 272 milliards de FCFP. Le point de CSG passerait approximativement de 787,93 millions de FCFP pour l'assiette actuelle de CES à 2,7 milliards de FCFP dans l'assiette élargie.

REVENUS CATÉGORIELS IMPOSÉS À L'IMPÔT SUR LE REVENU
(DONNÉES 2003, EN MILLIARDS DE FCFP)

Nature du revenu	Base déclarée*
Traitements et salaires	174,3
Pensions et retraites	51
Bénéfices des professions indépendantes	13,1
Revenus locatifs fonciers	5,2
Revenus de l'épargne :	
– à l'IRPP	0,2
– à l'IRCDC	6,1
– à l'IRVM	22,1
Total	272,3

* Nota : ces chiffres sont basés sur les revenus déclarés aux services fiscaux. Leur connaissance doit être affinée. Ainsi, les bénéfices des professions indépendantes déclarées sont de 13,1 milliards de FCFP, alors que la CAFAT les évalue à 28 milliards en y intégrant les salaires des gérants. Ces derniers, fiscalement, sont assimilés à des salariés, alors qu'ils relèvent socialement des travailleurs indépendants.

L'acceptation politique de la CSG, tant par les élus que par la population, résidera dans sa simplicité technique et la compréhension de son affectation.

Une des options à disposition du congrès pour rendre plus « lisible » l'impôt consisterait à asseoir la CSG sur la masse salariale nette, et non pas brute. Un impôt sur une cotisation, donc sur un revenu qu'on ne perçoit pas, n'est jamais facile à expliquer. La perte d'assiette serait sans doute modeste et justifiée. Il serait par contre plus délicat d'introduire un seuil de cotisation à 1 ou 1,5 SMG (salaire minimum garanti). La perte de recettes serait alors considérable. L'autre double inconvénient majeur, lié à cette exonération des petits salaires, serait d'effacer l'effort pédagogique que représente le devoir pour chacun de cotiser aux dépenses communes de santé, et de recréer la concentration de l'impôt sur les classes dites moyennes. Le chiffrage de ces deux options devrait être demandé sans attendre aux services fiscaux, car il alimentera nécessairement la discussion politique.

De manière symétrique, il conviendrait de ne pas plafonner l'assiette de l'impôt sur les hauts salaires. L'impôt proportionnel deviendrait sinon dégressif, ce qui ferait une redistribution « à l'envers ».

24. Impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements.

Le taux va dépendre des besoins. Il s'agira principalement de faire face durablement à l'équilibre des régimes sociaux et d'adosser les allocations familiales de solidarité sur un impôt moins aléatoire que la contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés, dans un contexte économique de moindre rendement et dans la perspective d'une généralisation haute des allocations familiales. À terme, la CSG permettrait de couvrir un sixième risque social de la dépendance (personnes âgées et handicapés). La CSG « donnera de l'air » aussi à la réforme de l'impôt direct sur le revenu des personnes physiques.

Un besoin de financement d'environ 4 milliards de FCFP serait une bonne base de travail pour la seule couverture des déficits annuels des régimes sociaux, ce qui mécaniquement produit une hypothèse de taux autour de 1,5 %. Toutefois, la prise en charge des déficits accumulés et l'obligation de remboursement par la caisse des avances consenties par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, obligerait à une majoration supplémentaire de ce taux.

Il faudra pour le pouvoir politique assumer un impôt mensuel de 1 000, 1 500 ou 2 000 FCFP sur un SMG modeste de 110 000 FCFP et justifier un montant de 5 000, 7 500, voire 10 000 FCFP, pour un salaire de 550 000 FCFP, en fonction du taux finalement choisi.

La taxe sur la valeur ajoutée contre les taxes à l'importation

La réforme a été annoncée par la présidente du gouvernement dans sa déclaration de politique générale en date du 17 août 2004 : « L'accumulation de couches successives d'impôts, vecteurs d'incompréhension et d'abus, doit aussi être corrigée. Le gouvernement procédera à cette simplification par l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 2007, toujours en associant les professionnels concernés. Cette taxe ne s'ajoutera pas aux taxes existantes, mais se substituera notamment aux droits sur l'importation. C'est un signe fort apporté aux entreprises, qui devrait contribuer, de manière significative, à l'amélioration de leur trésorerie et au développement de leurs investissements. »

La Nouvelle-Calédonie a vécu et vit encore sur la fiscalité douanière à l'importation des marchandises. On parlait méchamment « d'économie de comptoir » à une époque où l'industrie locale de transformation n'existait pas. La taxe générale à l'importation pèse ainsi 14,7 milliards de FCFP en 2004. Additionnée à la taxe de base à l'importation et la taxe de consommation sur les produits importés, l'ensemble se monte à plus de 25 milliards de FCFP, soit 56,96 % de la fiscalité indirecte de la Nouvelle-Calédonie et 29,27 % de la fiscalité totale. Si on comptabilise les droits de douane à l'importation et la taxe sur l'essence, les proportions montent respectivement à 36,24 % et 66,88 %. Cette importante manne a permis pendant longtemps d'éviter un impôt sur la dépense empruntant à une technique plus moderne.

La fiscalité douanière sort d'une réforme et devrait pourtant en aborder une autre. Un rapport de décembre 1997 sur l'imposition à l'importation, rédigé par deux experts de la

direction générale des douanes, constatait en 1997 l'existence d'un trop grand nombre de taxes et faisait observer que « la diversité des régimes de taxation, passablement complexe, aboutit à un système de superposition de taxes susceptibles de devenir ingérable, (…) pouvant à terme nuire au développement économique du territoire et bloquer toute tentative de réforme fiscale[25] ». Cette réforme a abouti[26] et a été formalisée par les lois du pays n° 2000-03 du 18 août 2000 et n° 2000-05 du 22 décembre 2000 qui ont supprimé 8 taxes devenues obsolètes, rénové les taxes maintenues et créé, souvent par substitution, trois nouvelles taxes. Au bilan, c'est encore une fiscalité complexe qui frappe aujourd'hui les importations[27]. Au 1er janvier 2001, on a encore rajouté la taxe sur le fret aérien au bénéfice de l'ADANC (Agence pour la desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie) pour financer l'acquisition des Airbus d'Air Calédonie International[28].

Parmi les poids lourds de la fiscalité douanière, la taxe générale à l'importation (TGI) est encore aujourd'hui le principal impôt de la Nouvelle-Calédonie, avec 17 % du produit fiscal global. Elle frappe toutes les importations et son assiette est constituée par la valeur[29] de produits importés avec 6 taux de 0 % à 31 %. Les biens d'équipement en sont exonérés afin de favoriser l'investissement, ce qui relativise l'appellation générale. La taxe de base à l'importation (TBI) frappe toutes les marchandises au taux de 5 %. Son but est de compenser le trop grand nombre d'exonérations accordées, notamment sur la TGI. Elle représente la contribution minimale de chacun à la fiscalité. En pratique, des exonérations ont quand même été consenties[30]. La taxe de consommation intérieure (TCI) frappe les boissons alcooliques et celle sur les produits importés (TCPI) impose non seulement les alcools, mais aussi les tabacs, armes et carburants à leur entrée sur le Territoire. Les droits de douane, à la différence des taxes à l'importation, s'appliquent en fonction de la nature des biens, mais aussi du pays d'origine ; ils sont perçus sur l'ensemble des marchandises provenant de pays autres que de l'Union européenne ou des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui lui sont associés. Les taux des droits de douane vont de 0 % à 20 %.

Si cette fiscalité douanière a permis d'éviter la taxation de la dépense, les besoins inextinguibles des régimes sociaux ont nécessité la création de la taxe de solidarité sur les services (TSS) par la loi du pays n° 2001-013 du 31 décembre 2001, précédée de la taxe générale sur les services (TGS) en 2000[31]. En vigueur depuis le 1er janvier

25. Cité dans la lettre d'observations de la chambre territoriale des comptes du 23 avril 2003, p. 22.
26. Gaël Lagadec, « Le commerce extérieur de la Nouvelle-Calédonie », *in Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, PUG, 2002, p. 91.
27. Taxe générale à l'importation (TGI), taxe de base à l'importation (TBI), droits de douane à l'importation, taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale (TCPPL), taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires (TSPA), taxe sur les alcools et tabacs en faveur du secteur sanitaire et social (TAT3S).
28. Loi du pays n° 2000-05 du 22 décembre 2000 portant diverses mesures fiscales douanières.
29. Valeur CAF (coût, assurance, fret), qui inclut donc le transport.
30. Produits de première nécessité, vaccins, livres, matériels agricoles, bateaux de pêche…
31. La loi du pays n° 99-003 instituant une taxe générale sur les services a été déclarée conforme

2002, son taux est fixé à 4 %. Elle frappe les prestations de services, à l'exclusion des livraisons de biens[32]. Le produit 2004 est considérable (6,847 milliards de FCFP), mais il s'explique largement par la conjoncture immobilière et les travaux afférents. La taxe a donc une sensibilité conjoncturelle qu'il serait dangereux de sous-estimer en cas de retournement du marché immobilier. La somme est perçue par la recette des services fiscaux, puis affectée à la CAFAT, moyennant un prélèvement de 2 % sur le produit pour frais d'assiette et de recouvrement en faveur du budget de la Nouvelle-Calédonie. C'est le conseil d'administration de la caisse qui se prononce chaque année sur le mode de répartition du produit aux différentes branches. Il s'agit ainsi d'une fiscalité affectée et spécifique prévue à l'article 22 1° de la loi organique. Mais les déficits des régimes sociaux entraînent une pression permanente en vue de la majoration de son taux, l'affectation d'éventuels surplus budgétaires à la couverture des déficits se heurtant vite à la volonté des provinces de disposer de ressources nouvelles.

Pour résumer, on dispose aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie à la fois d'une fiscalité douanière sur l'importation, issue du passé et d'un embryon de fiscalité sur la dépense, issue de la nécessité de trouver d'autres gisements fiscaux. Pourquoi alors en changer ?

Sans doute d'abord, parce que la TVA est un impôt productif qui est en voie de généralisation dans le monde. La Polynésie française elle-même l'a adoptée en 1998, la Nouvelle-Zélande en mai 1986 et l'Australie en juillet 2000 sous le nom de GST, *Goods and Services Tax*. Il existe un indéniable effet de contagion, sinon de mode. Ensuite, parce que, contrairement à la TSS, elle peut être récupérée par l'entreprise puisqu'elle vient en déduction de la TVA collectée en aval.

En Métropole comme dans la plupart des pays de l'Union européenne, cet impôt est appliqué à tous produits vendus (biens et services). La valeur de la taxe est proportionnelle au prix de vente hors taxe (HT). Ainsi, si la TVA est de 20 %, le prix toutes taxes comprises (TTC) sera de 20 % supérieur au prix HT. La collecte de la TVA se fait de manière fractionnée par les entreprises : un acheteur paie ses achats TTC, la TVA incluse est collectée par l'entreprise, qui doit la reverser à la collectivité. Si cette entreprise achète elle-même d'autres produits ou services, elle paye de la TVA dessus. Elle déduit donc cette TVA déjà payée de ce qu'elle versera à l'État. C'est ce mécanisme qu'on appelle la récupération de la TVA sur les achats. Ce système a pour avantage de garantir les recettes de la collectivité dans la mesure où elles sont collectées tout au long du processus de production, sans fausser les décisions des entreprises en matière de production.

à la Constitution par décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000 du Conseil constitutionnel. La taxe générale sur les services (TGS), créée en 2000, était elle-même l'héritière de la taxe générale sur les prestations de service (TGPS) abrogée en 1996. La TGS a été abrogée à compter du 1er janvier 2002 et remplacée par la taxe de solidarité sur les services (TSS) en application de la loi du pays n° 2001-013 du 31 décembre 2001. Cette taxe est affectée en totalité à la CAFAT et destinée au financement de la protection sociale.

32. L'article LP 918 donne une définition de la livraison de biens : « le transfert du pouvoir de disposer d'un bien meuble corporel comme un propriétaire » et en donne une liste non exhaustive : livraison d'électricité, d'eau, de gaz, prêt de consommation, etc.

Mais surtout, la TVA s'inscrit à la fois dans une logique d'adaptation externe, d'ouverture de la Calédonie au monde, et interne de modernisation économique.

L'ouverture au commerce régional

La Nouvelle-Calédonie appuie son développement sur une réglementation foncièrement protectionniste : la réglementation du commerce extérieur[33] vise à protéger l'économie locale en encadrant, voire en interdisant, les importations de certains produits et en favorisant de manière induite l'écoulement des marchandises produites ou fabriquées en Nouvelle-Calédonie. Ce dispositif répond aux contraintes d'un marché local étroit, soumis à une forte concurrence extérieure et fragile, eu égard aux prix élevés des produits calédoniens.

Cette situation est prise en compte par le droit communautaire. Les pays et territoires d'outre-mer, comme on le sait, ne font pas partie intégrante de l'Union européenne, mais lui sont associés. Les objectifs et les moyens de cette association sont définis par les dispositions de la 4e partie du traité CE (articles 182 à 188) et l'ensemble prend la forme d'une décision d'association. Ce régime d'association est proposé dans le but non pas d'une intégration au marché unique, mais « de promouvoir le développement économique et social de ces Pays et Territoires et d'établir des relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble[34] ». Les relations commerciales entre la Nouvelle-Calédonie et l'Union européenne, comme pour les autres PTOM, sont asymétriques et juridiquement déséquilibrées : si les produits calédoniens accèdent librement au marché communautaire, la Nouvelle-Calédonie peut en revanche se protéger des produits en provenance de l'Union européenne. C'est ainsi que l'article 184 du traité autorise les pays et territoires d'outre-mer à maintenir ou à établir, pour l'importation des produits originaires de l'Union européenne ou d'un autre PTOM, des droits de douane ou des taxes d'effet équivalent, voire des restrictions quantitatives. La Cour de justice des Communautés européennes l'a réaffirmé récemment en reconnaissant la régularité de ces droits des territoires sur les importations en provenance des États membres de la Communauté, à la double condition « qu'ils répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou aient pour but d'alimenter leur budget et que l'établissement ou la modification de tels droits ou taxes ne donne lieu à aucune discrimination directe ou indirecte entre les importations en provenance des divers États membres »[35].

En revanche, l'entrée des produits des PTOM dans l'Union européenne bénéficie d'un traitement préférentiel ; l'article 183 du traité dispose que les États membres appliquent

33. L'arrêté n° 3292 du 16 décembre 1999 (modifié par l'arrêté n° 2002-1407/GNC du 16/05/2002, arrêté n° 03-1587/GNC du 12/06/2003 et arrêté n° 03-3193/GNC du 18/12/2003) prévoit un éventail de mesures plus ou moins contraignantes de nature à limiter les importations de produits qui pourraient porter préjudice à l'économie locale.

34. La dernière décision d'association en date a été approuvée le 27 novembre 2001, pour une entrée en vigueur le 2 décembre 2001 jusqu'au 31 décembre 2011.

35. CJCE – Aff. C 260/90 du 12 février 1992. B. Leplat c/Territoire de la Polynésie française. Rec I p. 643.

à leurs échanges commerciaux avec les Pays et Territoires, le régime qu'ils s'accordent entre eux. Les importations originaires des PTOM bénéficient à leur entrée dans le territoire de la Communauté de « l'élimination totale des droits de douane qui intervient progressivement entre les États membres ». La décision d'association prévoit l'accès entièrement libre au marché communautaire pour tous les produits originaires des PTOM. Ils sont donc admis dans l'Union en exemption complète des droits de douane.

Ce protectionnisme autorisé s'appuie, par ordre croissant sur deux taxes conjoncturelles, la TSPA (taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires) et la TCPPL (taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale) qui peuvent être instituées par le congrès pour renchérir le coût des produits importés et diminuer leur compétitivité, ainsi que sur des contingentements qui permettent de limiter et de contrôler le volume des importations, des mesures de suspension partielle ou de suspension totale des importations. Plus connues sous l'appellation « STOP (suspendu toutes origines et provenances) », ces dernières mesures interdisent l'entrée de tous produits d'un genre donné, quelles que soient leur origine et leur provenance. Ces mesures équivalent à une prohibition absolue. Toutes les mesures de commerce extérieur doivent être reconduites annuellement[36].

Clairement contraires aux recommandations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui prônent la suppression des barrières douanières, ces dispositifs sont en plein réexamen pour encourager l'ouverture au commerce international, en passant d'abord par la coopération régionale.

L'accord de Cotonou du 23 mai 2000[37], en son article 28, encourage le développement du commerce entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), et souligne que la coopération peut également concerner les PTOM et les RUP (régions ultra-périphériques de l'Union). Plus loin, dans la Déclaration XXVIII annexée à l'accord, « les parties contractantes encouragent une plus grande coopération régionale dans les Caraïbes, l'océan Pacifique et l'océan Indien, qui impliquerait les États ACP, les PTOM et les départements français d'outre-mer environnants […] et invitent les parties contractantes intéressées à se consulter sur le processus visant à promouvoir cette coopération et à prendre, dans ce contexte […] des mesures permettant des initiatives dans le domaine économique, y compris le développement des échanges commerciaux ». Ainsi, l'accord de Cotonou inscrit-il les PTOM dans la logique des accords de partenariat économique (APE) qui visent à constituer, à terme en 2008, des zones de libre-échange entre l'Union européenne d'une part, et un bloc régional ACP de l'autre.

Au sein du bloc régional « Pacifique », avec lequel des négociations ont été ouvertes le 10 septembre 2004, on pourra relever l'existence d'un accord de libre-échange des

36. Arrêté n° 04-3065/GNC du 23 décembre 2004 portant mesures de restrictions quantitatives locales pour l'année 2005. Il a fait l'objet en 2005 d'une annulation par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire n° 0521 du 4 août 2005, « MM. Pierre Frogier et Maurice Ponga ».

37. L'accord de Cotonou, signé le 23 mai 2000 pour une durée de 20 ans, entre l'UE et les 77 États ACP, vient en remplacement de la Convention de Lomé. Il est centré sur l'objectif de réduction de la pauvreté, et repose sur le dialogue politique, l'aide au développement et une coopération économique et commerciale renforcée.

pays insulaires du Pacifique : le PICTA (*Pacific Island Country Trade Agreement*) qui regroupe 14 des pays ACP du Pacifique. Cet accord peut être considéré comme un tremplin vers une intégration économique régionale plus large, avec la négociation d'un accord de partenariat avec l'UE.

Des évolutions sont ainsi à prévoir au niveau de l'intégration régionale et il est nécessaire que les PTOM, dont la Nouvelle-Calédonie, s'y préparent au plus tôt, et ce notamment pour les négociations des APE qui visent à constituer des zones de libre-échange entre l'UE d'une part, et un bloc régional ACP de l'autre. Ces accords devront être conclus en 2008[38].

Il s'y ajoute la pression de l'Organisation mondiale du commerce. D'après le secrétariat de l'OMC, les petites économies insulaires (quel que soit leur statut institutionnel de PTOM, RUP, ou ACP) doivent impérativement s'intégrer au commerce régional et mondial. Mais en même temps, l'organisation reconnaît qu'elles présentent des caractéristiques naturelles et géographiques qui pour la plupart d'entre elles les rendent insuffisamment compétitives dans un grand nombre de secteurs, ce qui freine leur développement économique. En conséquence, il lui apparaît légitime de les intégrer dans des ensembles économiques, tout en maintenant des mesures leur permettant de soutenir leurs secteurs productifs, qui subissent de grosses contraintes notamment en termes de surcoûts de transports, ce qu'on baptise souvent de la belle formule, « la tyrannie des distances ». Ces mécanismes, une fois portés par le Groupe de travail à l'OMC sur les petites économies et reconnus en Conférence ministérielle de l'OMC, pourraient être déclinés dans les accords commerciaux régionaux. La réflexion rejoint celle de l'Union avec les pays ACP qui bénéficieront d'un certain degré d'asymétrie dans la mise en œuvre des accords de partenariat économique.

38. La question de l'intégration régionale des PTOM fait l'objet dispositions précises dans la dernière décision d'association avec l'Union européenne. Ainsi, il est même prévu par la décision d'association que celle-ci puisse être révisée en fonction des évolutions à venir dans ce domaine (article 62 « révision ») : « Avant le 31 décembre 2007, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, établit les dispositions à prévoir en vue de l'application ultérieure des principes inscrits aux articles […] du traité (visant l'association des PTOM). Dans ce contexte, le Conseil adoptera notamment les mesures nécessaires au cas où un PTOM, selon les formes constitutionnelles qui lui sont propres, se soumettrait à des arrangements préférentiels spéciaux entre la Communauté et divers partenaires de la région à laquelle il appartient. Dans ce cadre, le Conseil tient compte notamment des obligations internationales prises par la Communauté, ses États membres et, le cas échéant, les PTOM, y compris dans le cadre de l'OMC. »

On pourra y adjoindre encore la pression politique des pays du Forum[39], relayée localement par les partis indépendantistes, qui poussent à l'intégration économique et régionale et surveillent les progrès de la Nouvelle-Calédonie vers l'émancipation.

Cette évolution avait été synthétisée par Pascal Lamy, alors commissaire européen au commerce, de passage à Fidji dans le cadre du lancement des négociations avec les pays océaniens du groupe ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) le 14 septembre 2004[40] : « Il faut d'abord que dans la mesure où les économies de la région peuvent devenir compétitives avec l'ouverture des échanges, elles le fassent entre elles, que ce soit pour les marchandises, les biens agricoles et les services. Nous savons très bien que ceci, de mon point de vue, ne suffira pas à faire de la zone Pacifique une espèce d'animal en soi capable de lutter à armes égales dans un monde globalisé avec les États-Unis, la Chine ou l'Europe. (…) Dans une économie capitaliste de marché qui marche aux économies d'échelle, il y aura toujours un problème. Et ce problème devra toujours être traité de manière spécifique et avec de l'aide au développement. Mais, il faut néanmoins que les systèmes douaniers soient remplacés par des fiscalités plus modernes, il faut que ce qui peut être fait comme économies d'échelle à l'intérieur de la région soit fait. Et d'ailleurs, ce n'est pas l'Europe qui a décidé cela, ce sont les petits pays de la région. »

La taxe à la valeur ajoutée s'inscrit ainsi dans une réflexion plus globale sur l'adaptation, la modernisation et l'ouverture de la Nouvelle-Calédonie au monde. La TVA est un impôt interne qui frappe en effet la dépense de manière neutre, en pouvant se substituer à la fois à la taxation de l'importation et, pour éviter un cumul nocif mais également injustifié, à celles des services. Elle a l'insigne avantage de pouvoir maintenir la ressource fiscale de la Nouvelle-Calédonie, sans laisser prise à l'argument protectionniste de la fiscalité douanière. Elle est la voie qui permettrait à la Nouvelle-Calédonie la synthèse de son insertion dans le commerce régional, de sa mise en conformité progressive avec le droit issu de l'OMC et des traités régionaux et du maintien de l'abondance fiscale.

Le choix de la TVA, principalement en substitution des droits à l'importation, serait justifié par un certain nombre d'avantages intérieurs.

---

39. Créé en 1971, regroupant 16 États indépendants et territoires associés d'Océanie (Australie, Îles Cook, Fidji, Kiribati, Îles Marshall, États fédérés de Micronésie, Nauru, Nouvelle-Zélande, Niue, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Îles Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu), le Forum des îles du Pacifique est la principale instance de coopération politique dans la région Pacifique. Il n'existe ni charte, ni accord international portant création de cette organisation, ni règle écrite relative à la conduite des réunions. La Nouvelle-Calédonie a été admise comme observateur, en octobre 1999, Timor-Est en 2003 et la Polynésie française a rejoint le statut d'observateur en 2005. Le Forum a accédé en 1994 au statut d'observateur auprès de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Issu de l'opposition des pays de la région aux essais nucléaires français, le Forum du Pacifique Sud (dénomination d'origine) a servi de cadre à l'adoption, le 6 août 1985, du traité de Rarotonga instaurant une zone dénucléarisée dans la région.

40. Dans une interview téléphonique accordée à *Flash d'Océanie*. Propos recueillis par Patrick Antoine Decloitre (http://newspad-pacific.info/).

L'utilité interne de la réforme

Le système actuel, qui repose largement sur les droits perçus par la douane à l'importation, a des inconvénients déjà soulignés : complexité des nombreuses taxes différentes qui subsistent malgré la réforme de 2000, manque d'équité par un effet dégressif par rapport aux revenus des ménages, taxation différenciée des biens et des services. Surtout, il représente un impact important, souvent dénoncé, sur les prix de détail des produits.

Le pari de la Nouvelle-Calédonie est à la fois fiscal et économique.

Le pari fiscal de la Nouvelle-Calédonie peut être présenté ainsi : d'abord, l'assiette de la TVA sera plus large que celle des droits d'entrée, puisqu'elle s'appliquera de manière indifférenciée aux biens et aux services. Elle offrira donc à la Nouvelle-Calédonie une bonne assiette fiscale, source d'une liberté d'action plus grande, sans être pour autant une charge pour les entreprises assujetties. Ce sera un instrument de rapport facile, dont l'utilisation peut être d'un moindre traumatisme si les variations de taux restent mesurées. Ensuite, la collecte de l'impôt repose sur des obligations comptables sensiblement renforcées. C'est l'instrument « anti-fraude », l'impôt se contrôlant tout seul par le jeu des récupérations assises sur des comptabilités transparentes. C'est enfin un excellent instrument de mesure économique et statistique de l'activité.

Le pari économique pour la Nouvelle-Calédonie a lui aussi des attraits réels : la TVA, dont le mécanisme est dénué de tout effet cumulatif, se traduit par une grande transparence en ce qui concerne le prix et une complète neutralité. Le montant total de TVA inclus dans le prix de vente au détail d'un produit est le même, quelle que soit la longueur du circuit de commercialisation ou de fabrication du bien. Ainsi, au contraire de la TGI où l'entreprise qui importe du matériel paye, lorsqu'elle n'est pas exonérée, l'ensemble des droits d'entrée comme intrants sans pouvoir rien déduire, ou de la TSS où tout se rajoute sans aucune déductibilité, la TVA deviendra une taxe déductible pour les professionnels. Le pari est donc que la TVA devrait avoir un impact positif sur les prix, en participant à leur modération. Il s'agit toutefois d'un raisonnement comportant une part de risque. L'abaissement tarifaire de la TGI en 2000, comme cela a déjà été étudié[41], a surtout servi à majorer les marges bénéficiaires des commerçants, du fait notamment d'une absence de contrôle.

La TVA est aussi plus favorable pour la trésorerie des entreprises puisque, si elles ont bien à payer de la TVA en substitution de la TGI à l'importation, elles n'auraient pas à avancer l'ensemble des droits fiscaux à l'entrée sur le Territoire, le paiement de la TVA étant mieux échelonné à chaque stade de la production ou de la transformation. L'argument n'a bien sûr d'intérêt que s'il existe un véritable circuit économique avec plusieurs intervenants successifs et une réelle valeur ajoutée, mais il devrait lui aussi contribuer à la baisse des prix.

La TVA est également de nature à faciliter l'accès des produits calédoniens aux marchés étrangers. Ces produits peuvent en effet être exportés en exonération totale de TVA, tout en bénéficiant du mécanisme des déductions et remboursements, ce qui ne peut que les

41. Gaël Lagadec, *Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, sous la direction de Cécile Perret, PUG, 2002, p. 105.

rendre plus compétitifs. Il ne faut toutefois pas donner une importance exagérée à cet argument, au regard de la faiblesse de nos exportations hors nickel. En contrepartie, elle n'est pas protectrice de nos industries locales et on lui en fera sans doute le reproche. L'introduction de la TVA en Polynésie française s'est traduite par une forte progression de l'importation et le reproche ne pourra être écarté pour la Nouvelle-Calédonie que par un recours accru aux quotas et taxes spécifiques. L'équilibre entre les arguments externes et internes demandera du doigté dans sa mise en œuvre.

Elle devrait être enfin de nature à favoriser les investissements. Les opérateurs économiques sont en effet incités à accroître ou à renouveler leurs équipements, puisqu'ils peuvent déduire, non seulement la TVA incluse dans leurs frais généraux et leurs achats de matières premières et marchandises, mais également celle qui a grevé le coût de leurs équipements. Il devrait en résulter une modernisation de l'appareil de production. L'argument a lui aussi ses faiblesses au vu de l'ampleur des exonérations déjà consenties pour les biens d'équipement et certains biens de consommation sur la TBI ou la TGI[42].

Si ce double pari est crédible, il reste entaché de quelques autres inconvénients.

L'argument de complexité est susceptible de se retourner contre le nouvel impôt. L'avantage d'une situation d'insularité est que la perception des droits à l'entrée peut se faire en deux points, le port et l'aéroport, sans fraude possible. Le taux d'impayé est alors quasi-nul. Cette facilité de collecte douanière pourrait être regrettée. Beaucoup de petits commerçants la regretteront aussi pour d'autres raisons et pourraient bien s'opposer à la transparence de la TVA : les marges commerciales vont apparaître. Il est facile et discret, à l'heure actuelle, de « marger » sur la TGI !

Au contraire, la TVA fera passer le nombre des assujettis de quelque 200 redevables (les importateurs) à quelques milliers (les patentés). Et ce nombre représente un enjeu : on compte environ 6 000 sociétés à l'IS, 2 000 redevables à l'impôt sur le revenu au régime du bénéfice réel et 8 000 imposés au forfait, soit 16 000 agents économiques. Il faut donc parallèlement songer aux « petits acteurs économiques » et leur reconnaître une existence. Il faut ainsi les préparer à la réforme inévitable des règles en matière de facturation, puisque la facture est la pièce essentielle de support du mécanisme de déductibilité. Une facture devra nécessairement mentionner le prix hors TVA, le taux de TVA applicable, le montant de la TVA et le prix TTC. Ces gros efforts humains par les petits entrepreneurs, malgré les aménagements qui pourront leur être consentis, risquent de grever le bénéfice politique de la réforme.

Sans doute faudra-t-il alors penser à l'effort fourni par ces commerçants et artisans en leur offrant des régimes d'imposition simplifiés. Les règles pourraient être adaptées à la taille des entreprises. Les très petites entreprises, qui devraient seules relever du forfait, pourraient être exonérées. Elles n'auraient ainsi aucune obligation déclarative ;

42. Il convient de noter l'existence de plusieurs régimes fiscaux privilégiés à l'importation qui permettent, pour des secteurs déterminés et sous certaines conditions, l'exonération totale ou partielle des droits et taxes à l'importation (mine et métallurgie, tourisme, agriculture, transformation locale, notamment). Les régimes fiscaux privilégiés à l'importation sont fixés par la délibération modifiée n° 69/CP du 10 octobre 1990 (http ://www.douane.gouv.nc/).

en contrepartie, elles ne bénéficieraient d'aucun droit à déduction sur leurs achats, mais pourraient opter pour leur assujettissement. Encore faut-il savoir de qui l'on parle ? Doit-on exclure de l'assujettissement à la TVA la totalité des redevables actuels au forfait, ou doit-on baisser sensiblement la limite du forfait[43] ? Il serait souhaitable d'accompagner la réforme d'une baisse sensible du forfait pour ne reconnaître que les très petites entreprises. C'est justement une facette du pari de la modernisation.

Les entreprises moyennes, quant à elles, fonctionneraient sous un régime simplifié de déclaration trimestrielle. Seules les entreprises les plus importantes devraient déposer mensuellement leurs déclarations à la recette des impôts.

Un dernier inconvénient est parfois entendu. Faute de nombreux stades de transformation des produits, la différence n'est pas sensible entre la taxe à l'importation et la TVA dans la fabrication d'un bien et le mécanisme de TVA est peut-être complexe pour la réalité calédonienne. Par contre, il existerait un risque bien réel de « double marché ». Si une entreprise peut se fournir un bien, l'inclure dans ses consommations courantes et récupérer la TVA, un certain nombre de consommateurs, car tout le monde se connaît, peut tenter de développer une stratégie d'approvisionnement direct auprès des entreprises. D'où le risque d'un double prix du bien : TTC pour le consommateur *lambda* et HT pour celui qui a accès à l'entreprise… L'argument est peut-être toutefois fallacieux, en raison de l'amélioration comptable que suppose la TVA. Pour récupérer, il faut vendre… Il n'est pas sûr qu'une éventuelle fraude à la marge ruine le bénéfice de la réforme.

L'insertion de la TVA dans l'environnement fiscal

La TVA n'a pas pour objectif la suppression de l'ensemble des taxes spécifiques. Ce serait un indéniable succès que la TBI et la TGI, ainsi que la TSS, puissent disparaître, sous la réserve d'une réflexion sur une période transitoire d'application[44]. Certaines, qui ont un objet particulier, pourraient être maintenues. Il en irait ainsi de la taxe sur les alcools et tabacs, comme de la taxe sur le fret aérien jusqu'à l'intervention d'une réforme globale du montage financier, actuellement sinistré[45]. La TVA ne prive pas

43. Article 70 du code des impôts : « Le bénéfice imposable est fixé forfaitairement pour les contribuables dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas : 25 000 000 de francs, s'il s'agit d'entreprises dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement ; 7 500 000 francs, s'il s'agit d'autres entreprises. » Il s'agit du double de la Métropole.

44. En Polynésie française, la mise en place s'est échelonnée sur 5 ans (1998-2002) avec une phase de stabilisation en 2003.

45. 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

non plus de toute logique, comme on l'a vu, le maintien de la TSPA (taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires) et la TCPPL (taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale). Si la TVA est neutre par principe, frappant de la même manière un produit suivant sa nature, qu'il soit d'origine locale ou importé, rien n'empêche de maintenir un certain niveau de protection aux industries de transformation sur place et aux productions agricoles locales. La difficulté, mais c'est aussi un avantage de clarification politique, est que le débat se focalisera au congrès sur les protections spécifiques.

En France métropolitaine, il existe trois taux de TVA applicables : Un taux normal, à 19,6 %, qui s'applique à toutes les opérations de ventes de biens ou de services excepté celles soumises par la loi à un autre taux ; un taux réduit, à 5,5 %, pour les produits de première nécessité et de consommation courante ; un taux super-réduit, à 2,1 %, qui ne concerne que très peu de catégories de biens, par exemple les livres, un certain nombre de produits pharmaceutiques et la billetterie des 140 premières représentations théâtrales d'œuvres nouvellement créées ou présentées dans une nouvelle mise en scène…

Si un nombre élevé de taux permet d'ajuster la pression fiscale au mode de consommation, le système devient vite complexe à gérer. Un système à un ou deux taux présente l'avantage de la simplicité ; en revanche, il risque d'être considéré comme particulièrement injuste, un bien de luxe étant taxé comme un produit de première nécessité. Un système à trois taux permet de ménager les ressources fiscales, compte tenu du niveau atteint par la pression cumulée de la TBI et la TGI (avec des taux maxima de 5 % et 31 %). La prudence permettrait sans doute de fixer un compromis accessible entre ces objectifs par l'institution de trois taux, dans la logique initiale de la TVA métropolitaine avant l'harmonisation européenne : un taux réduit de 1 ou 2 % pour les biens de première nécessité et peut-être les transports de personnes compte tenu de l'insularité, un taux intermédiaire d'au minimum 4 %, si l'on songe à la suppression de la TSS, et un taux majoré de 10 à 15 %[46]. L'arbitrage se ferait essentiellement sur la base du maintien des recettes de la Nouvelle-Calédonie, l'élargissement de l'assiette compensant la baisse du taux. Il ne serait pas non plus illégitime de simplifier en sacrifiant le taux majoré au profit d'un taux normal, quant à lui un peu majoré !

Cette réforme sera complexe à réussir. Les ingrédients sont nombreux qui peuvent s'avérer dangereux pour le gouvernement : substitution d'un impôt douanier invisible par un impôt plus perceptible, perte de la protection automatique de l'industrie locale, travail supplémentaire d'un milieu d'artisans et de petits commerçants traditionnellement rétifs à la fiscalité, effet potentiel sur les prix, les hausses étant souvent répercutées plus que les baisses par un effet d'aubaine expérimenté ailleurs, et mélange inévitable des genres dans l'annonce des taux, entre le simple maintien de recettes fiscales et la nécessité de trouver de nouvelles ressources… Il y faudra de l'opiniâtreté.

---

et il ne reste aujourd'hui qu'environ 600 millions de FCFP en caisse. Il nous faut réexaminer l'ensemble du dispositif. »

46. La Polynésie française a préféré un taux réduit de 6 %, un taux sur les services de 10 % et un taux sur les biens de 15 %.

Quelques autres impôts dans le débat

D'autres idées d'impôts, moins prioritaires, pourraient être étudiées, quoique ces impôts dont la productivité est souvent symbolique, compliquent la lisibilité d'un système fiscal moderne. La multiplication des impôts a aussi l'inconvénient de disperser les services fiscaux, comme les politiques au gouvernement et au congrès, de l'essentiel. Il est plus intéressant de concentrer l'action des services fiscaux sur le contrôle fiscal et la lutte contre la fraude, ainsi que tout simplement la gestion de l'impôt, que de leur demander sans cesse l'élaboration de nouveaux textes. Ces remarques préliminaires étant dites, certaines pistes peuvent être explorées, qui ont, à un moment ou à un autre été évoquées dans la campagne électorale ou les états généraux ou assises[47] du début du mandat 2004.

On signalera, en se limitant aux préoccupations prioritaires d'aménagement du moment, la réforme des droits d'enregistrement, l'impôt sur les plus-values immobilières, la taxe sur les terrains bâtis viabilisés et la taxe locale d'équipement au bénéfice des communes.

La réforme des droits d'enregistrement

Le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie a été, dans le domaine des droits d'enregistrement, largement inspiré des dispositions contenues dans le code général des impôts métropolitain, qui a fait l'objet de nombreuses évolutions. Outre l'opportunité d'intégrer les conséquences des réformes du droit successoral intervenues[48], l'essentiel porterait sur une refonte des droits de mutation à titre onéreux. La complexité et la diversité des régimes particuliers de taxation appellent une simplification.

Les taux sont nombreux et dispersés et ils ont largement perdu la logique qui a présidé à leur établissement, particulièrement face à la conjoncture immobilière actuelle.

MUTATIONS À TITRE ONÉREUX

Mutations d'Immeubles	Situation actuelle
Régime de droit commun	13 %
Régime « terrains à bâtir »	8 %
Régime « habitation »	8 %
Régime « immeubles vétustes ou insalubres »	8 %
Régime « 1re mutation »	5,50 %
Régime « jeunes agriculteurs »	8 %

47. On se reportera tout particulièrement aux discussions et discours intervenus lors des États généraux du logement social à Nouméa le 14 décembre 2004 au centre Tjibaou.

48. Loi n° 2001-1135 modifiée du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral, notamment.

Régime « lotisseurs, promoteurs et marchands de biens »	4 %
Acquisition par les mutuelles	4 %
Opérations immobilières à caractère social	Exonération
Mutations de droits sociaux	
Cession de parts sociales	3 %
Cession de parts de sociétés à prépondérance immobilière	3 %

Sans doute faut-il profiter de cette période d'abondance exceptionnelle de l'impôt pour le réformer durablement. Quoique dans l'absolu cette fiscalité ne soit pas bonne, car elle contribue à la hausse des prix de l'immobilier par répercussion de son coût sur les acheteurs successifs et freine la fluidité du marché, on peut légitimement comprendre que la Nouvelle-Calédonie ne veuille pas se priver d'une telle manne, de plus de 4 milliards de FCFP, et dont la progression annuelle suit la valeur de l'assiette… Il faudrait néanmoins regrouper et parvenir à un taux moyen. L'unification emporterait simplification et éviterait les artifices des montages juridiques d'optimisation…

Une suggestion simple est de regrouper et d'unifier autour du taux moyen de 8 %, en laissant subsister l'exonération des opérations immobilières à caractère social. La discussion en opportunité portera sur le maintien probable d'un taux réduit pour le régime des lotisseurs promoteurs et la remise en cause du régime privilégié de 1re mutation et de celui consenti aux mutuelles. La perte fiscale serait très faible, en cas d'unification autour du taux de 8 %, et négligeable en conservant certains régimes de taux réduit. Le régime de droit commun des mutations passerait alors d'un taux de 13 %, largement trop élevé, à 8 %. Le taux retenu reste encore élevé et une unification autour de 5 % serait certainement plus appropriée, mais la perte fiscale deviendrait alors considérable, voire prohibitive.

Il ne faudra pas enfin perdre de vue que les cessions de parts de SCI doivent revenir au taux du droit commun, afin d'éviter le détournement de la loi.

L'impôt sur les plus-values immobilières

Le marché de l'immobilier est devenu très actif, surtout dans le grand Nouméa depuis 1999. Les causes en sont connues et en partie partagées avec la Métropole ou les pays voisins : baisse exceptionnelle des taux d'intérêts, allongements de la durée des prêts, effacement de la « prime de risque politique » de la Calédonie, immigration métropolitaine, des retraités de la fonction publique notamment, et tout simplement perte des repères économiques fondamentaux.

Les plus-values, parfois substantielles, constatées sur les reventes d'immeubles représentent des profits qui, à ce jour, échappent à toute taxation. L'impôt favorise ainsi, par son absence, la spéculation et défavorise, par son omniprésence, le travail ! Il s'agira de taxer ici les activités essentiellement spéculatives.

La taxation des plus-values immobilières aurait le premier avantage de faciliter la réforme des droits d'enregistrement en compensant éventuellement un abaissement des taux et la vertu de réorienter l'activité économique vers d'autres secteurs de vraie création de richesses.

Comme les droits de mutation à titre onéreux d'immeubles, le nouvel impôt pourrait n'appréhender que les transactions immobilières, en incluant toutefois les cessions de parts de SCI. La charge fiscale serait supportée par le vendeur, puisqu'il s'agit d'un gain en capital et que sa solvabilité est assurée par la perception du prix de vente, et non pas l'acheteur. Le nouveau mécanisme serait ainsi fondé sur la taxation forfaitaire immédiate de la plus-value, suivant un formalisme simplifié à l'égard des usagers ; dans la plupart des cas, c'est le notaire, à l'occasion de l'enregistrement de l'acte, qui se chargera de l'ensemble des formalités.

En Métropole, les plus-values immobilières réalisées par les particuliers dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé, ne sont plus imposables à l'impôt sur le revenu selon le barème progressif, mais au taux forfaitaire de 16 % auquel s'ajoutent 10 % de prélèvements sociaux. L'impôt des plus-values frappe également la cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière. Le taux pourrait être donc être fixé dans une fourchette de 16 à 25 %, appliqué au montant de la plus-value nette résultant de la différence entre d'une part le prix net de revente et d'autre part le coût total d'acquisition augmenté des dépenses de construction ou d'amélioration supporté par le vendeur. Un mécanisme dégressif pourrait être institué, avec une réduction de 10 % de la plus-value par année de détention du bien au-delà de 5 ans par exemple[49]. Cela permettrait de compenser la dépréciation monétaire et d'exonérer les reventes de biens détenus depuis plus de 15 ans.

Il serait d'ailleurs souhaitable d'inclure la base taxable dans l'assiette de la future contribution sociale généralisée, en prenant l'élémentaire précaution d'en déduire l'impôt sur les plus-values lui-même. Ce serait d'ailleurs fort logique, s'il est qualifié d'impôt sur le capital et non pas sur le revenu. Si un impôt n'a jamais suscité l'enthousiasme des populations, un impôt sur un impôt soulève franchement l'irritation…

Il conviendrait de prévoir quelques mesures de tempérament. On pourrait déterminer ainsi un seuil d'exonération pour les biens de faible valeur (par exemple en deçà de 2 MFCFP) et surtout exonérer de taxation la vente de la résidence principale, si elle a été détenue un temps suffisant pour ne pas représenter une simple opération spéculative. On souhaitera à cet impôt d'échapper à la malédiction qui l'accompagne souvent, sa mise en place coïncidant avec le retournement du marché[50] !

49. En Métropole, l'abattement de 5 % par année de détention est remplacé par un abattement de 10 % au-delà de la cinquième année de détention.

50. Le nouveau régime d'imposition des plus-values immobilières en Métropole a été mis en place depuis le 1er janvier 2004, ce qui n'est pas bon signe !

La taxe sur les terrains bâtis viabilisés

Cette possibilité avait été suggérée lors des États généraux du logement social à Nouméa le 14 décembre 2004, organisés par les trois provinces. Mais il y avait déjà eu des précédents historiques avec la contribution foncière sur l'immense « domaine Tuband » alors non construit dans Nouméa et à l'origine de multiples contentieux[51]. Concernant l'offre, on remarque en effet que la rétention foncière est partiellement à l'origine de l'éclatement urbain. En effet, c'est la décision individuelle de certains propriétaires qui dicte la nature et la localisation des terrains qui sont urbanisés. Il apparaît souvent que la spéculation foncière est une cause de la rétention des biens. Mais d'autres raisons apparaissent également comme dominantes : valeur affective du bien, désir de transmission de celui-ci, problème d'entretien lorsqu'il s'agit d'un immeuble bâti, affectation à d'autres occupations que l'habitat…

On peut lutter contre cette gestion passive par le biais fiscal, en assignant par exemple à la contribution foncière des propriétés non bâties du titre IV du code des impôts un objectif nouveau : amener les propriétaires des terrains frappés par la taxe, à exposer réellement ceux-ci à la vente, permettant ainsi la construction et une réalisation plus rationnelle des plans d'aménagement et des permis de lotir.

Il serait sans doute aisé de permettre aux communes du grand Nouméa et peut-être de la future zone Voh-Koné-Pouembout, et, à défaut d'action, aux provinces, de lever une taxe fortement majorée sur les parcelles non bâties comprises, soit dans un lotissement, soit situées dans une zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural. Il conviendrait d'y adjoindre quelques précisions pour mieux cibler les zones à libérer, à partir de critères, issus d'une logique d'aménagement : proximité d'une voie publique, possibilité raisonnable d'équipement en eau et électricité et de construction, compte tenu de la configuration et de la situation des lieux. L'étude de l'impact budgétaire n'a guère d'intérêt, cet impôt étant en réalité destiné à n'être pas perçu ! C'est seulement son caractère plus ou moins incitatif sur les comportements qui importe.

La taxe locale d'équipement au bénéfice des communes

L'absence de compétence des communes en matière fiscale crée un déséquilibre entre leurs responsabilités administratives et leur irresponsabilité fiscale, puisque leurs recettes proviennent, non de ressources propres, mais d'un reversement d'impôts prélevés par la Nouvelle-Calédonie et de la dotation globale de fonctionnement de l'État. Conscient toutefois des besoins des communes, le Pays a, par des délibérations du congrès, autorisé celles-ci à percevoir des centimes additionnels sur certains impôts levés par le Territoire, ce qui a été confirmé par la loi organique[52]. Les systèmes de péréquation mis en place au travers des fonds intercommunaux de péréquation[53], comme

51. Conseil d'État n° 70048 du 17 mars 1993, « Société des domaines Tuband » et cour administrative d'appel de Paris n° 95PA03716 du 15 juin 1999, « SA Domaine Tuband », notamment.
52. Article LO 52.
53. Article LO 49, FIP en fonctionnement, pour une quote-part qui ne peut être inférieure à 16 %

les centimes additionnels[54], ne suffisent pas aux communes, essentiellement du grand Nouméa dont la population est en forte croissance. La combinaison des articles 22-1° sur la compétence fiscale et 52 de la loi organique permettrait au congrès d'instituer des impôts spécifiques à leur profit.

Par analogie avec la Métropole, l'idée de procéder à la mise en place d'une taxe locale d'équipement prélevée par la Nouvelle-Calédonie et au bénéfice des communes a été publiquement évoquée. Elle constitue une imposition forfaitaire et générale grevant les opérations de constructions soumises à permis de construire, tant il est vrai que l'urbanisation génère de nombreuses dépenses d'équipement à la charge des communes. L'idée, simple et rapide à mettre en place, est que les ressources générées sont globalement proportionnelles à l'accroissement de la population et que les ressources pourront être affectées au financement des dépenses d'urbanisation.

L'assiette de l'impôt serait constituée par la valeur de l'ensemble immobilier définie de manière forfaitaire en appliquant à la surface de plancher une valeur au m^2 variable selon la catégorie des immeubles. La taxe serait liquidée par l'autorité administrative compétente pour la délivrance du permis et une fourchette de taux à l'intérieur de laquelle les communes choisiraient, entre 1 % et 5 % par exemple, pourrait être autorisée.

Le premier inconvénient de cette fiscalité nouvelle est toutefois de renchérir encore le coût de la construction, qui atteint aujourd'hui des valeurs qui dépassent les possibilités d'endettement d'une large fraction de la population. Le second inconvénient est que cette mise en place serait fort tardive, l'essentiel du « rattrapage urbain[55] » ayant été accompli, en dehors de l'hypothèse d'une immigration massive accompagnant les projets miniers. Le troisième est que l'accent devrait plutôt être mis sur les constructions de logements sociaux qu'il serait très souhaitable d'exonérer, ce qui mettrait alors en cause l'intérêt financier de la taxe pour les communes et dissuaderait celles-ci d'accueillir ces mêmes programmes sociaux.

Avant de créer des impôts, il est souvent plus utile d'améliorer leur rendement. C'est l'un des enjeux, avec l'équité fiscale et l'efficacité économique, de la réflexion sur la suppression des « niches fiscales ».

LA SUPPRESSION DES « NICHES FISCALES »

Rien n'empêche d'assumer ici une conception large de la notion de « niche fiscale ». Le 21e rapport de l'austère Conseil des impôts a mis l'accent sur le concept parfois polémique[56]. Il lui est apparu en effet que la fiscalité française se caractérisait par une

des impôts et taxes perçus par la Nouvelle-Calédonie et en investissement pour une quote-part de 0,5 % des impôts, droits et taxes.

54. Le foisonnement et une certaine complexité des centimes additionnels ont été mis en évidence par la lettre d'observations de la chambre des comptes du 23 avril 2003 (p. 26 et suivantes). La réforme de la fiscalité locale reste à accomplir.

55. L'insécurité politique du Territoire avait par le passé freiné la construction, qui avait accumulé un certain retard.

56. http://www.ccomptes.fr/organismes/conseil-des-impots/rapports/org8.htm

multitude d'exceptions et de régimes particuliers, dérogeant aux règles de droit commun. Ces dispositions de la loi fiscale, qui vont des exonérations aux crédits d'impôts, en passant par divers mécanismes affectant le calcul de l'impôt, concernent aussi bien la fiscalité des ménages que celle des entreprises. Ces dispositions dérogatoires sont pudiquement qualifiées, par les spécialistes, de « dépenses fiscales ». L'expression permet de souligner que ces mesures représentent un manque à gagner pour l'État, même si ce coût est moins visible et moins connu que celui des autres dépenses publiques. Mais le Conseil ajoute, donnant définition et légitimité au concept : « L'expression plus polémique de "niche fiscale", qui est couramment utilisée pour désigner certains dispositifs dérogatoires, a le mérite de mettre l'accent sur le caractère jugé peu transparent, inéquitable ou inutilement complexe de ces exceptions à la règle fiscale générale, dont ne bénéficient que les contribuables les mieux informés. »

La Nouvelle-Calédonie n'y a pas elle-même échappé. Pour l'essentiel, les niches fiscales en Nouvelle-Calédonie concernent l'impôt sur le revenu avec de nombreuses déductibilités, voire des réductions de l'impôt lui-même, et l'Impôt sur les sociétés[57] avec la défiscalisation. Cette dernière bénéficie aussi à l'IRPP des gros revenus, ce qui conforte plutôt leur rapprochement. On démontrera ici que c'est souvent la perte de repères économiques de la dépense fiscale qui est leur point commun.

La puissance de la mine sur le Caillou lui a permis d'obtenir un régime fiscal inédit. Au moment où la Nouvelle-Calédonie devrait connaître la création de nouvelles usines métallurgique, avec les avantages en termes d'emploi, mais aussi les énormes coûts publics d'infrastructures matérielles comme les écoles, les routes ou l'hôpital et immatérielles comme la formation ou la recherche, il paraît indispensable de réfléchir à la pérennité des avantages consentis.

Les « niches fiscales » à l'IRPP

Il ne faut jamais perdre de vue la finalité profonde d'une bonne fiscalité : aller vers une assiette large et des taux faibles. Or, l'action politique, sous la pression du quotidien et des lobbies, oublie volontiers l'essentiel pour l'accessoire. La volonté d'offrir au bon moment des « petits cadeaux » au contribuable électeur, doublée de la nécessité parfois de faire face à des à-coups conjoncturels, conduit à une stratification d'avantages désordonnés et dont la logique se perd avec le temps. Ce sont nos « niches fiscales ». C'est la caractéristique des systèmes politiques « latins » et la Nouvelle-Calédonie n'échappe pas à sa condition de petite France du Pacifique ! Et c'est souvent l'impôt sur le revenu, pourtant le plus juste mais aussi le plus impopulaire, qui est la cible principale des aménagements apportés.

57. S'agissant de l'IS, on l'abordera essentiellement sous l'angle de la défiscalisation, ce qui ne signifie pas qu'aucune réflexion ne pourrait être menée sur certains autres aspects de l'impôt. On pourrait s'interroger anecdotiquement sur la nécessité de créer une taxe forfaitaire significative sur les véhicules de sociétés de plus de 10 CV pour compenser le surcoût mis à la charge des entreprises dans l'entretien des très grosses cylindrées, alliée à un réel contrôle de la limite de déductibilité à l'IS de 3 MFCFP pour leur acquisition (art. 21 III 4 du code des impôts). La démesure mécanique en Nouvelle-Calédonie, s'explique simplement par le « laxisme » fiscal…

Le coût total des déductions du revenu global et réductions d'impôts, à l'impôt sur le revenu, représente aujourd'hui une moins-value budgétaire de 3,306 milliards de FCFP. La somme est si considérable qu'elle mérite qu'on s'y attache. Elle représente plus d'un tiers du produit global de l'impôt sur le revenu et plus que les nouvelles allocations familiales de solidarité, pour le financement desquelles le congrès a créé un nouvel impôt, sur « les riches » néanmoins[58].

Ces 3 306 028 644 FCFP ne tiennent pas compte de la réduction générale d'impôt à 15 %, plafonnée toutefois à 150 000 FCFP, qui y ajoute un coût annuel global de 1 058 698 830 FCFP, soit 4 364 727 474 FCFP en 2004. On n'y comptera pas les plus traditionnelles réductions des revenus salariaux de 10 % assorties d'un abattement de 20 %. Cette déduction de 10 % vise, on le sait, à compenser forfaitairement les frais professionnels, l'impôt ne devant peser que sur le revenu net et l'abattement de 20 % compensant la transparence du revenu propre aux salariés, qu'on a pu qualifier de contribuables « intégraux », dans la mesure où l'administration fiscale connaît, par le système de la double déclaration de l'employeur et du salarié, l'intégralité du revenu[59].

Le détail de ces moins-values budgétaires figure ci-dessous et page suivante.

LES « NICHES FISCALES À L'IRPP » (DONNÉES 2004)

Charges déductibles du revenu global à l'IRPP	Moins-value budgétaire	% du rôle de l'IRPP
Investissements en actions	3 583 361	0,04 %
Intérêts d'emprunts	629 242 287	6,95 %
Travaux	584 809 072	6.46 %
Assurance-vie	458 649 694	5,07 %
Frais de garde des enfants	26 287 884	0,29 %
Salaires aux gens de maison	468 542 781	5,17 %
Cotisations retraite	329 909 615	3,64 %
Autres cotisations sociales	251 682 400	2,78 %
Dons aux œuvres	6 806 202	0,08 %

58. La contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés payée par les entreprises imposées à l'IS à plus de 200 MFCFP.

59. On ne comptabilisera pas non plus les parts supplémentaires qui sont allouées à certains bénéficiaires. Si certaines ont une justification (enfant handicapé ou étudiant en Métropole, etc.), d'autres mériteraient débat (personnes de plus de 70 ans et titulaire de la carte du combattant ou pensionné militaire). Là encore, une remise en ordre est plus que souhaitable, car ce que ne paient pas ceux-là, ce sont les jeunes qui le paient à la société. Il faudrait aussi clarifier et imposer l'obligation de résidence de la famille en Nouvelle-Calédonie, pour bénéficier des parts supplémentaires au titre du quotient familial, lorsque seul un conjoint peut être regardé comme fiscalement domicilié en Nouvelle-Calédonie (tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, affaire n° 03-0086 du 8 avril 2004, « M. Lucien Clément »).

Pensions alimentaires	342 822 352	3,79 %
Réductions d'impôts à l'IRPP		
Acquisition logement neuf	48 331 393	0,53 %
Plan BTP 1997	28 734 232	0,32 %
Encouragement à l'investissement (défiscalisation)	126 627 371	1,40 %
Total	3 306 028 644	36,51 %

On remarque que les principales mesures cumulées relèvent de l'aide au secteur du bâtiment avec la déduction des intérêts d'emprunts et des travaux réalisés dans l'habitation, auxquelles on peut ajouter l'effet du plan BTP de 1997 et la réduction d'impôt à l'acquisition de logements neufs. Si l'exonération à 100 % des revenus locatifs consentie pour une durée de 10 ans pour les logements construits de 1993 à 1995 et loués, arrive enfin à expiration, l'abattement de 50 % pendant 10 ans sur les revenus fonciers locatifs, issu de l'article 62 III du code des impôts, demeure sans réelle justification. Le total coûte près d'1,3 milliard de FCFP à la collectivité !

La déduction des intérêts d'emprunts est admise dans la limite de 500 000 FCFP pour les 10 premières annuités pour un immeuble situé à Nouméa et sans limitation ailleurs. Le contribuable va bénéficier d'une déduction du revenu imposable correspondant aux dépenses de certains travaux effectués sur son habitation dans la limite d'1 MFCFP par an. La déduction d'impôt est de 200 000 FCFP pour l'acquisition d'un immeuble construit au cours de l'année et affecté à l'habitation principale dans le grand Nouméa et 400 000 FCFP ailleurs.

Aider un secteur en pleine « bulle spéculative[60] », si elle n'est pas nécessairement une originalité calédonienne, est la marque d'un dysfonctionnement, d'une absence de pilotage politique de la fiscalité, la stratification des mesures et la force de l'habitude ayant remplacé le débat au congrès comme au gouvernement… Si on peut comprendre que la puissance publique intervienne pour des politiques contra cycliques, rien ne justifie qu'on maintienne de telles mesures alors que le secteur connaît une surchauffe préjudiciable à la pérennité du marché. Les conséquences sont connues : hausse des prix[61], ségrégation sociale accrue dans la ville centre et la périphérie, diminution des constructions de logements sociaux, délinquance urbaine et paysages de béton sans intérêt sur le littoral, au détriment de l'image touristique du Pays… L'économie ne connaissant jamais de croissance continue, les courbes ne sont pas faites pour être prolongées indéfiniment. Qu'un facteur fasse défaut et l'ensemble connaîtra une inver-

60. « Une bulle est un état du marché dans lequel la seule raison pour laquelle le prix est élevé aujourd'hui est que les investisseurs pensent que le prix de vente sera encore plus élevé demain, alors que les facteurs fondamentaux ne semblent pas justifier un tel prix » selon la définition du prix Nobel d'économie américain Joseph Stiglitz. www.bulle-immobiliere.org

61. Sur les 5 dernières années, le prix de l'immobilier à Nouméa s'est accru de 90 %, ce qui ne ressort plus des règles de l'économie, mais du loto.

sion de tendance, d'autant plus forte que les facteurs se conjugueront éventuellement et que les mesures d'assainissement auront été différées. Il est donc inapproprié, et sans doute politiquement irresponsable, de maintenir à un tel coût des aides fiscales devenues contre-productives. La situation fait courir un risque macroéconomique réel sur l'économie calédonienne et empêchera toute politique d'aide en cas d'inversion du cycle. Que pourra-t-on alors faire de plus ?

Le poste suivant est l'assurance-vie pour un montant de presque 460 MFCFP annuels. L'article 128 du code des impôts permet de déduire du revenu imposable, dans la limite de 275 000 FCFP par foyer fiscal, le montant de la prime d'assurance-vie versée pour des contrats d'au moins 8 ans. Cette déduction avait été créée en Métropole pour encourager une véritable épargne à long terme. Le congrès l'a introduite en Calédonie, alors même que les contrats, souvent d'origine métropolitaine ou gérés par les établissements métropolitains, ne bénéficient en rien à l'économie calédonienne, puisque les assureurs n'effectuent aucun investissement local. On encouragerait plutôt l'épargne… en France ! Au surplus, la déduction s'appliquerait aux contrats qui autorisent des retraits partiels avant terme, voire même des avances, faisant du produit une épargne aidée ayant perdu sa raison d'être. Un intéressant contentieux était en cours devant le tribunal administratif sur la portée de la déductibilité[62]. Il y a malheureusement eu un désistement le 30 juin 2005 et l'affaire ne sera pas jugée. Le gouvernement a heureusement voté le 24 novembre 2005, le même jour que la réforme de l'impôt sur le revenu, une disposition interprétative selon laquelle la déduction de l'assurance-vie de l'IRPP ne vaut qu'en l'absence de rachat partiel ou d'avance sur le capital garanti depuis la souscription et pendant 8 ans. Le maintien de l'avantage au-delà des 8 ans par des artifices, comme les avantages indus en cas de rachat ou d'avance, sont bien des fraudes à la loi qui devront entraîner des redressements systématiques. L'administration fiscale devrait se borner à demander aux assureurs une attestation de non-cession ou avance et les dossiers pour lesquels ils ne pourront les fournir, seront redressés.

Les autres niches fiscales (cotisations de retraite[63], salaires des gens de maison, frais de garde d'enfants, etc.) peuvent toutes être discutées pour leur opportunité. Même si certaines mesures paraissent, au premier réflexe, utiles, il ne faut jamais perdre de vue qu'en raison du barème progressif de l'impôt sur le revenu, il s'agit d'abord d'un cadeau fiscal fait aux plus riches, et souvent à des « clientèles » catégorielles.

Sur l'ensemble, certaines niches fiscales calédoniennes sont très démonstratives de ce qu'il ne faut plus faire en matière de fiscalité. Il serait impératif d'édicter comme règle que toute aide fiscale soit limitée dans le temps, le congrès ne devant pas voter de mesures dont la durée excéderait celle de son propre mandat. Cela permettrait à chaque

62. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie affaire n° 0544 du 21 juillet 2005, « Mme Nancy Enguehard ». La Cour de cassation a rappelé le caractère aléatoire ce type de contrat en 2004 (4 arrêts du 23 novembre 2004, n° 01-13592, 02-11352, 02-17507 et 02-1367), ce qui semblait avoir été perdu de vue.

63. La déduction des cotisations de retraite, lorsqu'elle a été instituée, aurait dû entraîner la fin des déductions à l'assurance-vie pour cause de double emploi. Mais le contribuable a bénéficié des deux comme souvent !

majorité politique, successivement et à l'occasion de chaque mandat, de procéder ou non à un toilettage fiscal. On pourrait même interdire de telles mesures au congrès dans l'année fiscale qui précède son renouvellement… Bien sûr, le simple *fair-play*, la morale en politique, devraient suffire à appliquer ces règles sans contrainte légale. À défaut, il faudrait s'orienter vers une modification de la loi organique pour obliger le congrès à l'avenir et intégrer, malgré le paradoxe ces mots, cette « limitation libérale » ! Cette proposition n'est pas si iconoclaste qu'elle y paraît, le Conseil des impôts l'ayant suggéré également pour la Métropole[64].

La « niche fiscale » de la défiscalisation

« Ah ! si l'on demandait plus à l'impôt et moins au contribuable… ». La maxime attribuée à Alphonse Allais pourrait s'appliquer à la défiscalisation. Présentée le plus souvent aux citoyens comme un outil performant et ingénieux, elle aurait l'immense avantage rappelé en 1991 par le député Alain Richard, alors rapporteur général du budget, « de ne pas correspondre à une logique d'assistance, mais, au contraire, de stimuler l'initiative et favoriser les adaptations[65] ». Les Français, dans leur ingéniosité, auraient ainsi trouvé la pierre philosophale qui permettrait de transformer le plomb des handicaps structurels des économies insulaires de l'outre-mer en or du développement !

Or, la défiscalisation n'est qu'une autre forme de la dépense publique, au même titre que les subventions ou les garanties d'emprunts. Elle n'est pas le seul instrument possible de soutien public à l'investissement. Mais elle est mise en avant, car elle s'intègre aujourd'hui dans un courant idéologique néolibéral, critique de la dépense publique et admiratif de l'investissement privé. Plutôt que de subventionner des grands travaux par la dépense publique, la tentation était de confier l'initiative aux entreprises elles-mêmes, qui investiraient en crédits d'impôts. La puissance publique se bornerait alors à orienter l'investissement privé vers des secteurs jugés utiles à la collectivité en permettant de réduire le coût des investissements réalisés outre-mer, soit en accordant un avantage fiscal direct aux entrepreneurs exerçant leur activité outre-mer, soit en attirant vers les économies insulaires une partie de l'épargne métropolitaine par l'octroi d'un avantage fiscal.

La défiscalisation a aussi l'insigne avantage, dans une conjoncture budgétaire difficile, de dissimuler la dépense publique. Le Parlement ou l'assemblée délibérante vote un

64. 21e rapport au président de la République de septembre 2003, « La fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales » ; proposition n° 6 : « Le Conseil des impôts propose que, pour l'avenir, les dépenses fiscales rattachées à des programmes de politique publique soient systématiquement autorisées pour une durée limitée, variable selon les dispositifs et les objectifs recherchés, mais qui pourrait ne pas dépasser trois années. Le Conseil recommande aussi de procéder, lors de la création de tels dispositifs, à une période d'expérimentation, consistant à mettre en place un appareil adéquat de suivi et d'évaluation pour les premières années d'application. Ainsi, la décision de reconduire une mesure dépendrait-elle des résultats de l'évaluation. »

65. *In* rapport d'information n° 51 du 7 novembre 2002 au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur « la défiscalisation dans les départements et les territoires d'outre-mer », par M. Roland du Luart, sénateur, p. 11.

dispositif législatif et c'est l'exécutif qui disposera du pouvoir d'agrément fiscal, c'est-à-dire de la possibilité légale de consentir aux contribuables des avantages fiscaux dérogatoires au droit commun. La défiscalisation a coûté à la Nouvelle-Calédonie, de sa mise en place en 2002 à 2004, 9 738 949 546 FCFP de crédit d'impôt « prélevés » sur l'IS 30 (81 612 426 €). Le rendement moyen annuel de l'impôt sur les sociétés sur la même période étant d'environ 9 701 MFCFP[66], la Nouvelle-Calédonie a « consommé » un tiers de sa recette fiscale ! Si le congrès avait eu à inscrire et à voter un tel niveau de dépenses au budget annuel, l'aurait-il fait ? On peut sans beaucoup de risque avancer que non.

Ce même inconvénient est également dénoncé par la Cour des comptes pour le budget national : « Les réductions et crédits d'impôts ont notamment pour caractéristique de ne pas compter dans l'augmentation des dépenses, l'objectif de stabilisation des dépenses est ainsi plus facile à réaliser, mais il ne porte que sur une partie des interventions (dépenses hors dégrèvements et remboursements d'impôts et, *a fortiori*, hors dépenses fiscales) et l'objectif de réduction du déficit n'est pas pour autant atteint[67]. »

La dépense fiscale est ainsi considérable. Mais ceux qui l'admettent rétorquent que la technique permettrait un « retour sur investissement » rapide pour la collectivité publique, qui se rembourserait sur la manne fiscale à venir générée par l'activité créée. Nous aurions ainsi inventé le cercle économique vertueux, un peu comme le surgénérateur devait produire plus d'énergie nucléaire qu'il n'en consommait. Ces arguments avaient déjà été appliqués aux théories keynésiennes sur l'injection d'argent public pour la relance des économies. On s'est aperçu qu'il y avait « des fuites » dans le multiplicateur keynésien. Il en va de même pour la défiscalisation. Si elle peut apparaître parfois utile, l'instrument est surtout un redoutable outil pour générer des crédits d'impôts et une aide plus médiocre au développement.

Sans partager nécessairement cette analyse, la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dans sa déclaration de politique générale, avait jugé la réforme nécessaire : « Le gouvernement souhaite une meilleure gestion de la défiscalisation locale pour en faire un véritable outil de développement. Au bout de 2 ans, près de 8 milliards de crédits d'impôts ont été agréés, ce qui représente presque une année de recettes d'impôts sur les sociétés. L'argent public doit être dépensé à bon escient dans l'intérêt immédiat ou futur des Calédoniens. Il n'a pas vocation à se substituer à des financements privés pour des projets qui ne contribuent pas à la création d'emplois ou au rééquilibrage. Il conviendra donc de réviser le dispositif applicable, à la fois au niveau des avantages fiscaux consentis comme des secteurs éligibles. Il conviendra enfin de considérer la défiscalisation métropolitaine comme un préalable à la défiscalisation locale dont l'enveloppe annuelle sera arrêtée par un vote au congrès[68]. »

---

66. On prendra les chiffres qui résultent des informations fournies au dernier compte administratif de la Nouvelle-Calédonie, soit 10 403 059 822 en 2002, 9 744 853 649 en 2003 et 8 955 183 171 en 2004, soit un total de 29 103 096 642 FCFP.
67. Rapport de la Cour des comptes sur la gestion budgétaire 2004, p. 39.
68. Extrait de la déclaration de politique générale de la présidente du gouvernement, Marie-Noëlle Thémereau en date du 17 août 2004.

Officiellement instaurée pour encourager l'investissement, la défiscalisation est devenue un mécanisme d'aubaine fiscale sans toujours générer du développement durable. L'ampleur de sa réforme est un enjeu de la politique fiscale.

Un instrument fiscal officiellement créé pour encourager l'investissement

L'outre-mer bénéficie depuis 1952 d'un système d'aide fiscale à l'investissement, qui a d'abord pris la forme d'exonérations de bénéfices sous condition de réemploi, puis, à partir de 1980, d'un dispositif de défiscalisation proprement dit. La défiscalisation métropolitaine, telle que nous la connaissons aujourd'hui, est issue des dispositions de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, plus connues sous le nom de « loi Pons ». D'autres modifications apportées à ce régime, après l'alternance par l'article 19 de la loi de finances pour 2001, sont parfois appelées « loi Paul ». Le dispositif, déjà plusieurs fois prorogé, aurait dû disparaître à compter du 1er janvier 2007. Suivant un processus maintes fois expérimenté en France, ces mesures, à l'origine exceptionnelles, sont devenues permanentes, la dernière réforme en cours, issue de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer dite « Girardin » ayant rallongé leur validité jusqu'au 31 décembre 2017…

En termes financiers, la défiscalisation constitue le principal instrument de soutien public spécifique à l'outre-mer. D'après les estimations du rapport du sénateur du Luart, les pertes de recettes enregistrées par l'État du fait de la défiscalisation représentent, selon les années, entre 50 % et 80 % du budget du ministère de l'Outre-mer[69]. Le coût officiel aujourd'hui fourni par le ministère de l'Outre-mer aux parlementaires lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005[70] est de 2 597 millions d'euros (soit

69. *In* rapport d'information n° 51 du 7 novembre 2002 au nom de la commission des finances précité, p. 74 et suivantes. Le coût de l'outre-mer n'apparaît pas clairement dans le budget, comme l'a souligné le rapport n° 1094 du 25 septembre 2003 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur « la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer » par M. Marc Laffineur, député. Selon les estimations de la commission des finances, le coût global des compléments de rémunération en 2003 est de l'ordre de 2,22 milliards d'euros. Un coût « invisible », car éclaté dans tous les ministères payeurs… Le coût pour l'État en 2003 des défiscalisations et des exonérations de charges sociales devrait s'élever à 2,51 milliards d'euros, soit deux fois et demi le budget proposé pour le ministère de l'Outre-mer qui est d'un peu plus d'1 milliard d'euros. La déconnexion du débat sur l'outre-mer du débat général, par la technique de la loi de programme permet d'oublier plus facilement la contrainte budgétaire. Ainsi, la loi du 21 juillet 2003 « de programme pour l'outre-mer » a encore renforcé les dispositifs de défiscalisation et d'exonération de charges sociales. Le coût supplémentaire est estimé à 202 millions d'euros, qui se sont ajoutés en 2004 à une dépense déjà élevée…

70. L'information s'est améliorée grâce à l'énergie des parlementaires. Le Parlement a inséré un article 135 à la loi de finances pour 2004 : « 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 ; (…). » Cela a été fait pour la première fois à l'occasion du projet de loi de finances pour 2005 et inséré dans les « jaunes budgétaires ».

encore 2,5 milliards d'euros ou presque 310 milliards de FCFP) pour 843 emplois, dont 86,61 millions d'euros pour la seule Nouvelle-Calédonie pour 291 emplois.

• L'outil national.

Les projets d'investissements bénéficiant des dispositions relatives à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, relèvent principalement de deux types de régime juridique :

– lorsque l'investissement est réalisé par une personne physique ou une personne morale dont les associés sont soumis à l'impôt sur le revenu, le régime applicable relève soit de l'article 199 *undecies* A, soit de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts ;
– lorsque l'investissement est réalisé par une entreprise passible de l'impôt sur les sociétés ou une personne morale dont les associés sont passibles de l'impôt sur les sociétés, le régime applicable relève de l'article 217 *undecies* du code général des impôts.

Les contribuables domiciliés en France peuvent ainsi bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu sur les souscriptions au capital des sociétés locales ainsi qu'à raison des investissements productifs neufs qu'ils réalisent dans les départements et pays d'outre-mer dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale. Certains secteurs sont toutefois exclus (banque, assurance, immobilier, commerce, navigation de croisière, activités associatives…).

L'investissement peut être réalisé, soit directement par l'entreprise qui va exploiter l'investissement, soit de manière « externalisée », par une société intermédiaire. Lorsque l'investissement est réalisé par l'intermédiaire d'une structure transparente, une société en nom collectif (SNC) par exemple, la mise en relation de l'entreprise qui a besoin de concrétiser l'investissement et des investisseurs regroupés dans la structure est généralement effectuée par un intermédiaire financier, un « monteur » ou « défiscaliseur ». Les entreprises ou particuliers qui bénéficient de la déduction doivent utiliser l'investissement dans sa vocation initiale pendant une durée d'au moins cinq ans. Si l'investissement est cédé, ou détourné de son objet, au cours de cette période, ou si l'entreprise cesse son activité, la totalité de l'avantage fiscal accordé est reprise et les sommes déduites sont rapportées au résultat imposable de l'année au cours de laquelle l'investissement cesse d'être affecté à son objet initial.

Parmi les investissements directs, ceux réalisés par les personnes physiques ou plus généralement par l'intermédiaire de sociétés de personnes relevant de l'article 8 du code général des impôts sont toujours très fréquents. Ils représentent 213,5 M€ (82,2 % du montant total agréé en 2003). Ceux réalisés par les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés s'élèvent, la même année, à 42 M€ (16,2 % du montant total agréé). La défiscalisation par souscription au capital représente en 2003 un volume total de 4,2 M€ (1,6 % du montant total agréé). Les chiffres 2003 pour la Nouvelle-Calédonie donnent des proportions comparables : 72,4 M€ au titre de l'article 199 (83,60 %) et 14,2 M€ (16,40 %) au titre de l'article 217 du CGI[71].

71. Ces chiffres sont issus des « jaunes » budgétaires du projet de loi de finances pour 2005, « Collectivités d'outre-mer », p. 61.

En Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, les gouvernements territoriaux ont souhaité ajouter au dispositif national d'aide à l'investissement des mécanismes de défiscalisation, parfois autonomes, en direction des contribuables territoriaux.

• Le « dispositif Frogier » d'aide aux investissements[72].

La loi « Frogier » a été précédée de plusieurs outils provinciaux ou territoriaux, dont l'impact n'était déjà pas négligeable[73]. Existaient ainsi des mesures au titre du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie d'exonération d'IS ou de déduction du résultat imposable pour les investissements réalisés dans le tourisme, la production locale ou l'immobilier, dont le manque à gagner cumulé avait déjà atteint 8,7 milliards de FCFP sur la période 1997-2002. S'y ajoutaient les codes de développements provinciaux qui déterminaient des aides à l'investissement, l'exploitation et aux entreprises en difficulté dont les montants avaient atteint 4,3 milliards de FCFP sur la même période 1997-2002.

Depuis le 1er janvier 2002, la loi permet au gouvernement d'accorder, sous certaines conditions, un crédit d'impôt aux investisseurs locaux, personnes morales ou personnes physiques par le biais d'une participation à une société transparente (du type société civile de participation), qui financeront tout ou partie de la réalisation de programmes exigibles. Ce crédit d'impôt s'élève à 50 % du coût des programmes lorsqu'ils se situent sur Nouméa, Mont-Dore, Païta et Dumbéa, et à 60 % dans les autres communes de l'intérieur ou des îles. Une partie de ce crédit d'impôt (75 %) doit être rétrocédée au profit du promoteur du projet d'investissement, afin de bonifier le prix de revient de l'investissement grâce à l'économie fiscale réalisée. Ces investissements ont vocation, mais pas obligatoirement, à être cédés à des investisseurs métropolitains dans le cadre de la loi dite « Girardin », dans le but de bonifier une seconde fois le coût de revient de l'investissement. C'est la « double défiscalisation », qui amène à des taux d'aide fiscale cumulés assez considérables.

Exemple de montage en double défiscalisation

La défiscalisation crée un partenariat financier entre une entreprise promoteur, souhaitant réaliser un investissement, et des bailleurs de fonds ayant un fort potentiel fiscal. Le promoteur va relever de l'IS ou de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels ou commerciaux (BIC) ou des bénéfices agricoles (BA). Les bailleurs de fonds peuvent être des sociétés relevant de l'IS ou des membres de sociétés transparentes fiscalement (sociétés en nom collectif, société civile de participation, etc.).

Le financement apporté prend la forme d'une souscription au capital du promoteur ou

72. Loi du pays n° 2002-019 du 29 avril 2002 relative à l'aide fiscale aux investissements indirects dans certains secteurs d'activité (JONC du 30 avril 2002). Il s'agit des articles LP 45 ter 1 et ter 2 du code des impôts (investissements indirects), LP 45 ter 3 (investissements dans les SAEM) et LP 45 ter 4 (investissements directs).

73. Source : Rapport d'étude sur les impacts économiques, sociaux et fiscaux de la loi n° 2002-019, de la société Louis Harris, 15 mars 2005, p. 28.

d'un apport en compte courant qui doit être maintenu jusqu'à la réalisation effective de l'investissement dans le délai de 36 mois au plus, à compter de la date d'octroi de l'agrément.

Le financement ouvre droit à un crédit d'impôt de 50 % dans le grand Nouméa et 60 % ailleurs. Il est utilisé par le bailleur de fonds dans la limite de 70 % de l'impôt qu'il doit.

Lorsque l'investissement est réalisé, le bien est revendu à une structure accueillant les investisseurs métropolitains intervenant dans le cadre de la loi Girardin. Avec le produit de la vente, l'entreprise ayant réalisé l'investissement désintéresse les bailleurs de fonds locaux. Elle leur restitue leurs apports en déduisant la part de l'avantage fiscal rétrocédé (c'est-à-dire au minimum 75 % du crédit d'impôt effectivement imputé).

Au total, au terme des deux montages d'aide fiscale, l'investissement est aidé à hauteur de :

– 37,50 % pour un crédit d'impôt à 50 % de l'investissement ou 45 % pour un crédit d'impôt à 60 % de l'investissement,

– 30 % au titre de la rétrocession métropolitaine,

soit un total d'aide fiscale de 67,50 % ou 75 % du projet.
Le rendement théorique du montant investi est de 23,75 % sur un an[74]. Tant l'importance de l'aide que son rendement expliquent la hausse considérable des volumes de la défiscalisation.

Le crédit d'impôt est réservé aux investissements réalisés dans certains secteurs d'activité : hôtellerie touristique, pêche industrielle, aquaculture, énergies renouvelables, élevage de cervidés, caféiculture, industries de transformation des produits agricoles locaux et des produits de la pêche.

Le dispositif est encadré par la nécessité d'un agrément délivré par arrêté collégial du gouvernement[75]. Pour être agréé, le programme d'investissement doit présenter un intérêt économique, contribuer à la création ou au maintien de l'emploi, respecter la réglementation provinciale en matière d'environnement et d'installations classées et garantir la protection des investisseurs et des tiers. Pour des raisons qui tiennent au respect du principe de l'égalité fiscale, le gouvernement ne dispose pas ou ne disposerait, comme on le verra plus loin, que d'un faible pouvoir discrétionnaire d'attribution. Le mécanisme acquiert ainsi un certain degré d'automatisme pour les projets qui remplissent

74. Sur 100 FCFP placés à Nouméa, le bailleur obtient une économie d'impôt de 50 FCFP. Il n'investit donc vraiment que 50 FCFP. Au moment du remboursement des apports, c'est-à-dire l'entrée des investisseurs métropolitains, il rétrocède à l'entreprise les 75 % du taux de rétrocession légal, soit 37,50 FCFP (50 FCFP x 75 %). À la fin de l'opération de portage, le bailleur de fonds récupère sa mise réelle de 50 FCFP et aura bénéficié de 12,50 FCFP de crédit d'impôt après rétrocession. Il profite alors d'une économie fiscale supplémentaire liée à l'abandon de créance ou de titre, soit 11,25 FCFP (37,50 FCFP d'avantage rétrocédé x 30 % qui est le taux de l'IS). Au total, pour un montant réel investi de 50 FCFP, le rendement sur un an est de 23,75 FCFP (50 + 12,50 + 11,25 – 50 = 23,75).

75. Selon la procédure définie par l'arrêté n° 02-1579 du 30 mai 2002.

ces conditions, ce qui augmente l'effet d'aubaine fiscale par la multiplication des demandes. En cas de difficultés financières de la Nouvelle-Calédonie, la possibilité de refuser un crédit d'impôt pour ce motif, si cela se produit, finira par être un jour discutée au contentieux.

Par ailleurs, et sans que cet avantage se cumule avec la défiscalisation, la loi a permis, à l'article LP 45 ter 4, l'attribution d'un crédit d'impôt de 15 % du montant de l'investissement pour tout programme d'investissement productif de plus de 10 MFCFP réalisé en Nouvelle-Calédonie, dans des secteurs plus nombreux encore. Si un investissement n'atteint pas, par son volume, le seuil de la défiscalisation[76], il bénéficie néanmoins de l'aide forfaitaire de 15 %.

Le plus étonnant dans la loi « Frogier » est le paradoxe institutionnel. Ce sont les provinces, qui, au vu de la loi organique, exercent la compétence en matière de développement économique et c'est à la Nouvelle-Calédonie qu'il revient paradoxalement de gérer les dossiers de défiscalisation et l'attribution des crédits d'impôts. Cette loi avait fait l'unanimité au congrès sur un malentendu : les provinces se déchargeaient d'une compétence financièrement lourde, prenant le soin d'exclure de leur périmètre de subvention les projets éligibles à la défiscalisation, que la Nouvelle-Calédonie récupérait, sans y voir, au moins sur le moment, la véritable dépense fiscale.

Cette accumulation d'aides publiques a indéniablement favorisé l'émergence d'opérations nouvelles. On peut même parler d'une économie de dopage ! La vraie question qui demeure est celle de la durabilité de ce développement. N'a-t-on pas financé simplement de l'activité pour un coût élevé, un peu à la manière des « ateliers nationaux » de la révolution de 1848[77] ?

Une aubaine fiscale

Le total des investissements présentés par les différents projets à la défiscalisation sur les trois années d'éligibilité (2002-2003-2004) représente un montant brut de plus de 49,8 milliards de FCFP. L'application des plafonds instaurés par la loi, combinée à

76. 100 MFCFP dans le grand Nouméa, 50 MFCFP dans les autres communes, 500 MFCP pour la construction d'hôtels à Nouméa et 200 MFCFP ailleurs.

77. À Paris, les ouvriers de l'artisanat sont touchés par la grave crise économique qui secoue la France de la monarchie de Juillet depuis 1846. Réduits à la misère, ils sont donc les premiers à manifester leur hostilité au régime pendant les Journées de février 1848. Prenant en considération leur situation, le gouvernement provisoire de la seconde République, à l'instigation de son aile gauche représentée par Ledru-Rollin et l'ouvrier Albert, proclame le 25 février 1848 le droit au travail. Est alors créée une commission du gouvernement pour les travailleurs, présidée par Louis Blanc. Celle-ci organise la création des Ateliers nationaux dès le 27 février. Ils sont en fait des sociétés de travaux publics destinées à éloigner de Paris la masse des chômeurs. Le manque de tâches à distribuer impose bientôt des mesures impopulaires : réduction de la journée de travail, refoulement des provinciaux. Ces ouvriers désœuvrés réagissent alors, participant aux manifestations et autres coups de main organisées par la gauche montagnarde. Enfin les Ateliers nationaux devenus ingérables sont fermés le 21 juin 1848. Le surlendemain, Paris se couvre de barricades.

l'exclusion de certaines dépenses, aboutit à générer un crédit d'impôt potentiel de 19,6 milliards de FCFP (environ 164 M€). À titre de comparaison, le rendement annuel moyen de l'IS 30, sur lequel peut être seul imputé le crédit d'impôt, sur la période est de 9,701 milliards de FCFP, soit 29,103 milliards de FCFP au total sur la période, même s'il tend à s'améliorer poussé par la bonne, sinon exceptionnelle, conjoncture économique.

Trois filières regroupent plus de 76 % des projets (hôtellerie, énergies renouvelables et aquaculture, par ordre d'importance). La moitié des projets sont concentrés sur le grand Nouméa. On procédera à une approche quantitative et qualitative de la défiscalisation.

• Un coût considérable. Les tableaux ci-dessous retracent les montant des crédits d'impôts par secteur et par dossier.

HÔTELLERIE TOURISTIQUE

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Programme total	Programme maximum éligible	Crédit d'impôt potentiel
SOCARESORT	6 485 887 000	3 000 000 000	1 500 000 000
SCR	5 957 168 000	3 000 000 000	1 500 000 000
Soc Tour Anse Vata 3	5 514 491 526	3 000 000 000	1 500 000 000
Soc Tour Anse Vata 2	*4 763 495 000*	*3 000 000 000*	*1 500 000 000*
Soc Dév. Pac. sud	*3 775 000 000*	*3 000 000 000*	*1 500 000 000*
CNCT	3 030 531 742	3 000 000 000	1 500 000 000
Îlot Maitre	*1 214 390 610*	*1 214 390 610*	*607 195 305*
Hôtel du Koniambo	*791 325 691*	*786 825 318*	*472 095 191*
Appartels Port Ouémo	575 752 000	574 752 000	287 376 000
Kou Bugny	463 854 112	463 854 112	278 312 467
Soc Inv. Tour Païta	*401 771 475*	*392 484 475*	*196 242 238*
Eureka (évasion 130)	*315 089 015*	*263 338 293*	*158 002 976*
Passiflore	207 461 874	171 961 874	103 177 124
L'immo. du Pacifique	*204 046 712*	*203 578 712*	*101 789 356*
Relais de Kodjeu	*121 473 311*	*121 473 311*	*72 883 987*
Relais de Kodjeu	96 991 059	96 991 059	58 194 635
TOTAL dossiers agréés	*11 586 591 814*	*8 982 090 719*	*4 608 209 053*
TOTAL général	33 917 729 127	22 289 649 764	11 335 269 279

AQUACULTURE

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Programme total	Programme maximum éligible	Crédit d'impôt potentiel
Nessaquacole farm	*594 900 248*	*534 600 000*	*320 760 000*
Ecloserie d'Eori	*333 952 940*	*324 047 190*	*194 428 314*
Aquawa	*314 138 150*	*276 668 025*	*166 000 815*
Kapuida	*297 910 000*	*297 910 000*	*178 746 000*
Pronacri	278 668 743	278 668 743	167 201 246
Styli farm	253 603 056	253 603 056	152 161 834
Ecloserie du Sud	241 271 311	241 271 311	144 762 787
Prawn Pacific farm	234 447 256	232 847 256	139 708 353
Soc. pointe Monot	*123 163 406*	*118 374 835*	*71 024 901*
Aquamon	*94 702 690*	*94 702 690*	*47 351 345*
April	*57 834 026*	*57 834 026*	*34 700 416*
TOTAL dossiers agréés	*1 816 601 460*	*1 704 136 766*	*1 013 011 791*
TOTAL général	2 824 591 826	2 710 527 132	1 616 846 011

ÉNERGIES RENOUVELABLES

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02-2005)*	Programme total	Programme maximum éligible	Crédit d'impôt potentiel
Énergie du Nord II	2 466 000 000	1 500 000 000	900 000 000
Énergie du Nord I	1 684 717 689	1 500 000 000	900 000 000
Eole Kafeate I	*1 523 376 092*	*1 500 000 000*	*900 000 000*
Eole Kafeate II	*1 339 972 730*	*1 205 975 457*	*723 585 274*
Eole Prony II	*1 241 289 000*	*1 241 289 000*	*620 644 500*
Énergie du Nord III	977 954 902	977 954 902	586 772 941
Eole Prony I	*646 311 160*	*646 311 160*	*323 155 580*
Solar Edwards	175 763 250	175 763 250	87 881 625
Solairinox	153 859 680	153 859 680	76 929 840
TOTAL dossiers agréés	*4 755 948 982*	*4 593 575 617*	*2 567 385 354*
TOTAL général	10 214 244 503	8 901 153 449	5 118 969 660

PÊCHE INDUSTRIELLE ET TRANSFORMATION DE PRODUITS DE LA PÊCHE

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Programme total	Programme maximum éligible	Crédit d'impôt potentiel
Pescana	*338 854 382*	*338 854 382*	*169 427 191*
Soc. transf. aquacole	*1 260 542 420*	*1 223 119 603*	*733 871 762*
Pénéide de Ouano	*1 003 106 268*	*995 043 268*	*597 025 961*
TOTAL dossiers agréés	*2 263 648 688*	*2 218 162 871*	*1 330 897 723*
TOTAL général	2 263 648 688	2 218 162 871	1 330 897 723

INDUSTRIE DE TRANSFORMATION DE PRODUITS AGRICOLES LOCAUX

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Programme total	Programme maximum éligible	Crédit d'impôt potentiel
Selva	*215 418 413*	*133 382 491*	*50 018 434*
Aquamon	111 812 270	56 605 364	28 302 682
La Biscuitiere	74 688 740	74 688 740	37 344 370
TOTAL dossiers agréés	*215 418 413*	*133 382 491*	*50 018 434*
TOTAL général	401 919 423	264 676 595	115 665 486

TOTAL DES DOSSIERS DE DÉFISCALISATION 2002-2004

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Programme total	Programme maximum éligible	Crédit d'impôt potentiel
TOTAL DES DOSSIERS AGRÉÉS	*21 292 152 754*	*17 970 202 846*	*9 738 949 546*
TOTAL GÉNÉRAL DES DEMANDES D'AGRÉMENT	49 960 987 949	36 723 024 193	19 687 075 350

Ces montants sont si considérables qu'ils compromettent l'équilibre des finances publiques. La dépense fiscale est en effet à la charge de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. L'IS perçu au budget de la Nouvelle-Calédonie est l'impôt brut duquel on déduit le crédit d'impôt, c'est-à-dire la ressource nette. La défiscalisation, du fait de la dépense fiscale, entraîne une diminution des dotations aux provinces par la mise en œuvre de la clé de répartition de la dotation globale de fonctionnement, sur le fondement de l'article 181 de la loi organique (le plancher est de 51,5 % des ressources, réparti à raison de 50 % pour le Sud, 32 % pour le Nord et 18 % pour les Îles). La dépense fiscale est ainsi imputable sur cette base, qui ne dépend aucunement de la localisation géographique des projets, aux différentes collectivités.

Il conviendrait donc, pour rester dans une logique de retour sur investissement, de limiter la part consacrée aux crédits d'impôts aux montants encaissés par les collectivités du retour fiscal. Il convient alors de procéder à une approche qualitative de la défiscalisation.

• De médiocres avantages économiques.

Trois approches qualitatives sont possibles. La première est de rapprocher le coût du crédit d'impôt accordé et le nombre d'emplois créés par le projet. Les résultats montrent l'ampleur de la subvention à l'emploi ainsi accordée. La seconde porte sur la durabilité de l'activité créée et la dernière sur le retour sur investissement pour la collectivité publique.

Les tableaux ci-dessous présentent le rapport entre crédit d'impôt et emplois créés.

HÔTELLERIE TOURISTIQUE

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Crédits d'impôt potentiel	Nombre d'emplois créés	Crédit d'impôt par emploi
SOCARESORT	1 500 000 000	250	6 000 000
SCR	1 500 000 000	236	6 355 932
Soc Tour Anse Vata 3	1 500 000 000	116	12 931 034
Soc Tour Anse Vata 2	*1 500 000 000*	*39*	*38 461 034*
Soc Dév. Pac. Sud	*1 500 000 000*	*65*	*23 076 923*
CNCT	1 500 000 000	–	–
Îlot Maitre	*607 195 305*	*26*	*23 353 666*
Hôtel du Koniambo	*472 095 191*	*25*	*18 883 808*
Appartels Port Ouémo	287 376 000	6	47 896 000
Kou Bugny	278 312 467	10	27 831 247
Soc Inv. Tour Païta	*196 242 238*	*15*	*13 082 816*
Eureka (évasion 130)	*158 002 976*	*11*	*14 363 907*
Passiflore	103 177 124	7	14 739 589
L'immo. du Pacifique	*101 789 356*	*10*	*10 178 936*
Relais de Kodjeu	*72 883 987*	*4*	*18 220 997*
Relais de Kodjeu	58 194 635	2	29 097 318
TOTAL dossiers agréés	*4 608 209 053*	*195*	*19 952 824*
TOTAL général	11 335 269 279		

AQUACULTURE

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Crédits d'impôt potentiel	Nombre d'emplois créés	Crédit d'impôt par emploi
Nessaquacole farm	*320 760 000*	*14,5*	*21 820 408*
Écloserie d'Eori	*194 428 314*	*6*	*32 404 719*
Aquawa	*166 000 815*	*8*	*20 750 102*
Kapuida	*178 746 000*	*9*	*19 860 667*
Pronacri	167 201 246	8	20 900 156
Styli farm	152 161 834	4	38 040 459
Écloserie du Sud	144 762 787	5	28 952 557
Prawn Pacific farm	139 708 353	4	34 927 088
Soc. pointe Monot	*71 024 901*	*3*	*23 674 967*
Aquamon	*47 351 345*	*2*	*23 675 673*
April	*34 700 416*	*2,5*	*13 880 166*
TOTAL dossiers agréés	*1 013 011 791*	*45*	*22 295 243*
TOTAL général	1 616 846 011		

ÉNERGIES RENOUVELABLES

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02-2005)*	Crédits d'impôt potentiel	Nombre d'emplois créés	Crédit d'impôt par emploi
Énergie du Nord II	900 000 000	2	450 000 000
Énergie du Nord I	900 000 000	2	450 000 000
Eole Kafeate I	*900 000 000*	*12*	*75 000 000*
Eole Kafeate II	*723 585 274*	*12*	*60 298 773*
Eole Prony II	*620 644 500*	*12*	*51 720 375*
Énergie du Nord III	586 772 941	2	293 386 471
Eole Prony I	*323 155 580*	*15*	*21 543 705*
Solar Edwards	87 881 625	1	87 881 625
Solairinox	76 929 840	7	10 989 977
TOTAL dossiers agréés	*2 567 385 354*	*51*	*52 140 713*
TOTAL général	5 118 969 660		

PÊCHE INDUSTRIELLE ET TRANSFORMATION DE PRODUITS DE LA PÊCHE

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Crédits d'impôt potentiel	Nombre d'emplois créés	Crédit d'impôt par emploi
Pescana	*169 427 191*	*40*	*4 235 680*
Soc. transf. aquacole	*733 871 762*	*50*	*14 677 435*
Pénéide de Ouano	*597 025 961*	*27*	*22 112 073*
TOTAL dossiers agréés	*1 330 897 723*	*77*	*18 394 754*
TOTAL général	1 330 897 723		

INDUSTRIE DE TRANSFORMATION DE PRODUITS AGRICOLES LOCAUX

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Crédits d'impôt potentiel	Nombre d'emplois créés	Crédit d'impôt par emploi
Selva	*50 018 434*	*6*	*8 336 406*
Aquamon	28 302 682	1,5	18 868 455
La Biscuitiere	37 344 370	3	12 448 123
TOTAL dossiers agréés	*50 018 434*	*6*	*8 336 406*
TOTAL général	115 665 486		

TOTAL DES DOSSIERS DE DÉFISCALISATION 2002-2004

Demandes d'agrément & *Dossiers agréés (02/2005)*	Crédits d'impôt potentiel	Nombre d'emplois créés	Crédit d'impôt par emploi
TOTAL dossiers agréés	*9 738 949 546*	*415,5*	*23 439 108*

On relève ainsi de très grandes disparités, avec une subvention à l'emploi de 52 MFCFP (436 939 €) dans le secteur des éoliennes à 4,2 MFCFP (35 495 €) pour la pêche industrielle. La moyenne s'établit à 23,4 MFCFP par emploi (196 419 €). Sachant qu'un travailleur au SMG coûte à l'entreprise environ 146 000 FCFP mensuels, charges patronales incluses, la puissance publique a ainsi « offert » plus de 13 ans de salaires par travailleur. Sommes-nous si loin des « ateliers nationaux » ?

La deuxième approche qualitative est de mesurer la durabilité du développement ainsi généré. La plus simple et la plus brutale approche comptable voudrait déjà que l'entreprise, sans financement nouveau, survive plus des 13 années de salaires offerts !

L'énumération des secteurs aidés (hôtellerie touristique, pêche industrielle, aquaculture, énergies renouvelables, élevage de cervidés, caféiculture, industries de transformation des produits agricoles locaux et des produits de la pêche) donne un premier indice d'appréciation. Tous ces secteurs sont en crise et c'est sans doute parce qu'ils le sont que la Nouvelle-Calédonie a orienté vers eux l'aide fiscale, le financement privé étant pour ces raisons-mêmes inexistant ou insuffisant.

L'hôtellerie, malgré l'ampleur des aides, est sinistrée. Le nombre de touristes stagne depuis 20 ans autour de la barre symbolique des 100 000 annuels et l'a même franchi à la baisse en 2004. À l'opposé, la capacité d'hébergement est en constante progression, malgré les fermetures des hôtels les plus anciens. Cette capacité hôtelière s'est fortement accrue, à tel point qu'elle a incité Dominique Bussereau, alors secrétaire d'État au budget, par lettre du 27 juillet 2004, à encourager le ministère de l'Outre-mer à la prudence dans la défiscalisation nationale. Les chambres d'hôtel sont au nombre de 2 213 en 2003 et vont s'accroître de 555 chambres avec les projets agréés, soit un quasi-doublement en trois ans. La conséquence simple est que le taux d'occupation moyen reste bas (59,7 % en 2003), malgré une tendance à l'allongement des séjours. C'est le poids des résidents qui explique l'amélioration toute relative et sans doute éphémère du ratio. Il faudrait, hors projet nouveau, augmenter la fréquentation touristique de 65 000 touristes dès 2005, sauf à enregistrer un effondrement des taux de remplissage[78]. Les résidents représentent ainsi 44 % du total des clients hôteliers. Une explication paraît plausible, qui est corroborée par l'évolution de l'offre commerciale : l'offre de logements, via la défiscalisation, s'oriente vers les *appartels* à gestion hôtelière. Ceux-ci visent la clientèle des « faux » touristes, essentiellement les retraités métropolitains de la fonction publique, dont la Métropole paie généreusement l'indexation de la pension et qui ne résident, malgré la réglementation, qu'une part réduite de l'année sur place. Le paradoxe de cette économie publique est qu'après avoir payé l'investissement par la défiscalisation, le contribuable finance le séjour par l'indexation des pensions. C'est l'économie de l'absurde. On ajoutera que ce type d'*appartels* récompense la fraude. Il donne de plus amples garanties aux promoteurs en leur permettant à terme, par un détournement de la loi, de faire de l'immobilier résidentiel, et souvent dès le début même de l'opération, de l'immobilier d'entreprise en y louant des bureaux et des sièges sociaux. L'offre, poussée par la défiscalisation, n'a pas créé la demande touristique, tant le niveau relatif des prix et des services offerts par la Nouvelle-Calédonie ne peut rivaliser avec l'environnement régional.

78. 9 novembre 2004, Assises du tourisme de la Nouvelle-Calédonie.

Les énergies renouvelables sont à la mode. La Nouvelle-Calédonie, malgré quelques projets hydrauliques à l'étude et un barrage plus que trentenaire, a misé sur l'énergie éolienne. Le développement de l'énergie éolienne a été considérable, au travers d'une société unique de la place « Vergnet Pacific ». On n'a pas lésiné sur les aides à la filière. Outre la subvention à l'emploi la plus importante de tous les dossiers (52 140 713 FCFP par emploi, soit 30 ans de salaire pour le travailleur au SMG), on a imposé aux concessionnaires du réseau de transports un prix d'achat du KWh éolien[79]. Ce prix majoré représente un transfert de charges pour le concessionnaire, qui doit, de plus, faire face à l'inconvénient majeur de l'éolien, l'absence de vent qui lui impose de réserver des capacités thermiques de secours pour les jours de canicule… Ainsi, le contribuable a le mérite de payer deux fois, l'une pour les capacités thermiques de réserve, l'autre pour les moyens éoliens. Le concessionnaire assume toutefois la situation, puisqu'il bénéficie aussi de la défiscalisation, minière cette fois, pour la construction de sa nouvelle centrale thermique dans le Sud calédonien. Cette filière pourrait même retrouver une seconde jeunesse en s'intéressant aux projets dans le Nord, lui permettant de découvrir de nouveaux gisements de défiscalisation au nom du rééquilibrage.

L'aquaculture est le troisième secteur par l'importance de son financement public. C'est la seconde, très loin derrière le nickel, industrie exportatrice de la Nouvelle-Calédonie[80]. La croissance du secteur de la crevette calédonienne, qui représente l'essentiel de l'aquaculture, est réelle. La Nouvelle-Calédonie envisage le doublement des surfaces exploitables d'ici à 5 ans (de 493 ha en 2003 à 1 000 ha en 2007). On peut réellement parler de filière intégrée verticalement avec des provendiers, des écloseries, des fermes d'embouche et des ateliers de transformation et de conditionnement. La SOPAC (Société des producteurs aquacoles calédoniens) assure la commercialisation de l'essentiel de la production en développant le principe commercial du marché de « niche », centré sur la qualité et l'image du lagon. L'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) établissement public de recherche, apporte l'innovation et le soutien scientifique et technique depuis l'origine. Mais ces résultats économiques ne doivent pas faire oublier la fragilité de cette filière qui évolue dans une conjoncture internationale de fort accroissement de la production et de concurrence sur les prix. Alors que le coût à l'hectare s'envole, dopé par l'effet d'aubaine de la défiscalisation, plusieurs centaines de tonnes de crevettes calédoniennes gisaient dans les chambres froides en Australie et en Europe[81]. Le temps des désillusions risque bien d'arriver.

La pêche est un secteur aidé et un secteur en crise. Deux des principaux armements sont en redressement judiciaire et, sauf intervention massive et renouvelée des pouvoirs publics, ils sont à terme condamnés. La défiscalisation, qui a surtout permis l'importation de bateaux, n'a pas pu régler l'équilibre financier de la filière, le simple entretien

79. Arrêté n° 2003-3049 GNC du 9 décembre 2003. Le prix est de 11 FCFP le KWh. Ce prix est supérieur au coût moyen de production des autres sources d'énergie.

80. 1 508 tonnes exportées en 2004, en hausse de 18,3 % par rapport à l'année 2003, pour une production totale de 2 209 tonnes, source IEOM, « La Nouvelle-Calédonie en 2004 », p. 74. C'est moins de 1 % de la production mondiale.

81. *Le Chien bleu*, mensuel satirique de Nouvelle-Calédonie, n° 82, mai 2005.

des navires étant hors de portée des armements. L'aubaine fiscale et la volonté de créer coûte que coûte des emplois ont justifié l'impasse actuelle, alors que les scientifiques avaient appelé l'attention sur la pauvreté relative de la zone, eu égard à son immense étendue.

La transformation des produits locaux est faible en volume ; il est difficile de lutter contre l'importation, tant en prix qu'en qualité. Le marché étroit permet peu d'économies d'échelle. Ce secteur connaît quelques réussites, tempérées toutefois par l'obligation qu'ont les pouvoirs publics de réguler l'importation par l'usage de droits ou de contingents. Il s'agit toutefois d'un secteur de la défiscalisation encore relégué au second plan et sur lequel l'attention pourrait se concentrer à l'avenir. Il existe sans doute là un gisement de défiscalisation à conquérir.

Le bilan ne plaide guère en faveur d'un miracle économique, l'aide fiscale servant principalement à financer des secteurs en crise, comme le ferait une subvention à l'entreprise. Le retour sur investissement apparaît également interminable à venir.

La troisième approche qualitative porte sur l'ampleur du retour sur investissement, qui serait la forte originalité de la défiscalisation. L'Institut Louis Harris, sollicité par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a effectué une première étude des impacts économiques des dossiers de défiscalisation agréés depuis 2002[82]. Le rapport définitif de l'Institut est encore à venir. La méthode du calcul des impacts tient compte de l'injection du montant de l'investissement dans l'économie, suivant un coefficient multiplicateur variable par secteur. Les importations sont assimilées à une « fuite de capitaux ». Elle intègre ensuite les dépenses de fonctionnement liées à la vie des projets en fonction de différents ratios : chiffre d'affaires, valeur ajoutée produite, salaires versés, charges sociales associées, résultat, taxes. Ces éléments sont aussi affectés de coefficients multiplicateurs par ratio. L'impact se déduit en termes économique (les flux), social (l'emploi) et fiscal (l'expansion de la ressource). Même si l'on connaît les limites des modèles économétriques qui ne sont qu'une « représentation approximative du réel, afin de pouvoir lui faire subir quelques modifications politiques[83] », l'étude a le mérite d'exister, de relativiser l'argument idéologique et d'approcher la réalité.

S'agissant des constructions, le retour fiscal est synthétisé comme suit :

82. Rapport d'étude sur les impacts économiques, sociaux et fiscaux de la loi n° 2002-019, de la société Louis Harris, 15 mars 2005, p. 69 et suivantes. Ce dossier d'analyses, encore « non validé », suivant les termes de l'Institut, a fait l'objet d'une diffusion auprès des différentes composantes politiques du gouvernement. On y trouve les rapprochements qualitatifs précédents par emploi et par secteur.

83. Roger Establet, *Lire le Capital*, PUF, 1996, p. 550.

RETOUR FISCAL DE LA CONSTRUCTION

% du crédit d'impôt	Aquacult.	Énergie	Hôtels	Transf. crevettes	Pêche	Autres industries	Moyenne
Retour fiscal pour la N^{velle}-Calédonie	11 %	11 %	22 %	2 %	– 6 %	14 %	15 %
Autre retour fiscal (TSS)	7 %	3 %	10 %	3 %	0 %	7 %	7 %
TOTAL	18 %	14 %	32 %	5 %	– 6 %	21 %	22 %

Cela signifie que lorsque la phase de construction se termine, la Nouvelle-Calédonie a récupéré en moyenne 15 % du crédit d'impôt, auquel s'ajoute un retour complémentaire de 7 % du crédit d'impôt initial généré par la TSS (importante en volume sur les prestations de service dans le bâtiment). Pour cette dernière, il s'agit toutefois, on le sait, d'une taxe affectée à la CAFAT pour la gestion de la protection sociale et qui ne vient pas directement abonder les ressources de la Nouvelle-Calédonie. On note que, dans certains cas, le retour fiscal est inexistant ou faible.

L'investissement une fois réalisé va générer de l'activité et des emplois. Grâce à l'effet d'entraînement sur l'économie et selon des coefficients variables par secteur, la société va créer de la valeur ajoutée. Cela permet d'estimer un retour en impôts et taxes, en tablant sur la pérennité de l'entreprise. On pourrait y intégrer d'autres variables, comme l'évolution des prix et la croissance du chiffre d'affaires… S'agissant de ces impacts liés à la vie des projets et du retour global en taxes, c'est-à-dire comprenant l'ensemble des recettes y compris celles qui sont affectées, les résultats peuvent être schématisés comme suit[84] :

RETOUR FISCAL LIÉ À L'INVESTISSEMENT ET À LA VIE DES PROJETS

Impact	Aquacult.	Énergie	Hôtels	Transf. crevettes	Pêche*	Autres industries	Moyenne
Rendement fiscal lors de l'investissement	31 %	30 %	42 %	21 %	14 %	33 %	34 %
Retour fiscal lors du fonctionnement par an	7,8 %	2,0 %	5,8 %	26,4 %	nd	3,2 %	8,0 %
Nombre d'années nécessaires	9	34	10	3	nd	21	8

* Donnée non disponibles.

84. Étude Louis Harris précitée, p. 81.

Cela signifie que, selon la nature des projets, le nombre d'années pour obtenir un retour en impôts et taxes correspondant au crédit d'impôt investi varie de 3 à 34 ans. Toutefois, le tableau fourni n'est pas totalement compatible avec les hypothèses arrêtées plus haut. Le rendement fiscal lors de l'investissement qui apparaît sur ce tableau est un rendement qui a été corrigé par une « évolution future de la loi », et donc malgré tout encore éventuelle, et qui consiste à réformer la perte liée à la distribution complémentaire, lors de l'abandon des comptes courants[85]. Sans cette correction, qui n'est pas acquise, le rendement fiscal pour l'investissement resterait limité à celui du retour indiqué au tableau précédent et la durée en années nécessaire à la récupération de l'effort fiscal consenti devrait être substantiellement majorée.

Ces chiffres, comme toute étude économique, peuvent être contestés par le choix des coefficients d'entraînement par secteur, par l'absence de prise en compte de l'inflation ou de l'augmentation des chiffres d'affaires ; à 10 % de croissance annuelle, on gagnerait une année de retour fiscal. Ils n'en sont pas moins gênants, tant ils démontrent l'hétérogénéité du retour fiscal, souvent sa lenteur et, dans certains cas, son caractère illusoire. Il s'agit parfois simplement de transformer de l'argent public en argent privé. La référence à l'alchimie n'est pas loin. La réforme d'un tel système est problématique.

Une réforme problématique

Réforme ou suppression ? La question devrait être systématiquement posée, s'agissant d'un mécanisme dérogatoire et qui devrait être par principe temporaire. Un premier choix pourrait consister à réserver ces mécanismes de crédits d'impôts à des grands projets structurants, financés par l'épargne métropolitaine dans le cadre de la défiscalisation nationale. Ce serait le cas des projets miniers et des grands travaux associés. La défiscalisation permet alors réellement de compenser les handicaps structurels de l'économie calédonienne. La défiscalisation locale serait abandonnée ou différée par une pause temporaire au profit d'un retour à la dépense publique. Cela permettrait de jauger la réalité du retour fiscal sans obérer les finances publiques. L'argument souvent tiré de la fuite des capitaux, la défiscalisation permettant l'investissement sur place de l'épargne locale des entreprises, est assez pervers. On rappellera qu'il s'agit de crédits d'impôts à une hauteur considérable des projets, que les apports privés dans les projets

85. Lorsque l'achèvement du programme est constaté, le promoteur procède au remboursement des apports (grâce à la cession de l'investissement aux investisseurs métropolitains), en les minorant de l'avantage fiscal que le bailleur de fonds s'est engagé à lui rétrocéder (75 % du crédit d'impôt). Cette rétrocession constitue toujours pour le bailleur une charge déductible de ses résultats, alors que seule la rétrocession consentie sous forme d'abandon de compte courant génère un profit immédiat chez le promoteur et neutralise ainsi fiscalement l'opération. La pratique révèle que les promoteurs demandent systématiquement à ce que le montant de la rétrocession soit apporté par une souscription à leur capital. Lors de la rétrocession, le bailleur de fonds dégage une moins-value sur titre, déductible de son résultat courant et représentant ainsi une perte à l'IS, alors que le promoteur n'enregistre pas de profit imposable. La rétrocession consentie au franc symbolique n'augmente en effet pas l'actif de l'entreprise. La moins-value à l'IS s'ajoute ainsi, sans neutralisation fiscale, au coût de la défiscalisation. L'ensemble a déjà coûté, sur les dossiers 2000-2004, 986 MFCFP de perte à l'IS…

sont assez marginaux[86] (et parfois se limitent à la seule assiette foncière) et que les impôts sont faits pour être recouvrés.

Si des mécanismes de défiscalisation locale devaient être maintenus, comme le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie l'envisage, il conviendrait de s'attaquer d'abord aux quelques questions principales suivantes : lutte contre la fraude qui résulte souvent de « l'endogamie » des projets, instauration d'un plafond d'engagement de la dépense fiscale de la Nouvelle-Calédonie voté par le congrès et liberté réelle de décision du gouvernement en fonction de l'intérêt des projets et des contraintes de l'équilibre des finances publiques, implication des provinces dans la décision et le financement, lien juridique avec la défiscalisation nationale pour une expertise et un agrément conjoints des projets, enfin profonde modification des secteurs aidés. Ces réflexions qui semblent frappées au coin du bon sens posent de redoutables problèmes juridiques, sinon politiques.

La moralité du dispositif ne doit pas être sous-estimée comme condition de sa pérennité. Ces crédits d'impôts, très coûteux, pour la collectivité doivent être attribués dans des conditions de clarté irréprochable et ne pas donner lieu à des fraudes de la part des bénéficiaires. Comme cela l'a été suggéré par le membre du gouvernement chargé du secteur, il convient d'introduire un dispositif dissuasif qui empêchera les sociétés partenaires économiques du promoteur, en particulier les défiscaliseurs et constructeurs, de participer également au financement du programme d'investissement en tant que bailleurs de fonds. En effet, en devenant partenaire financier du promoteur, ces sociétés se trouvent dans la situation de bénéficier directement ou indirectement, du système d'incitation à l'investissement, qui a permis le développement du chantier auquel elles participent, tout en les autorisant à s'affranchir du paiement de l'impôt qui en résultera, ce qui peut engendrer tous les abus. Dans la mesure où les partenaires économiques visés peuvent aisément recourir aux montages juridiques que permet le droit des sociétés pour contourner une interdiction, le dispositif doit être suffisamment élaboré pour exclure également du bénéfice du crédit d'impôt les sociétés affiliées de ces défiscaliseurs et constructeurs. Cette « endogamie » dans les projets, qui résulte de la dimension calédonienne, est réelle et, couplée aux majorations artificielles du coût des travaux que les entreprises se facturent ainsi « à elles-mêmes », l'aide fiscale effective dépasse sans doute largement les plafonds imposés.

L'instauration d'un plafond d'engagement de la dépense fiscale de la Nouvelle-Calédonie voté par le congrès est l'un des grands enjeux de la moralisation du dispositif. Il est anormal que plusieurs milliards annuels de FCFP de dépenses fiscales ne soient pas votés par l'assemblée délibérante, alors que de modestes subventions le sont. En votant le dispositif, le congrès laisse au gouvernement et à lui seul le soin de consentir les agréments, sans aucune limite que celles du nombre de dossiers qui rempliront les critères d'éligibilité… Le principe de la fixation d'une limite, sous forme d'un plafond annuel dans la loi du pays, est une disposition juridique et technique difficile à élaborer qui se heurte à plusieurs obstacles.

86. Un minimum de fonds propres devrait d'ailleurs être exigé dans la réforme du dispositif, calculé en % du projet.

Le premier est que l'article 99 de la loi organique réserve au domaine de la loi du pays les seules « règles d'assiette et de recouvrement ». Le congrès ne pourrait que voter une simple délibération d'autorisation de plafond de la dépense fiscale que toute autre délibération à caractère budgétaire pourrait remettre en cause. De plus le Conseil constitutionnel pourrait peut-être y voir une atteinte à la portée de la loi, quoique le congrès ne se fixe une limite qu'à lui-même et qu'il peut modifier à tout moment.

Et on se heurte en toute hypothèse à une seconde difficulté, tirée du nécessaire respect du principe d'égalité devant l'impôt, que le Conseil constitutionnel avait soulevée. Dans sa décision sur la loi de finances pour 1988[87], la haute juridiction avait discerné, dans le mutisme du texte sur les critères d'octroi d'un nouvel agrément, un risque de dessaisissement du Parlement et qu'il avait censuré en ces termes : « À défaut d'autres critères fixés par la loi, l'exigence d'un agrément n'a pas pour conséquence de conférer à l'autorité ministérielle le pouvoir, qui n'appartient qu'à la loi en application de l'article 34 de la Constitution, de déterminer le champ d'application d'un avantage fiscal. » Il a jugé seulement conforme à la Constitution un dispositif dans lequel « l'exigence d'un agrément confère seulement au ministre chargé du budget le pouvoir de s'assurer, conformément à l'objectif poursuivi par le législateur, que l'opération (…) en cause satisfait aux conditions fixées par la loi ». Selon le Conseil constitutionnel, l'agrément peut s'analyser comme procédure consistant « à charger l'autorité ministérielle de prendre les mesures individuelles nécessaires à l'application de la loi ». Cette réserve appuyait fortement l'idée selon laquelle le pouvoir discrétionnaire laissé à l'administration en matière d'agrément aboutit à créer une fiscalité « sur mesure », difficilement justifiable au regard du principe d'égalité devant l'impôt. Le mécanisme de défiscalisation est ainsi construit autour de secteurs éligibles, de planchers et de plafonds. L'article LP 45 ter 1 IV précise que « l'avantage est accordé si le programme d'investissement présente un intérêt économique pour la Nouvelle-Calédonie, si l'un de ses buts principaux est la création ou le maintien d'emplois, s'il respecte les réglementations provinciales en matière d'environnement et d'installations classées et s'il garantit la protection des investisseurs et des tiers ». Ces conditions sont largement inspirées de la rédaction métropolitaine de l'article 217 *undecies* du CGI. Lorsque les critères sont remplis, le gouvernement pourrait être placé en situation de compétence liée et il ne pourrait alors, pour des motifs discrétionnaires, refuser l'agrément. L'émergence d'un plafond obligerait à choisir parmi les dossiers, la chronologie des dépôts de dossiers ne sachant être un critère pertinent. L'analyse est toutefois un peu rapide, car l'appréciation portée sur « l'intérêt économique » par le gouvernement ne saurait être mécanique. Le juge, qui n'a d'ailleurs pas les moyens techniques de connaître mieux la situation économique que le gouvernement, ne pourrait considérer qu'il y a là une condition exclusive de toute appréciation discrétionnaire et il devrait plutôt limiter son contrôle à la seule erreur manifeste d'appréciation. Seul un contentieux sur un refus permettrait d'en avoir la certitude. Mais les requérants sont rares dans un milieu où on préfère ménager l'avenir des relations (et le climat des futurs agréments) avec la direction des services fiscaux

87. Décision du Conseil constitutionnel n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, « loi de finances pour 1988 ».

et le gouvernement… L'analyse paraît pourtant évidente, sauf à finir par condamner globalement le principe de cette fiscalité dérogatoire, car on ne voit pas le juge comme le droit interdire à une collectivité « de ne pas donner plus que ce qu'elle a ».

Il serait pourtant utile de joindre à l'apparition d'un plafond, une réforme des critères d'éligibilité, centrée autour de la pertinence comparée des projets et des capacités financières de la collectivité publique, exprimée par le plafond annuel. La loi devrait ainsi fixer des critères hiérarchisés d'éligibilité, permettant un classement et intégrant explicitement la contrainte de l'équilibre budgétaire de la Nouvelle-Calédonie, tout en allongeant sensiblement la durée d'instruction des projets pour permettre un choix réel par le gouvernement entre différentes opportunités. Le plafond lui-même a été proposé et évalué dans le rapport de l'Institut Louis Harris, dans un souci de stabilité des finances publiques « à 3 milliards de FCFP par an dans les trois prochaines années[88] ».

Cette réflexion sur la stabilisation des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie ne peut faire l'impasse sur le paradoxe institutionnel de la défiscalisation déjà soulevé. Ce sont les provinces, qui, au vu de la loi organique, exercent la compétence en matière de développement économique et c'est à la Nouvelle-Calédonie qu'il revient paradoxalement de gérer les dossiers de défiscalisation et l'attribution des crédits d'impôts, même si le crédit d'impôt ampute la part des ressources fiscales à redistribuer. La logique institutionnelle voudrait que l'on responsabilise à nouveau les provinces en les faisant mieux participer au dispositif.

Le plus sage serait sans doute d'associer en amont les provinces à la décision du gouvernement de défiscalisation sur un dossier les concernant, par une participation à un comité conjoint d'agrément. Les provinces disposeraient ainsi, pour les dossiers situés sur leur territoire, d'un regard d'expertise responsable et qui pourrait conduire en pratique à un quasi droit de veto, c'est-à-dire de manière plus positive à une codécision.

Il paraîtrait à première vue intéressant et « responsabilisant » d'imputer par exemple une partie de la dépense fiscale sur le crédit d'impôt qui revient à chaque province, en fonction de la localisation géographique de l'investissement ; cette proposition qui serait toutefois défavorable à la province Sud, où la majorité des projets sont localisés, risque de se heurter aux contraintes financières qu'elle connaît déjà, assortie d'une farouche résistance politique. Il s'agit sans doute d'une « fausse bonne idée », car la disproportion des projets entre le sud et le nord n'est pas si manifeste et que le cas des îles peut se régler à l'amiable[89]. L'obstacle juridique paraît également lourd : la province Sud pourra objecter qu'une loi du pays ne pourrait mettre indirectement à la charge d'une province des coûts liés aux projets effectivement agréés par le gouvernement et qu'on porterait atteinte aux garanties qui lui sont fournies par la loi organique. Le risque est en effet de se heurter à la rédaction « mécanique » de l'article 181 de la loi organique qui fixe les quotes-parts respectives de la fiscalité pour les trois provinces. Si cette interprétation devait être retenue, il ne resterait qu'à envisager de la surmonter à une très improbable majorité renforcée… La loi organique dispose en effet : « À partir

88. Rapport précité, p. 86.

89. Les projets agréés 2002-2004 se répartissent à 69 % pour le Sud et 31 % pour le Nord, la province des Îles ne bénéficiant qu'occasionnellement de la défiscalisation.

du mandat du congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes. » Un mécanisme démesuré et sans doute inutile en l'espèce.

Une réflexion sur les secteurs aidés et l'établissement d'un lien avec la défiscalisation nationale peut être discutée. L'instauration d'un lien avec le dispositif national, qui empêcherait l'agrément local d'un projet sans l'agrément national, a une certaine cohérence. Il permet l'expertise conjointe des dossiers avec l'État et favorise l'objectivité dans un souci de développement économique. Il a malheureusement l'inconvénient politique de réintroduire une certaine « tutelle » quoique volontaire, et de limiter le dispositif aux secteurs de la défiscalisation nationale, qui sont toutefois assez larges.

Les besoins de la Nouvelle-Calédonie pourraient être orientés, en conservant la rénovation des hôtels et la transformation des produits locaux, vers le logement social et le financement des grandes infrastructures de la vie collective (usines de traitement des déchets, construction et exploitation d'un réseau d'eau et d'assainissement moderne pour l'agglomération, les centres urbains et les îles, toutes opérations qui, si elles ne sont pas directement « productives », participent plus du développement d'un pays que le bétonnage de ses côtes avec des *appartels* pseudo-touristiques). Les montants des projets dans ces secteurs seraient toutefois très considérables et l'appui sur l'outil national sans doute incontournable. Il faudrait engager une discussion constructive avec l'État sur cette nouvelle approche de la défiscalisation qui correspondrait mieux à une perspective d'émancipation.

Le rapport du sénateur du Luart insistait sur l'absence de remise en cause du principe de la défiscalisation, en dépit des alternances depuis 1986, même s'il concédait les nombreux aménagements successifs du dispositif intervenu en France[90]. La loi Frogier avait été votée à l'unanimité par le congrès. Ce consensus apparent ne doit pas empêcher une réévaluation périodique. Il n'y a pas de « vaches sacrées ».

Mais le rapport, se faisant l'écho de la plupart de ses interlocuteurs, ajoutait que « la défiscalisation ne peut constituer le seul instrument d'une politique de développement économique de l'outre-mer car elle n'est pas susceptible de corriger l'ensemble des handicaps structurels. Le problème du coût du travail semble désormais plus préoccupant que celui du coût des investissements (…). La mauvaise desserte aérienne et le climat social dégradé sont également souvent revenus dans les propos[91] »…

Le débat sur la défiscalisation rejoint alors notre problématique globale d'émancipation. Il n'y aura pas de développement sans une juste répartition des fruits de la croissance, dont la modernisation de notre système fiscal fait partie. Il n'y aura pas de développement durable sans une remise à niveau des conditions réelles des prix en Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire sans aborder de front la question des surrémunérations, issues du passé et source d'inflation. Il n'y aura pas non plus de développement durable si la puissance publique ne peut faire face aux investissements accompagnant l'industrie minière, c'est-à-dire sans participation de celle-ci à la contribution commune.

90. Rapport du Luart, précité, p. 11.

91. Rapport du Luart, précité, p. 15.

La fiscalité du nickel

Les trois usines[92]

On rappellera l'importance des deux grands projets à venir, qui s'ajoutent à ce qu'on pourrait qualifier de 3e usine, soit le passage à 75 000 tonnes de l'**usine de Doniambo** à Nouméa de la SLN. La société Le Nickel (du groupe Eramet), créée en 1880 par la fusion des sociétés de John Higginson (en Nouvelle-Calédonie) et de Jules Garnier (en France métropolitaine), est la plus ancienne société nickélifère au monde et reste l'entreprise la plus puissante de Nouvelle-Calédonie. Elle emploie environ 2 000 personnes, dont les deux tiers pour la métallurgie. La SLN a décidé de porter à 75 000 tonnes de nickel sa production calédonienne au lieu des 58 000 tonnes actuelles, avec notamment l'ouverture du gisement de Tiébaghi qui nécessite environ 200 emplois supplémentaires. Sur le site même de l'usine, le projet permet d'améliorer la productivité de l'usine actuelle afin qu'elle reste compétitive et devrait ainsi éviter toute réduction d'emplois qui aurait pu s'imposer si la production n'avait pas été développée.

Le coût estimé des deux autres projets est à l'heure actuelle compris pour chacun entre 1,5 et 2 milliards d'euros ; déjà significatif à l'échelle de la France, il s'avère considérable pour la Nouvelle-Calédonie, tant en ce qui concerne son aspect financier que sur les questions d'environnement, de sécurité et de formation.

L'**usine du Nord** est celle du « préalable minier » à l'accord de Nouméa, c'est-à-dire qu'elle en constitue, à la différence de l'usine du Sud, un élément décisif. À partir de 1996, le FLNKS avait érigé, en préalable à la poursuite des discussions sur l'avenir du Territoire, la réaffectation de certains gisements au profit d'un projet d'usine dans le Nord. Les diverses phases de réalisation du projet de l'usine du Nord ont été fixées dans le « protocole de Bercy » signé par l'État et les partenaires industriels le 1er février 1998 afin de définir les conditions de mise à disposition du gisement minier du Koniambo, auparavant dévolu à la SLN. Le respect de ce protocole par les deux partenaires industriels, Falconbridge et la SMSP (Société minière du sud Pacifique), ainsi que par l'État, est un enjeu primordial. Si la fusion annoncée entre Inco et Falconbridge, à l'issue d'une OPA déclarée amicale fin 2005, se faisait, la défiscalisation et l'aide de l'État ne bénéficieraient qu'à un seul industriel, étranger de surcroît, alors que la SLN a annoncé son intention de récupérer le massif du Koniambo et de réaliser l'usine du Nord à la date de fin du protocole de Bercy (31 décembre 2005). Dans sa configuration actuelle, le projet du Nord, conduit conjointement par la SMSP (Société minière du sud Pacifique) et Falconbridge, concerne le développement de la mine de Koniambo avec la construction à proximité du site d'une usine pyrométallurgique de ferronickel d'une capacité de 60 000 tonnes par an, d'un port en eaux profondes et d'une centrale électrique au charbon de deux tranches de 135 MW chacune. La SMSP et la province

92 On se reportera utilement au rapport d'information n° 7, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur « la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel », par M. Henri Torre, 5 octobre 2005.

Nord doivent être majoritaires dans le capital de la future société, c'est-à-dire représenter au minimum 51 % du capital. La SMSP, une fois levée la condition suspensive de l'article 8-1 de l'accord de Bercy, apportera à la société le massif de Koniambo et les droits afférents ; la province Nord apporte, pour sa participation au capital, le bénéfice économique de la défiscalisation qui lui serait intégralement attribuée, ainsi qu'une partie en numéraire bénéficiant d'une garantie publique de l'État. L'État accorderait une assiette totale de défiscalisation de 630 millions de dollars, couvrant une large part du montant des infrastructures considérées comme en partie réutilisables en cas d'abandon du projet (centrale électrique, port…). À cette défiscalisation correspond un avantage fiscal net (après rémunération des investisseurs) d'environ un tiers, de l'ordre de 186 millions de dollars (160 millions d'euros). Si la SLN récupérait le massif, la SMSP serait éliminée du montage. Cédée par Jacques Lafleur au début des années 90, la SMSP est une filiale à hauteur de 87 % de la société d'économie mixte de développement de la province Nord, la SOFINOR (Société de financement et d'investissement de la province Nord), elle-même détenue à hauteur de 75 % par la province Nord et 25 % par l'ICAP (Institut calédonien de participation). Son élimination pourrait être vécue comme une « recolonisation » du Nord et l'abandon du préalable minier. L'usine devrait créer 750 à 800 emplois directs en régime de fonctionnement. Un ratio usuel d'emplois induits (sous-traitants divers, services induits, services pour les agents de l'entreprise et leurs familles) est de 2 pour un emploi direct. Ce serait ainsi environ 2 400 emplois environ qui seraient créés dans le Nord.

Le chantier de l'**usine Goro nickel (usine du Sud)**, qui avait été précédé par la réalisation d'un prototype d'usine hydrométallurgie de traitement des latérites à échelle de l'ordre de 1/200, avait démarré fin 2001. Les dirigeants d'Inco ont pris la décision de l'interrompre fin 2002, après que Goro nickel ait déjà dépensé plus de 500 millions de dollars. Les responsables d'Inco ont pris cette décision en constatant que le coût prévisionnel initialement évalué à 1,4 milliard de dollars avait dérivé fortement pour atteindre plus de deux milliards de dollars. Inco a entrepris un réexamen complet du projet dans le but d'en maîtriser les coûts. L'usine définitive de Goro Nickel devrait avoir une capacité nominale de production annuelle de 60 000 tonnes de nickel et de 5 100 tonnes de cobalt. Le projet comprend en effet, outre une mine à ciel ouvert à Goro, des usines de préparation et de traitement du nickel et du cobalt, une centrale électrique au charbon de deux fois 50 MW (dont la première tranche sert exclusivement à l'agglomération de Nouméa, malgré la défiscalisation « minière » consentie), une usine de production d'acide sulfurique comprenant un stockage de 500 tonnes de dioxyde de soufre liquéfié, une centrale à vapeur, une usine de calcaire, un four à chaux, un port industriel en baie de Prony, une installation de traitement des effluents et son émissaire de rejet en mer, un site de stockage des résidus pour les six premières années d'exploitation de l'unité métallurgique. L'emploi généré par le projet Goro Nickel est estimé à 1 300 emplois directs et 300 emplois indirects et induits pendant la construction de l'usine. Le recrutement local durant la période de construction devrait, selon les éléments fournis par Inco, concerner environ 800 personnes. La phase d'exploitation de l'usine nécessitera la création de 800 à 900 emplois directs et 1 600 emplois indirects. En période d'exploitation courante du projet, l'activité devrait engendrer 2 500 emplois,

dont 800 directs chez Goro-Nickel. À la suite de la décision d'Inco en octobre 2004 de lancer la construction de l'usine de Goro Nickel, et l'obtention, le 30 décembre 2004, de l'agrément fiscal pour un montant de 511 millions de dollars (soit une dépense fiscale nette d'environ 160 millions d'euros), les trois provinces ont décidé de se réunir au sein d'une société de participation afin de prendre part, à hauteur de 10 %, à l'actionnariat de Goro Nickel. Cette part correspond à celle détenue par le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), dont la sortie du capital avait été annoncée en 2001, le BRGM ayant exprimé le souhait de se désengager du projet une fois celui-ci entré en phase de réalisation. Cette société, dénommée Société de participation minière du sud Calédonien (SPMSC) est détenue à 50 % par la province Sud et à 25 % par chacune des provinces du Nord et des Îles. La construction de la centrale de Prony énergie, ainsi que le quai du port ont commencé. L'inquiétude réelle des populations du Sud reste environnementale avec la destruction des terres latéritiques et les rejets en mer. La crainte est aussi culturelle. La venue d'un si grand nombre de personnes dans un milieu peu peuplé risque d'avoir un impact fort et mal mesuré sur la vie tribale.

Tout le paradoxe de la situation calédonienne consiste en ce que l'usine du Sud est en avance sur celle du Nord, alors que chacun s'accorde à dire que la seconde est politiquement et socialement prioritaire.

La fiscalité minière est un débat ancien, mais que l'approche de la construction des usines métallurgiques rend incontournable. Il s'agissait, avant les décisions de lancement des projets, de promesses incitatrices à la décision. Aujourd'hui, la Nouvelle-Calédonie va commencer à en mesurer le coût bien réel. Cette problématique, déjà abordée par l'université[93], rencontre aujourd'hui une vigueur nouvelle. Les entreprises métallurgiques et minières ont obtenu une véritable « zone franche » qu'il sera difficile de remettre en cause.

Un environnement fiscal vierge pour longtemps

L'État et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ont mis régulièrement en avant la garantie de stabilité et de visibilité politique de l'accord de Nouméa, ainsi que l'incontestable culture d'entreprise de la mine comme atouts du Pays pour l'accueil de grandes réalisations métallurgiques et minières. Les entreprises minières ont également demandé une stabilisation fiscale, afin de leur garantir leurs calculs de rentabilité à long terme.

Pendant longtemps, seule la SLN, unique entreprise métallurgique industrielle, va bénéficier d'un régime de stabilité fiscale dont les premières esquisses datent de 1954. Il garantit à la société que ni l'assiette, ni le taux des impôts ou taxes pour lesquels elle deviendrait un contribuable « prépondérant » ne seront augmentés[94]. Mais, indépendamment de l'environnement fiscal, la Société Le Nickel n'a payé aucun impôt sur

93. Gaël Lagadec, Cécile Perret, Anne Pitoiset, « Nickel et développement en Nouvelle-Calédonie », *in Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, PUG, 2002, p. 33 et suivantes.

94. La SLN a bénéficié de ce régime pour la période du 1er janvier 1990 au 31 décembre 2004 (délibération n° 15 du 8 novembre 1989).

les bénéfices en 1988, puis, à nouveau, au cours de la période de 1992 à 1995 inclus. Pourtant incluse dans le périmètre de l'impôt, elle a connu des résultats déficitaires, les cours très élevés actuels du nickel étant plutôt un « accident » de l'histoire. La chambre territoriale des comptes notait : « Au bilan, force est de constater que le rendement de l'impôt sur les sociétés minières ou métallurgiques a été relativement faible jusqu'à présent, à l'exception toutefois des années 1990-1991 et de l'année 2001. En effet, même en se basant sur l'année 2001 au cours de laquelle l'impôt sur les sociétés minières a connu un rendement particulièrement élevé (2,2 milliards) par rapport à la moyenne des années précédentes, cet impôt ne représente cependant que 3,4 % des recettes fiscales et 2,7 % des recettes globales de la Nouvelle-Calédonie. La chambre constate que les sociétés minières et métallurgiques n'ont pu contribuer qu'assez faiblement au budget du Territoire au cours des dix dernières années, bien que leurs bénéfices soient fiscalisés à hauteur de 35 %[95]. » On touche là du doigt le paradoxe du nickel, qui est une industrie sur laquelle on fonde tous les espoirs mais d'un rendement incertain sur une longue période. Aujourd'hui, la SLN paie quasiment autant d'IS[96] à elle seule que l'ensemble des sociétés de Nouvelle-Calédonie !

Pour favoriser les réalisations industrielles métallurgiques, le congrès a adopté en 2001 et 2002 deux lois du pays, l'une sur le régime fiscal spécifique lié à la création d'une usine industrielle de traitement des minerais et l'autre relative à la stabilité fiscale des entreprises du secteur métallurgique et minier[97].

Ainsi, les entreprises « qui s'engagent à réaliser en Nouvelle-Calédonie des investissements permettant la création d'une usine industrielle de traitement physique ou

95. Lettre d'observations de la chambre territoriale des comptes du 23 avril 2003, précitée, 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.

96. L'IS 35 sur les sociétés minières et métallurgiques atteint 7 275 MFCFP en 2004 contre 8 955 MFCFP pour l'IS 30 de droit commun.

97. Loi du pays n° 2001-009 du 17 juillet 2001 relative à certains investissements concernant le secteur de la métallurgie des minerais ; loi du pays n° 2002-018 du 16 avril 2002 relative au régime de stabilité fiscale des entreprises du secteur métallurgique et minier. Ces textes sont codifiés au code des impôts aux articles LP 45 bis 1 à 11.

chimique du minerai de nickel et/ou des minerais associés au nickel, tels que le cobalt et le chrome[98] », vont pouvoir bénéficier pendant la phase de construction et pendant la phase de l'exploitation d'avantages fiscaux très importants. La liste est impressionnante : pendant la phase de construction, les entreprises bénéficieront d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, de la contribution des patentes et de la contribution foncière, y compris leurs centimes additionnels, la taxe de solidarité sur les services liée à la construction du complexe industriel, les droits d'enregistrement, la taxe hypothécaire, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Pendant la phase d'exploitation, ces avantages restent acquis, à l'exception des centimes additionnels communaux, pour une période maximale de 10 ans, puis encore conservés, mais réduits de moitié, pour une période supplémentaire de 5 ans.

Les entreprises peuvent aussi bénéficier du régime de stabilité fiscale ainsi défini : « Ce régime leur garantit la stabilité de l'assiette et du taux des impôts, droits et taxes en vigueur au moment de notification de l'arrêté d'agrément et la non-application de tous nouveaux impôts, droits ou taxes futurs », à la fois pendant la période de construction, puis pendant une période maximale de 15 ans à compter de la mise en production commerciale. On peut toutefois revenir au droit commun fiscal dès lors que le taux de rentabilité commerciale « usuellement requis par les établissements de crédit pour ce type de projet d'investissement » est atteint[99], et encore moyennant toute absence d'aggravation du droit commun au cas où l'entreprise deviendrait « un contribuable prépondérant ».

S'y ajoutent le bénéfice de la défiscalisation métropolitaine des investissements, ainsi que l'exonération totale des droits et taxes à l'importation des biens d'équipement, matériaux et consommables acquis dans le cadre de la construction des usines et des auxiliaires, qu'ils soient d'usage industriel (usines d'acide sulfurique, de production électrique ou de traitement des eaux) ou de services (restauration, télécommunications), et même une exonération de la TGI nécessaire au fonctionnement de ces entreprises (consommables, tels que gazole ou pneumatiques, pièces détachées). On a même pensé à les exonérer de la taxe sur le fret aérien, alors qu'on connaît pertinemment la situation critique de l'Agence pour la desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie (ADANC) ou de la taxe intérieure sur les produits pétroliers[100].

Il en résulte pour Inco, comme pour Falconbridge[101], un environnement fiscal quasiment vierge pendant de nombreuses années qui devrait se limiter aux centimes additionnels versés aux communes, une fois que la production commerciale aura démarré.

98. Article LP 45 bis 1 du code des impôts.

99. Article LP 45 bis 6 du code des impôts.

100. On se reportera au code des douanes, chapitre XXIII – Importations réalisées par les entreprises relevant des activités minières et métallurgiques, articles 42 et suivants, issu de la délibération n° 69/CP du 10 octobre 1990 modifiée fixant les modalités d'octroi des régimes fiscaux privilégiés à l'importation.

101. Les investissements nouveaux de la SLN ont bénéficié d'un crédit d'impôt et ne sont pas concernés.

« S'il est rationnel de proposer des incitations fiscales pour attirer les investisseurs, encore faut-il que le Pays hôte retire un avantage de la présence de ces investisseurs. Vu l'ampleur des exemptions accordées et leur durée, on peut se demander si elles ne sont pas exagérées. En outre, dans un tel contexte, on peut se demander quels bénéfices en retirera la Nouvelle-Calédonie. Sauf à envisager que les investisseurs étrangers réinvestissent sur place une partie de leurs profits dans le Territoire, mais cela semble peu probable (…). En ce cas le seul avantage est l'emploi généré (…) » s'interrogeait déjà l'université en 2002[102]. Il est alors assez étonnant que ces dispositifs fiscaux aient été votés à l'unanimité du congrès[103]. En fait, malgré les paroles de consensus apparent, les indépendantistes pensaient avant tout à « leur » usine du Nord, celle du rééquilibrage, ainsi qu'à fonder une base industrielle de la Nouvelle-Calédonie qui créerait les moyens matériels de l'indépendance ; les non indépendantistes à l'inverse songeaient au joker que représente l'usine du Sud et surtout, sans jamais l'avouer, aux flux migratoires externes et internes qui ne manqueraient pas de se produire dès le commencement même des travaux, la main-d'œuvre calédonienne et surtout kanak n'étant ni prête, ni adaptée aux qualifications requises, et qui noieraient enfin la revendication d'indépendance sous le nombre. La référence au boom du nickel et à ses conséquences démographiques[104] est dans toutes les mémoires, les uns pour obtenir de l'État le gel provisoire du corps électoral jusqu'à la « sortie de l'accord », les autres pour gagner de l'air en misant sur le temps.

Cette nouvelle dépense fiscale est absolument considérable, à un moment où les collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie seront soumises à un vrai problème d'accompagnement des infrastructures publiques et des services publics. Lors du colloque international « Nickel 2010 » organisé par le syndicat USOENC les 7 et 8 juillet 2005 à Nouméa, une étude d'impact sur les projets a été présentée. L'approche macroéconomique des effets induits des grands projets a été mesurée. Le rapport évalue, sur une base minimale, à 5 959 les emplois directs et 1 405 les emplois indirects. Les effectifs induits, approchés à partir de l'injection des revenus des emplois précédents sur la consommation, s'élèveraient à 2 287. L'ensemble se monterait à 9 651 emplois. Un autre modèle fondé sur une plus forte corrélation entre le niveau des investissements et les branches économiques aboutirait à une croissance induite des emplois de 11 111 salariés, soit une augmentation de 16,8 % de l'effectif salarié actuel[105]. Et encore, ce chiffre apparaît sous-estimé au cabinet Syndex, à l'origine de l'étude.

---

102. Gaël Lagadec, Cécile Perret, Anne Pitoiset, « Nickel et développement en Nouvelle-Calédonie », *in Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, précité, p. 33.

103. « Le Territoire se donne les moyens de développer la métallurgie », *Les Nouvelles calédoniennes*, jeudi 28 juin 2001.

104. En 1963, avant le boom, la population calédonienne s'élève à 86 519 habitants. En 1976, elle se monte à 133 233 habitants, soit une augmentation de 46 714 personnes ou 3,37 % par an, bien supérieure à l'accroissement naturel. Ce déséquilibre démographique conduira, conjugué à d'autres facteurs, aux « événements ».

105. Étude sur l'impact du développement nickel de la Nouvelle-Calédonie sous les aspects économiques, sociaux et environnementaux, effectué par le cabinet Syndex, juillet 2005, p. 88 et suivantes.

Interrogé le 8 juillet 2005[106], l'un des experts Philippe Morvannou résumait ainsi la controverse : « Pour le chiffrage, nous avons utilisé plusieurs méthodes. D'abord une méthode historique qui a consisté à regarder ce qui s'est passé lors du dernier boom du nickel. Nous nous sommes par exemple aperçus que l'essentiel des emplois générés ne l'a pas été dans la mine, mais dans le BTP pour construire les logements, les routes ou les infrastructures. En croisant ces résultats avec d'autres méthodes, on aboutit toujours au même résultat : le nombre d'emplois ne sera pas de 5 000, mais d'environ 15 000 ! En clair : les chiffres ont largement été sous-estimés ! » Et il ajoutait : « À partir du moment où la dimension des emplois est sous-estimée, on sous-estime aussi tout le reste. C'est-à-dire aussi bien les infrastructures matérielles, comme les écoles, les hôpitaux ou les routes, que les infrastructures immatérielles comme la formation ou la recherche. » La Nouvelle-Calédonie pourrait ainsi, dans peu de temps, regretter vivement d'avoir concédé autant à des investissements dont on peut raisonnablement penser, avec le double bénéfice de l'accès libre aux gisements et de la défiscalisation, qu'ils se seraient faits sans cela.

Aujourd'hui, il faudrait recréer une fiscalité nickel adaptée pour faire face aux besoins du Pays, l'emprunt sollicité pour payer les investissements nécessaires pour l'accompagnement des projets, et à rembourser après la rente du nickel, étant la solution la plus probable et aussi la plus absurde…

Réintroduire une fiscalité nickel

En 2000 déjà, le rapport d'information de l'Assemblée nationale[107] s'exprimait ainsi : « L'instauration d'un nouveau régime fiscal ne peut être que prudente, car il ne faut ni décourager les investisseurs ni accorder un traitement préférentiel aux uns par rapport aux autres. Ainsi, la SLN bénéficie depuis 1954 d'une mesure de stabilisation fiscale pour 50 ans : les autres métallurgistes, dont Inco, recherchent une mesure analogue pour leurs projets. (…) En attendant les propositions qui vont être formulées dans ce cadre, vos rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur une possibilité qui leur semble digne d'intérêt : afin de stabiliser les rentrées fiscales calédoniennes, la taxation ne devrait dépendre directement ni de la production, ni des bénéfices réalisés, mais plutôt d'une base stable – au moins relativement – comme les gisements exploités. Les nouveaux projets pourraient être ainsi taxés dès leur réalisation, sans attendre qu'ils soient bénéficiaires. Vos rapporteurs estiment donc qu'une telle possibilité pourrait faire l'objet d'études précises, afin d'analyser les modalités et les taux envisageables pour une telle taxation. »

Cette attitude prudente n'ayant pas été retenue, il convient de s'interroger maintenant sur la réversibilité des promesses qui ont été consenties par le précédent congrès et sur la possibilité d'introduire la disposition suggérée par les rapporteurs. Suivant l'adage

106. Philippe Morvannou interrogé par Xavier Serre, « L'impact de la mine a été largement sous-estimé », *Les Nouvelles calédoniennes*, 8 juillet 2005.

107. Rapport d'information sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, n° 2447 du 31 mai 2000, Yves Tavernier et Gilles Carrez, p. 88.

politique bien connu et prêté, tour à tour, aux uns et aux autres, selon lequel « les promesses n'engagent que ceux qui y croient », on pourrait penser que ce qu'une loi du pays a fait, une autre peut le défaire. Cette logique semble imparable. Encore faut-il qu'elle ne suscite pas un Waterloo juridique !

Si une promesse inconsidérée ou d'autres « attitudes dommageables » ont déjà été considérées par la jurisprudence administrative comme constitutives d'une faute de nature à engager la responsabilité de la personne publique, nous sommes ici bien au-delà. Il s'agit d'un agrément fiscal et d'une loi du pays, c'est-à-dire d'engagements juridiques, bien plus aboutis qu'une simple promesse[108].

Il est bien entendu inhabituel, voire rarissime, d'envisager la remise en cause d'un équilibre visé par l'agrément fiscal. L'agrément fiscal lui-même est usuellement protégé par le principe de sécurité juridique applicable aux actes administratifs. Le débat relatif au caractère contractuel ou unilatéral de ces agréments a été tranché en 1967 en ouvrant la voie du recours pour excès de pouvoir[109]. Mais il s'agit d'une décision à caractère résolutoire, c'est-à-dire dont le retrait peut intervenir en dehors de toute condition liée à son caractère définitif, dès lors que le bénéficiaire n'a pas respecté les engagements souscrits. Le gouvernement, local ou national, ne pourrait, assurément, remettre en cause un agrément en dehors des conditions résolutoires prescrites.

Mais, la question est ici compliquée par la nature de l'acte en cause, une loi du pays, et pas une simple délibération administrative. Même si l'environnement fiscal est noté dans la décision d'agrément, on ne pourrait conférer à ce texte de nature administrative une portée qu'il ne pourrait avoir en liant le législateur local et en empêchant ce dernier de conférer à la loi, pour un motif impérieux comme l'équilibre des finances publiques, une portée rétroactive s'imposant aux bénéficiaires des agréments consentis.

Bien sûr, on heurterait de front le principe de la sécurité juridique ou même de la « confiance légitime » dont pourraient se prévaloir les entreprises concernées. Mais le Conseil constitutionnel reste prudent face à la pérennité, souvent alléguée, des engagements fiscaux. Il a, dans des jurisprudences répétées, affirmé « qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une disposition fiscale ait un caractère rétroactif ; que la circonstance qu'une telle disposition soit contenue dans une loi de finances ne saurait interdire une telle rétroactivité[110] ». Il a même précisé à l'occasion de textes législatifs ayant pour objet de limiter le champ d'application de réductions d'impôts consenties au titre des contrats d'assurance-vie, « qu'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions nouvelles permettant dans certaines conditions

108. Le juge recherche la faute simple, sans qualification particulière. Les conditions jurisprudentielles sont néanmoins très strictes et peu de décisions ont une issue favorable. Cette sévérité jurisprudentielle tient à la nécessité d'être en présence d'un engagement précis, même illégal. Voir par exemple, CAA Marseille, 13 juin 2000, Collectivité territoriale de Corse ; pour des exemples calédoniens : TA de Nouvelle-Calédonie, 2 décembre 1999, Société Nickel Mining Corporation, CAA Paris, 20 octobre 1998, Territoire de la Nouvelle-Calédonie.

109. Conseil d'État, décision n° 64509 du 10 mars 1967, « Société SAMAT et Cie ».

110. Conseil constitutionnel, décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, « Loi de finances pour 1985 ».

de ne pas faire application des prescriptions qu'il avait antérieurement édictées dès lors qu'il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles[111] ».

Faute alors d'aboutir sur la rétroactivité, les requérants ont alors rebondi sur le principe de confiance légitime inspiré du droit communautaire. Mais, tant le Conseil constitutionnel que le Conseil d'État n'ont donné encore à ce principe valeur de principe fondamental ou général du droit. Pour le Conseil constitutionnel, « le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; qu'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, dès lors qu'il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles ; qu'aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit un principe dit de confiance légitime[112] ». Le Conseil d'État a renchéri récemment : « Considérant que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français est régie par le droit communautaire ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime est inopérant[113]. » Il semble également peu probable que le droit international soit d'un grand secours[114].

La méfiance, au surplus, dans laquelle le Conseil constitutionnel tient les agréments fiscaux et cherche à borner leur caractère dérogatoire avec le souci de prévenir une méconnaissance du domaine de compétence réservé au législateur par l'article 34 de la Constitution en enfermant la délivrance des agréments dans le respect de la volonté exprimée par le législateur[115], n'incite pas à lui reconnaître par avance une forte défense de ceux-ci.

On rejoindrait alors un cas classique de la responsabilité du fait des lois. Laferrière, à qui on doit les bases du droit public moderne, expliquait que la loi est un acte de souveraineté et que le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation. En 1838, un siècle avant l'arrêt La Fleurette, le Conseil d'État avait conclu à l'irresponsabilité totale de l'État législateur. Le 14 janvier 1938[116], le Conseil d'État reconnaîtra la responsabilité du fait des lois. La

111. Conseil constitutionnel, décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, « Loi de finances pour 1996 ».

112. Conseil constitutionnel, décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997, « Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier ».

113. Conseil d'État, décision n° 266900 du 8 juillet 2005, « Fédération des syndicats généraux de l'Éducation nationale et de la recherche publique SGEN CFDT ».

114. On peine à retrouver une convention internationale invocable devant le juge interne. La défense d'Inco ou de Falconbridge par le Canada pour une spoliation illégitime devant la Cour de La Haye contre la France, qu'on voit d'ailleurs mal accepter la juridiction de celle-ci, paraît saugrenue.

115. Conseil constitutionnel, décision n° 84-184 DC, « Loi de finances pour 1985 » précitée, Conseil constitutionnel, décision n° 87-237 DC, « Loi de finances pour 1988 » et Conseil constitutionnel, décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, « Loi de finances pour 2000 ».

116. Conseil d'État, 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers « la Fleurette », *GAJA* n° 54.

loi ne saurait toutefois être fautive[117] et cette responsabilité s'apprécie sans faute, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques. Le préjudice doit être spécial au requérant et anormalement grave. Surtout, la loi ne doit pas avoir entendu exclure explicitement ou implicitement toute indemnisation. Ce sera le cas, par exemple, des sujétions imposées par la loi pour la conservation de vestiges archéologiques découverts sur un chantier de construction (modification sur certains points du projet et contraintes techniques d'exécution) qui constituent un préjudice anormal et spécial ouvrant droit à réparation par application du droit commun de la responsabilité du fait des lois[118].

Ici, on se situe dans une hypothèse bien différente. D'une part, la loi réformant la fiscalité du nickel, si elle revient à la normalité, constituerait difficilement un préjudice anormal ; si, comme le principe de l'égalité l'ordonne, elle devait s'appliquer à tous les projets métallurgiques auparavant exonérés, le préjudice ne serait pas non plus spécial, quoique le nombre de bénéficiaires soit bien restreint. Quand bien même on surmonterait ces deux premières conditions, il demeure la dernière : la loi, explicitement, si elle cherche à procurer des recettes à la Nouvelle-Calédonie, exclut qu'on les lui reprenne par l'indemnisation. Le congrès pourrait ainsi retrouver, malgré les assurances solennelles contenues dans le code des impôts, une marge de manœuvre, s'il le voulait. Cette intuition n'est sans doute pas étrangère à l'unité des politiques, dont la position pourrait évoluer, dès les déficits creusés et les projets construits devenus « indéboulonnables ».

Un tel débat, s'il est sans doute prématuré pour le retour au droit commun fiscal, pourrait permettre d'approfondir la suggestion des rapporteurs à l'Assemblée nationale en 2000, et opportunément relancé par le syndicat USOENC dans les conclusions du colloque de juillet 2005. Parmi les 30 propositions du syndicat, on note l'institution « d'une redevance territoriale de 0,05 US $ par livre de nickel extraite. Une part est allouée aux générations futures sous la forme d'un fonds géré à long terme ». S'y ajoute « un mécanisme d'intéressement local et communal qui entre en application à partir de 3,5 US $ par livre de nickel[119] ».

Plus généralement ne faudrait-il pas revenir sur la conception même de notre droit minier ?

Notre droit minier repose sur une nette séparation, qu'on ne retrouve pas chez nos partenaires anglo-saxons, entre la mine d'une part, qui relève d'un droit minier spécifique et l'usine de transformation d'autre part, qui relève du régime des installations classées. Avant la loi organique, c'est l'État[120] qui concédait à un tiers le droit d'en

117. Quoique certains tribunaux administratifs commencent s'y risquer lorsque le législateur est pris en faute face à ses obligations de transposition du droit communautaire… Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 23 septembre 2004, n° 0101282, *SA Fontanille* (*AJDA*, 21 février 2005, p. 385).

118. CAA Lyon, 6 avril 1993, n° 92LY01065, 92LY01066.

119. Proposition USOENC n° 13 ; on a exporté en 2004 4 061 milliers de tonnes de nickel, sous ses différentes formes. Source : Rapport IEOM édition 2005, p. 51.

120. Article 8 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires

exploiter les minéralisations. Après 1999, c'est la Nouvelle-Calédonie qui est investie du pouvoir réglementaire, les provinces ne faisant qu'appliquer la réglementation. L'article 22 de la loi stipule que « la Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : 11° Réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt[121] ». Le régime juridique repose encore sur le décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 modifié, dit « décret minier », complété de la « délibération minière » n° 128 du 22 août 1959 fixant les conditions d'application du régime des substances minérales en Nouvelle-Calédonie. À l'opposé, le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) relève de la compétence provinciale, parce que l'environnement est une compétence provinciale. À l'origine, les règles relatives aux ICPE ont été codifiées par une délibération de l'assemblée territoriale en date du 21 juin 1985, successivement modifiée par chacune des provinces depuis[122]. C'est le service instructeur, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie pour le compte des provinces, qui impose des normes de référence modernes sur le fondement des délibérations provinciales[123].

Le principe de gratuité des attributions de titres miniers, réalisé par le décret du 20 mai 1955 au temps de la compétence de l'État, et confirmé par le code minier dans ses rédactions successives, vient de loin. Il faut remonter aux sources du droit minier. L'acte instituant des titres miniers confère en effet un droit à l'exploitant et crée une entité juridique nouvelle, « la mine », alors qu'il n'existait qu'un « gisement ». La condition juridique du gisement se pose au regard du droit de propriété, avant l'intervention de l'acte constitutif du droit d'exploitation. Trois systèmes étaient concevables : l'occupation ou l'acquisition par l'inventeur, mais elle n'a jamais été reconnue en droit français ; le droit du propriétaire superficiaire qui a été soutenu concurremment avec l'attribution par l'État comme *res nullius* sous le régime de la loi de 1910 ; enfin la propriété de l'État, reconnue depuis la loi de 1919[124].

à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 : « L'État est compétent (…) 11° La réglementation minière concernant les matières mentionnées à l'article 19 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 modifié par la loi n° 69-4 du 3 janvier 1969. » Cet article 19 mentionne « nickel, chrome et cobalt ».

121. L'État reste résiduellement compétent pour selon l'article 21 I-7°, la « réglementation relative aux matières mentionnées au 1° de l'article 19 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, ainsi qu'aux installations qui en font usage », c'est-à-dire l'énergie atomique.

122. Délibération n° 14 du 21 juin 1985 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, modifiée par la délibération n° 38-89/APS du 14 novembre 1989, la délibération n° 5-92/APS du 19 mars 1992 et la délibération n° 44/2001APS du 17 décembre 2001, pour la province Sud par exemple.

123. Ainsi pour la province Sud, l'article 3 de la délibération n° 14 modifiée stipule : « Sont soumises à autorisation accordée par arrêté du président de la province les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients vis-à-vis des intérêts visés à l'article 1er. L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté d'autorisation. »

124. Jean Personnaz, JCC annexes III, fasc. 371.20.23.

Si on peut reconnaître aujourd'hui un droit de propriété de la Nouvelle-Calédonie, ayant succédé à l'État, sur le gisement, le point de vue majoritaire considère qu'il s'agit, sur la mine elle-même, de droits de caractère administratif et non plus de droits civils de propriété[125]. Les critères d'attribution des titres tiennent ainsi encore compte de capacités techniques et financières et du niveau des engagements financiers consentis, mais sans mention d'un prix ; la délibération minière et le décret minier se situent dans cette logique ancienne, aucune disposition ne permettant une délégation à titre onéreux.

Ces dispositions devraient être complètement modifiées pour que la fiscalité prenne en compte l'accès au gisement d'une part et l'activité minière d'autre part.

On relève des suggestions diverses en ce domaine, révélées lors du colloque « Nickel 2010 » organisé par le syndicat USOENC[126]. Le syndicat USOENC lui-même, on l'a déjà souligné, a proposé l'institution d'une redevance territoriale par livre de nickel extraite. Une part serait allouée aux générations futures sous la forme d'un fonds géré sur le long terme. Et le syndicat y ajoutait un mécanisme d'intéressement local et communal. Ces propositions ont toutes le mérite de valoriser le gisement, indépendamment de l'industrialisation ou de l'exportation du minerai. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dans un avant-projet sur le schéma de mise en valeur des richesses minières proposé aux provinces et aux acteurs économiques, suggérerait de taxer chaque substance à l'hectare et par an par l'instauration d'une redevance ordinaire qui passerait de 30 à 225 FCFP actuellement à des sommes comprises entre 2 600 et 19 575 FCFP par ha, ce qui porterait le rendement annuel à 1,42 milliard de FCFP, avant même toute production et rendrait économiquement plus crédible l'attribution des titres miniers. Beaucoup de questions restent néanmoins en suspens : le jeu des renonciations des titulaires des droits, l'application même au nickel, au chrome et au cobalt, ou à une ou trois substances. Mais la question d'une royalty pour l'accès au gisement est maintenant sérieusement posée.

On pourrait réfléchir aussi à la remise en cause directe de l'attribution gratuite des gisements, la mine elle-même, disposant déjà d'une fiscalité adaptée, si on la fait revenir dans le droit commun.

La réforme de la fiscalité, sous ses différents aspects, doit conduire à une meilleure autonomie financière de la collectivité et fonder la citoyenneté calédonienne ; elle participe pleinement d'une démarche d'émancipation. La Nouvelle-Calédonie doit faire face à ses responsabilités. Mais l'État, partenaire de l'accord, doit également s'y associer d'une manière nouvelle ; les réformes qu'il a à conduire, dans cette même perspective d'émancipation, sont un élément déterminant de la nouvelle donne politique, économique et sociale (chapitre III).

125. Jean Personnaz, JCC annexes III, fasc. 371.20.18 et 26.

126. Étude sur l'impact du développement du nickel de la Nouvelle-Calédonie sous les aspects économiques, sociaux et environnementaux, juillet 2005, précité p. 43.

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 rente[1]. »

Encore faut-il nuancer ce modèle pour la Nouvelle-Calédonie. Ce pays diverge depuis un moment du strict modèle MIRAB (*Migrations, Remittances, Aid and Bureaucraty*) de Bertram et Watters[2] : *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 *Bureaucraty* pour le poids des administrations dans le PIB. Le particularisme calédonien tient à un certain nombre de causes.

L'existence de minerais exploitables de nickel, à hauteur de 10 % des réserves mondiales[3], 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 2004[4].

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 230 789[5] 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 restreint[6] 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 PIB[7].

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 ralentie. 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 Bureaucraty*[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 Freyss[9]. 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 dette[10]. 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 Métropole[11], et dont la motivation paraît être identique, éviter le débat afin d'en pérenniser l'existence.

La loi de programme 2003 pour l'outre-mer[12] 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 Laffineur[13].

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 insistance 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 2005[14]. 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 CFP[15]. 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 1950[16].

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 1996[17] 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'acquièrent 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-Miquelon[18] ; il a été rénové et en partie limité en 2001 au profit d'une « indemnité particulière de sujétion et d'installation[19] » 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'installation[20] », 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 sujétion et d'installation. Ces textes s'appliquent au 1er 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 sujétion et d'installation	16 mois de traitement pour 4 ans de service	5 ans
Saint-Pierre-et-Miquelon	Indemnité particulière de sujétion 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 1er 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 1978[21], 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 factures[22]. 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 1989[23].

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-mer[24], 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 2003[25], « la condition de résidence, telle que précisée

a été modifié par le décret n° 99-807 du 15 septembre 1999. Il actualise, à compter du 1er 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 1er 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'État[26] 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-Calédonie[27] ». Cela a été souvent justifié par le souci de ne pas créer des disparités entre des fonctionnaires effectuant, côte à côte, 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 déracinement[28] ».

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, Mme Vedel et M. Jannot.

27. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, n° 03-0347 du 26 février 2004, Mme 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 payeurs[29]… 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 2001[30] 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 1er 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 2003[32], ce qui témoigne d'une forte progression.

• Le coût total de l'indemnité particulière de sujétion 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 2004[33].

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 garanti[34]. » 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 suivants[35].

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 place[36].

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 particulier[37],

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 calédonien[38] 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'espèce 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 retraite[39]. »

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 1er 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 2004[40], pour une population totale officiellement comptabilisée de 230 789[41] 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 an[42]. 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 salariés[43]. 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 totale[44]. 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 provinces[45], 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 PIB[46].

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 2003[47]. 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'IEOM[48], 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 imparfaitement 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.

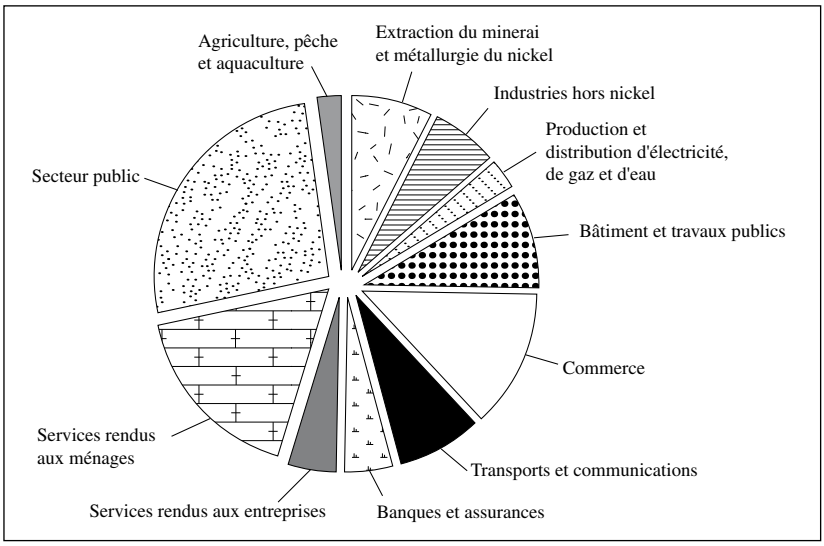
À titre d'éléments de comparaison, le secteur de la mine « de l'île métallurgique » contribue au PIB aux alentour de 10 % avec de fortes variations conjoncturelles : 9 % en 2003 et 12 % en 2004[50]. Les services rendus aux ménages et le secteur du commerce, qui sont étroitement dépendants du pouvoir 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 DOM[51]. 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.

RÉPARTITION PAR GRANDS SECTEURS DU PIB CALÉDONIEN



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 1995[52]. 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/Trésorerie générale de Nouvelle-Calédonie.

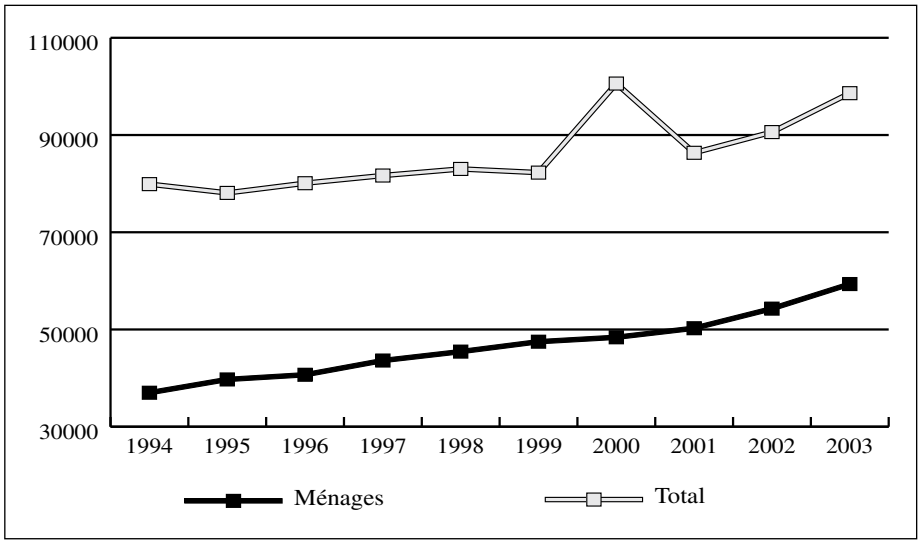
Éts publics de la Nouvelle-Calédonie	99	264	216	93	50	454	577	–	–
Éts publics locaux et autres organismes publics/privés	2 266	2 420	2 857	2 944	3 249	3 157	3 912	36 319	39 261
TOTAL des transferts en MFCFP	78 091	80 088	81 668	83 023	82 269 ***	100 587	86 344	90 606	98 608
TOTAL des transferts en M€	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 1999[53]. 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 520[55] 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. $PIB_{2004} = PIB_{1999} (1 + 4{,}2\ \%)^5 = 500{,}57$ et $PIB_{2005} = PIB_{1999} (1 + 4{,}2\ \%)^6 = 521{,}60$

	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 1er 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 calédonien[56]. »

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-Calédonie[57] ». 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 Réunion[58] ; 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 publique[59] ».

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 prix[61].

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-mer[62] : « 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 2004[63]. 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 locale[64] 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 relatifs[65].

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'Australie[66]. 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 PRIVÉ[67]

Année 2002	Métropole en €	Nouvelle-Calédonie en €	Nouvelle-Calédonie en FCFP
Traitement annuel moyen dans le public *toutes catégories* (A)	25 061	46 256	5 519 807
Salaire annuel moyen dans le privé *toutes catégories* (B)	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 social[68] »» 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 1er janvier 2005 au 1er juillet 2007 et le SMG est ainsi passé à 110 000 FCFP (soit 921,80 € contre 1 217,88 € en Métropole en 2005) au 1er 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 1er 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 (F.CFP/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 importer[70]. »

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 1990-1996[71]. 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 citées[72]. Le montant global des importations paraît significativement et positivement lié au montant des transferts sur cette période.

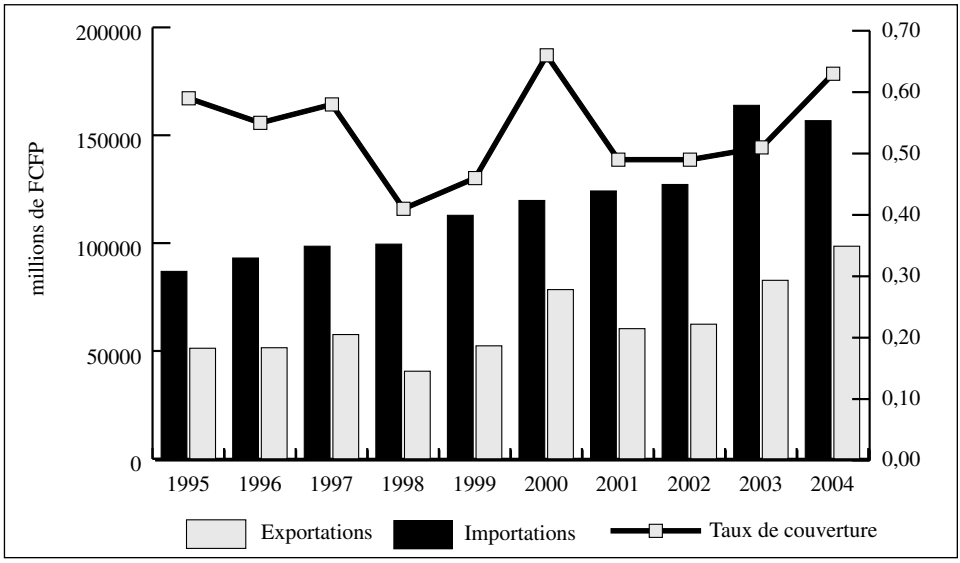
Avec les variables suivantes
IMPORT : Montant total des importations – TRANSF : Montant total des transferts
Équation de la droite de régression[73] : IMPORT = 2,23 * TRANSF + – 81 833,95
La dépendance est significative.
Coefficient de corrélation : + 0,73 (TRANSF explique 53 % de la variance de IMPORT)
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 minerai. 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 nickel[74] ».

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

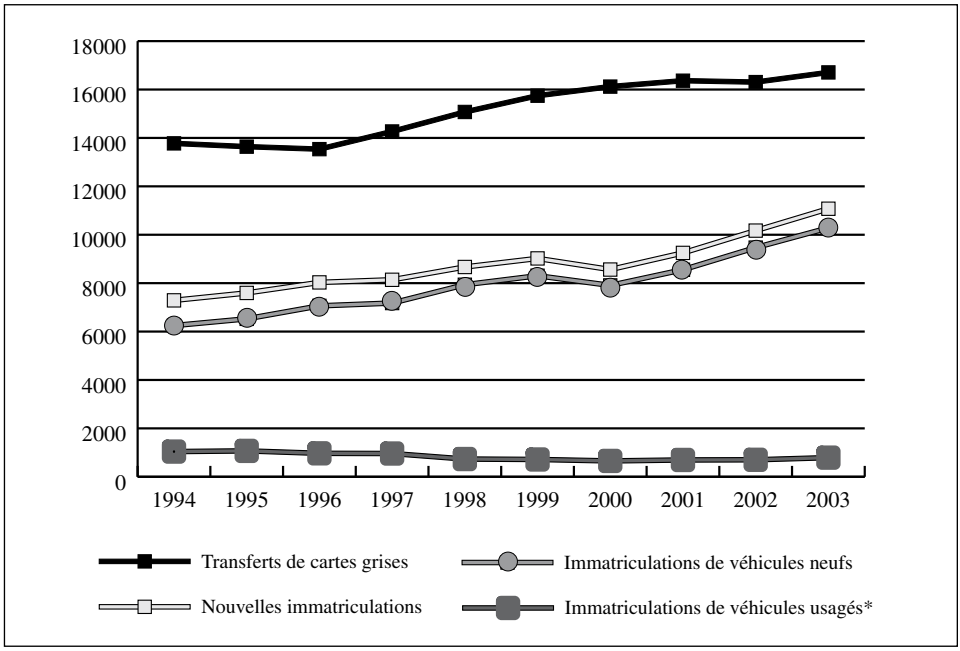
Données cumulées	2003 (MFCFP)	2004 (MFCFP)	2004 (M €)
Produits alimentaires	20 480	21 804	182,72
Produits minéraux	16 826	19 623	164,44
Produits chimiques	11 435	12 260	102,74
Produits en caoutchouc plastique	5 264	5 930	49,69
Bois et ouvrages en bois	1 671	1 743	14,61
Papiers et ouvrages en papier	3 743	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 camionnettes[76].

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 Métropole[77]). 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 population[78], 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 jalousies 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 récentes[80] 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 1991[81] 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 Européens[82]. » 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 Métropole[83] »». 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 ferments du climat général de l'île et par suite conditionneront les chances d'un développement harmonieux[84].

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 SURRÉMUNÉRATIONS

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 pompidoliens[85], sous l'effet de la griserie du boom du nickel, avaient augmenté l'index le 1er 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 1er juillet 1970 à 2,00, puis à 1,97 le 1er 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 1er septembre 1978, mais les communes de brousse vont s'y stabiliser. Le mouvement reprend pour le grand Nouméa à 1,89 le 1er 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 1er mars 1981 : 1,73 pour l'agglomération et le maintien à 1,94 pour la brousse et les îles[86]. 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 Vachey[87].

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 indiciés ; 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 XIe 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-mer[88]. 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-mer[89]. 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 sociale[90] ».

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 Ve 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'entrait 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 fonctionnaires[91]. »

Relancée à nouveau sur le sujet en avril 2005[92], 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 locale[94]. 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 calédonien-*

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 présidentielle[95] », 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 préoccupante[96] ».

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 FCFP[98]. 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-CALÉDONIE[99]

	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 FCFP[100]. 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 collectivité[102]. 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'épuisera[103], 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 annuel[104]. 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 précaire[106]. 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.

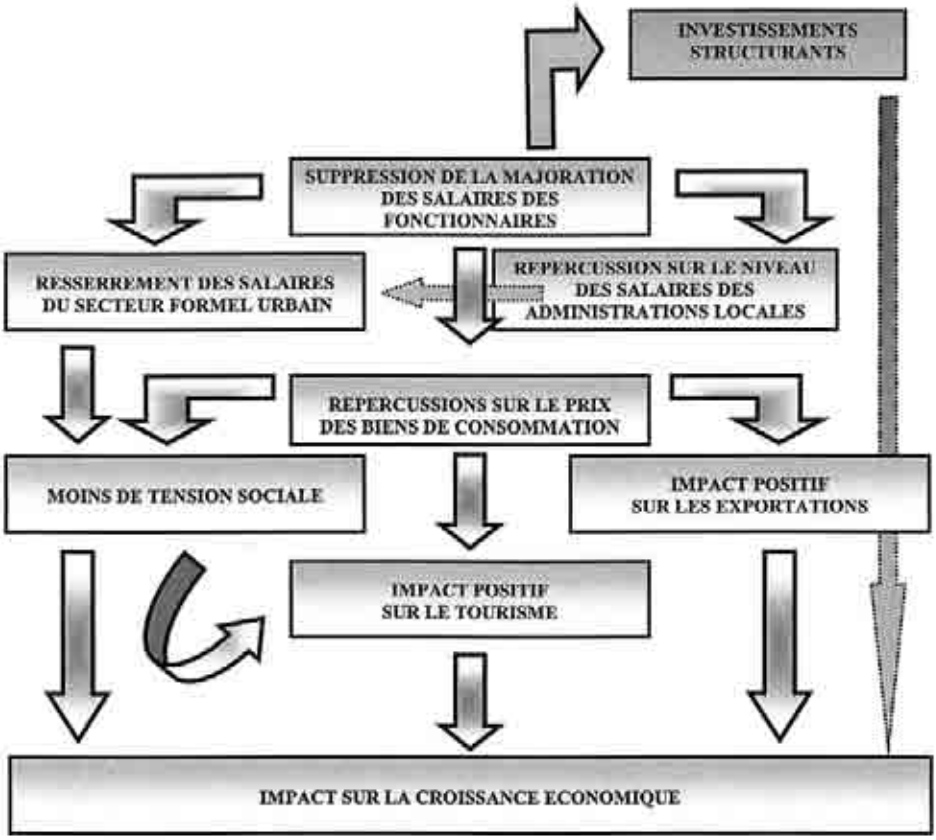
On dispose de quelques éléments néanmoins qui montrent une évolution des esprits. Le 11 novembre 2004, l'Association des communes d'outre-mer, réunie en congrès, a déclaré souhaiter remettre à plat les surrémunérations de la fonction publique communale, qui mettent à mal les finances des municipalités 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 démarche[107].

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 bien[108]. L'atterrissage 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 rejointe 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 prospectives[109]. 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 importations[110]. »

Alain Liennard, dans une thèse de doctorat de l'université de Montpellier sur la Nouvelle-Calédonie soutenue en décembre 2003[111], 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 professions[112] ». 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 étudié[113]. 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 précédant. 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 notablement 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 aggraveront 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 économique[114] ».

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 impressionnants[115]. 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'OCDE[116].

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 1,30[117] 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 détachés[118].

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 exercice[119].

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, 5e 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 suffisante[121], 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 2005[122]. 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'accession 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, reposerait 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 Guyane[123]. »

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 Métropole[124]. » 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 1er 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 avantage[125].

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'établit[126]. »

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 mesure[127]. »

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'égalité[128] 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 disparaître[129]. »

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
1er degré	36 995	36 995	36 988
2e 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 6e 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 LOLF[130] ; 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'expliciter 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 sujet[131] »…

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 1er 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 2005[132]. 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 Îles[133]. 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 projet[134].

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 3/5e 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 3/5e de ses membres[135].

Le franc CFP[136], 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 1er 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 *statu 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 CE[138].

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'ensemble[139]. »

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 US[140]. 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 US[141]. 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.

Annexes

I – La « petite » alternance du 9 mai 2004 : une instabilité pour durer

II – « L'unité de commandement »

III – Règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie adopté le 22 juillet 2004

IV – Note de service de la présidente du gouvernement du 30 août 2004 sur le fonctionnement du gouvernement

V – Le corps électoral en Nouvelle-Calédonie

VI – La situation des fonctionnaires de l'État en Nouvelle-Calédonie

I – LA « PETITE » ALTERNANCE DU 9 MAI 2004 : UNE INSTABILITÉ POUR DURER

ÉLECTIONS PROVINCIALES DE 1999

Province Sud

RPCR	FNLKS	FN	Alliance	FCCI	Renouveau	Calédonie autrement	GAM	TOTAL
25325	6 165	5 374	4 830	2 852	2 444	1 897	706	49593
51,07	12,43	10,84	9,74	5,75	4,93	3,83	1,42	%

Province Nord

UNI	FLNKS	RPCR	FCCI	DECA	UPM	LKS	GAM	TOTAL
4 770	3 811	3 058	2 628	1 169	929	470	252	17087
27,92	22,30	17,90	15,38	6,84	5,44	2,75	1,47	%

Province des îles Loyauté

FNLKS	RPCR	LKS	FCCI	Palika	USTKE	FULK	TOTAL
3 806	2 376	2 069	1993	1 336	514	393	12489
30,47	19,04	16,57	15,96	10,70	4,12	3,15	%

Indépendantistes (FLNKS, UNI, PALIKA, LKS, FULK, GAM, UPM, USTKE) : 25 221, soit 31,86 %

Non indépendantistes (RPCR, Alliance, Renouveau, Calédonie autrement, FN, DECA) : 46 475, soit 58,70 %

Positionnement-charnière (FCCI) : 7 473, soit 9,44 %

Total Congrès : 79 169

Sièges au Congrès : 54

RPCR : 24 – FLNKS : 12 – PALIKA-UNI : 6 – FCCI : 4 – Alliance : 3 – FN : 4 – LKS : 1

ÉLECTIONS PROVINCIALES DE 2004

Province Sud

Avenir ensemble	RPCR	FN	UNI	Wamytan	UC	Calédonie, mon pays	TOTAL
18584	17094	6 135	2 530	2 098	1 848	1 206	
33,90	31,18	11,19	4,61	3,83	3,37	2,20	%
MCC	MDCC	Mapou & Verts	UO	Avance	ROC	FCCI	
1 140	1 070	851	749	652	429	426	54822
2,08	1,95	1,57	1,37	1,19	0,78	0,78	%

Province Nord

UNI	UC	RPCR	Avenir ensemble	FCCI	Calédonie, mon pays	EFN	LKS	MDCC	TOTAL
7 713	5 577	2 346	1 754	1 182	703	549	350	385	20 559
37,52	27,13	11,41	8,53	5,75	3,42	2,67	1,70	1,67	%

Province des îles Loyauté

UC	RPCR	UNI	LKS	UC renouveau	FCCI	CEA	MDCC	TOTAL
3 199	2 440	2 313	2 222	1 587	1 258	1 010	164	14 191
22,54	17,19	16,30	15,66	11,18	8,85	7,12	1,16	%

Indépendantistes (UNI, LKS, UC, CEA, UC renouveau, Wamytan, Mapou) : 31 308, soit 34,95 %

Non indépendantistes (Avenir ensemble, Rassemblement, MDCC, EFN, Calédonie mon pays, FN, Avance, UO, MCC, ROC) : 55 400, soit 61,84 %

Positionnement-charnière (FCCI) : 2 864, soit 3,19 %

Total Congrès : 89 572

Sièges au Congrès : 54

Rassemblement UMP : 15 – Avenir ensemble : 16 – UNI-FLNKS : 8 – UC : 7 – FN : 4 – LKS : 1 – UC renouveau : 1 – FCCI : 1 – Non inscrits : 1

Entre 1999 et 2004, le nombre des votes exprimés est passé de 79 169 à 89 572, soit une progression de 13,14 %. Le camp indépendantiste, dont le regroupement est incertain, enregistre une progression de 3,05 %. Le camp non indépendantiste progresse également de 5,64 %, la recomposition se faisant au détriment de la FCCI dont le positionnement est resté ambigu.

Et l'avenir ? Le corps électoral est quasi-connu : hormis les jeunes qui accéderont à l'âge de la majorité, le corps électoral « de sortie de l'accord », gelé au 31 décembre 1994, est quasiment celui des provinciales de 2004 (31 décembre 1993). Celui des provinciales de 2009 et 2014 serait gelé au 8 novembre 1998 (voir annexe V).

Il paraît très vraisemblable que l'éclatement de la représentation, sans majorité politique homogène autre que de coalition ou « d'idées », devienne le « régime de croisière » de l'accord de Nouméa et non une incertaine transition vers un nouveau système majoritaire.

II – L'UNITÉ DE COMMANDEMENT

NOTE DU PRÉSIDENT DE LA PROVINCE SUD EN DATE DU 20 AVRIL 2001

À Mmes et MM. les élus du Rassemblement sur le fonctionnement des institutions et la prééminence des provinces.

Les institutions politiques et les organismes concourant aux pouvoirs publics sont nombreux : assemblées de province, gouvernement, congrès, conseils municipaux, CES, chambres consulaires, établissements publics, etc. Le risque est que si chacun d'entre eux travaille pour le seul intérêt de la collectivité ou des ressortissants qui le concernent, il arrivera fatalement des oppositions entre ces collectivités ou organismes, voire entre les personnes qui les administrent.

Le danger est d'autant plus grand que c'est le plus souvent le Rassemblement, par l'intermédiaire de ses élus, qui contrôle ou gère ces organismes. En effet, nos adversaires ne manqueront pas d'accentuer nos contradictions, de nous dresser les uns contre les autres et il en sera alors fini de l'unité d'action de notre mouvement et de la politique de paix et de progrès que le Rassemblement conduit pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie.

Il est donc impératif de retrouver une unité de commandement.

Il est clair que cette unité doit se trouver à la tête du Rassemblement et, à mon avis, être située à la province Sud.

Il faut bien voir, en effet, que c'est à la création des provinces issues des accords de Matignon, que nous devons la paix et la prospérité que connaît la Nouvelle-Calédonie : seules les provinces ont permis que les indépendantistes aient la parcelle de souveraineté qu'ils réclamaient, et, par ailleurs, jamais le sud du territoire n'a fait autant de progrès que depuis que la province a la responsabilité de sa gestion.

Pour arriver à ce résultat, les provinces ont reçu la compétence générale ; c'est seulement lorsqu'il n'a pas été possible de faire autrement que le Territoire ou l'État ont conservé des attributions particulières. Dès lors, il ne peut y avoir de retour en arrière : autant il est loisible d'envisager par exemple que le gouvernement ou le congrès soit organisé différemment, autant il est certain que les provinces sont les institutions qui demeureront quoi qu'il arrive si l'on veut poursuivre une politique de paix et de progrès.

En conséquence, C'est à partir des provinces que doit s'organiser la politique en Nouvelle-Calédonie.

La politique du Rassemblement doit donc partir de la province Sud et être ensuite exécutée, selon leurs compétences, par les autres collectivités ou organismes : gouvernement, congrès, communes, chambres consulaires, établissements publics, etc.

En pratique, je vous propose que cette politique soit élaborée par des réunions de coordination tenues à la présidence de la province Sud, en particulier avec la participation

du président du gouvernement, du premier vice-président de la province, du président et de la première vice-présidente du congrès.

Je les ai chargés de veiller à ce que cette unité de commandement, gage de réussite de notre politique, ne soit jamais perdue de vue. Ils devront veiller également à ce que tous les élus du Rassemblement participent à la réflexion et à l'action de notre mouvement dans les institutions et organismes dans lesquels ils travaillent, à quelque niveau de responsabilité que ce soit.

Ils devront, enfin, veiller à la mise en application de notre volonté de rééquilibrage économique en faveur du Nord et des Îles.

Jacques Lafleur

LA RÉPONSE DE LA 1RE VICE-PRÉSIDENTE DU CONGRÈS

Monsieur le Président,

Le vendredi 27 avril, j'ai reçu votre note. Je l'ai immédiatement déchirée et mise à la poubelle, sous le coup de la colère et du désespoir. Jeudi, j'en ai demandé une copie à Marie-Hélène Besson. J'avais décidé entre-temps de réagir.

Votre présentation de la province comme socle de la vie politique en Nouvelle-Calédonie relève d'une analyse juridique fausse, d'une grave erreur politique, d'une dérive impressionnante vers un pouvoir personnel de plus en plus grand. La loi organique est claire : la collectivité prééminente est la Nouvelle-Calédonie. C'est elle qui a un pouvoir législatif au sens constitutionnel. C'est vers elle que se font tous les transferts de compétences. Les provinces sont des collectivités de gestion comme les communes, pas plus.

Sur un plan politique, la seule collectivité capable de rassembler, c'est la Nouvelle-Calédonie. Or, faire que les gens se rapprochent, c'est éviter l'indépendance.

La politique du rassemblement doit donc partir de la province Sud et être ensuite exécutée selon leurs compétences par (…) le gouvernement (…).

La volonté de renforcement d'un pouvoir personnel déjà énorme est franchement affirmée. Bravo pour la franchise ! Mais quelle tristesse de vous voir vous enfermer dans un cercle de plus en plus restreint, de plus en plus hermétique à la réalité, qu'elle soit sociale, économique ou politique.

Le partage du pouvoir avec les indépendantistes en 1988 n'a été qu'un moyen pour mieux le conserver. Vous l'aviez su avant tous à cette époque. Et vous avez eu bien raison d'utiliser ce savoir à votre profit et à l'avantage de tous. Mais aujourd'hui les gens ont évolué, leurs attentes aussi. La confiance aveugle n'existe plus que chez les très anciens. Les autres veulent être informés, veulent que leurs avis soient sollicités. Les politiques doivent se recycler : il leur faut apprendre à écouter, apprendre à comprendre, apprendre à débattre. Or, le RPCR ne sait que polémiquer.

Bref, je suis opposée à une telle vision du fonctionnement des institutions et la prééminence des provinces. Je ne m'y associerai en aucune façon. Vous pouvez donc déjà envisager le très prochain remplacement de la première vice-présidente du congrès puisque je ne prendrai pas part aux réunions de coordination dont les participants doivent mettre en œuvre cette politique.

Malgré cela, je vous assure que je conserve quelques bons sentiments à votre égard.

Marie-Noëlle Thémereau

III – RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ADOPTÉ LE 22 JUILLET 2004

Le présent règlement, délibéré et adopté en réunion du gouvernement, le jeudi 22 juillet 2004, a pour objet de préciser les règles de fonctionnement de l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie.

Il ne reprend pas, sauf exceptions rendues nécessaires pour la compréhension de ses articles, les dispositions de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (articles 122 à 125 sur les règles de fonctionnement, articles 126 à 133 sur les attributions du gouvernement, articles 134 à 136 sur les attributions du président du gouvernement).

Titre I – De la collégialité et de la solidarité du gouvernement

Article 1 : De la décision (article 128 de la loi organique)

Le gouvernement est chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence.
Le président du gouvernement recherche prioritairement le consensus, avant de faire usage des dispositions de l'article 128 de la loi organique.

Article 2 : Du contreseing *(article 128 de la loi organique)*

Les arrêtés du gouvernement sont signés par le président et contresignés par les membres du gouvernement, chargés d'en contrôler l'exécution.
Les arrêtés visés à l'article 132 de la loi organique sont contresignés par le membre ou les membres du gouvernement chargé du secteur.

Article 3 : De la délégation au président

La délégation consentie, s'il y a lieu, au président du gouvernement suivant l'article 131 de la loi organique, est consentie pour une durée limitée définie dans l'acte de délégation.

Article 4 : De la solidarité (articles 124 et 130 de la loi organique)

Les membres du gouvernement et leurs collaborateurs sont tenus à la confidentialité sur les faits dont ils ont connaissance à raison de leurs fonctions. Ils défendent, notamment devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie, la position collégiale du gouvernement.
En cas de manquement grave ou répété, le gouvernement peut par délibération mettre en œuvre la procédure de l'article 130 de la loi organique.

Titre II – Du fonctionnement du gouvernement

Article 5 : Des réunions du gouvernement (article 122 de la loi organique)

La présence des membres du gouvernement aux réunions du gouvernement est requise.
Tout membre du gouvernement, empêché, en informe le président.
Le gouvernement peut procéder, en tant que de besoin, à l'audition d'un collaborateur, d'un chef de service ou d'une personne extérieure.

Le gouvernement ne peut se réunir que si la majorité des membres du gouvernement est présente ou représentée. Conformément à l'article 128 de la loi organique, les décisions ne sont acquises qu'à la majorité de ses membres présents.

Article 6 : De la fixation de l'ordre du jour des réunions du gouvernement (article 123 de la loi organique)

Tout projet de loi du pays, projet de délibération ou arrêté, préparé par un service de la Nouvelle-Calédonie, est soumis préalablement à toute inscription à l'ordre du jour du gouvernement, pour approbation au membre du gouvernement chargé du secteur, par le secrétaire général.
Tout membre du gouvernement peut demander au président du gouvernement l'inscription à l'ordre du jour d'une question relevant de son secteur d'administration.
Le président du gouvernement, conformément à l'article 123 de la loi organique, arrête l'ordre du jour du gouvernement en retenant ou non les points ayant fait l'objet d'un refus d'inscription ou d'une proposition. La position du membre du gouvernement lui est communiquée.
L'ordre du jour est adressé à tous les membres du gouvernement sous un délai d'une semaine avant la réunion. Le Haut-commissaire est informé suivant l'article 123 de la loi organique. Ces délais peuvent être réduits en cas d'urgence.

Article 7 : De l'organisation des séances du gouvernement (articles 122 et 123 de la loi organique)

L'ordre du jour des séances comprend :
– partie A : Les projets de lois du pays, ou de délibérations relevant du congrès de la Nouvelle-Calédonie ;
– partie B : Les délibérations et arrêtés soumis au gouvernement, y compris les nominations de l'article 132 de la loi organique ;
– partie C : Les questions relevant de la compétence de l'État dont le Haut-commissaire a demandé l'inscription à l'ordre du jour ;
– partie D : Les communications du président et des membres du gouvernement.

Le président informe, lors des réunions du gouvernement, les membres du gouvernement des décisions ou positions qui ont été prises dans le cadre de ses prérogatives propres.
Tout membre du gouvernement qui prend l'initiative d'une communication formelle doit au préalable en informer le président du gouvernement, les autres membres du gouvernement ainsi que le secrétaire général, en respectant un délai de prévenance de 48 h 00. À défaut, le président peut reporter la communication.

Article 8 : Compte rendu et communiqué de séance (article 124 de la loi organique)

À l'issue de chaque réunion du gouvernement, le secrétaire général rédige un compte rendu de séance ; il recense les décisions adoptées. Il est signé par le président. Il est archivé au secrétariat général et transmis à l'ensemble des membres du gouvernement.
Il sert de base au communiqué qui sera publié par le président du gouvernement.

Une rectification du compte rendu de séance peut être demandée par tout membre du gouvernement au président du gouvernement ; elle fait alors l'objet, si nécessaire, d'une information à la séance suivante du gouvernement et y est enregistrée dans les mêmes formes.

Article 9 : De la communication interne au gouvernement

Tout membre du gouvernement a le droit d'être informé des affaires de la compétence du gouvernement, et notamment de tout projet de loi du pays, ou de délibération ou demande de communication, dès lors que le projet est suffisamment formalisé et soumis à une concertation ou une communication externe. Une note de service du président du gouvernement à l'intention des directeurs précisera les modalités d'application de ce droit à l'information.

Les membres du gouvernement et le président s'informent mutuellement et collectivement par la voie du réseau *intranet* du gouvernement. Les convocations réglementaires sont assurées à la fois par le réseau *intranet* et par transmission courrier.

Le président du gouvernement peut organiser des conseils informels du gouvernement, sans qu'il y ait lieu à prise de décision, pour définir la politique générale du gouvernement ou rechercher un consensus sur les dossiers avant leur inscription à l'ordre du jour du gouvernement.

Article 10 : Des moyens des membres du gouvernement

La répartition des moyens fait l'objet d'une délibération du gouvernement, dans le cadre des moyens budgétaires autorisés par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Chaque membre du gouvernement dispose de moyens humains en rapport avec l'étendue du secteur d'attribution qui lui est dévolu, dont au minimum trois collaborateurs de cabinet.

Titre III – De l'organisation des services de la Nouvelle-Calédonie et du rôle des membres du gouvernement

Article 11 : De l'organisation générale des services (articles 127, 8° et 134 de la loi organique)

L'organisation des services fait l'objet d'un débat préalable à la nomination du secrétaire général et des directeurs généraux des services. Conformément à l'article 127, 8° de la loi organique, elle est fixée par un arrêté du gouvernement.

Cet arrêté définit les attributions spécifiques du secrétaire général, ainsi que des directeurs généraux des services, si le gouvernement en crée l'emploi. Les directeurs généraux des services, en application de l'article 134 de la loi organique, sont nommés par arrêté du gouvernement.

Article 12 : De la mission d'animation et de contrôle (article 130 de la loi organique)

Le membre du gouvernement, chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, dispose dans ce secteur d'un pouvoir d'instruction envers le secrétaire général, les directeurs généraux des services et les directeurs et, à défaut de direction, les chefs

de service, par voie de note circulaire ou directive. Le président du gouvernement et le secrétaire général sont tenus nécessairement informés.
Le pouvoir d'instruction du président du gouvernement s'exerce envers l'ensemble des services et agents de la Nouvelle-Calédonie.
Les membres du gouvernement, chargés d'un secteur, ont dans ce secteur un droit de regard sur l'ensemble des courriers adressés au gouvernement. Les courriers signés par le secrétaire général, par délégation du président du gouvernement, peuvent être préalablement visés pour avis par le membre du gouvernement chargé du secteur. Les modalités de ce paragraphe sont soumises à concertation entre le membre du gouvernement concerné et le secrétaire général.
Le courrier des directeurs généraux des services, dans leur secteur, peut leur être soumis, à leur demande, suivant les mêmes modalités. Si un désaccord subsiste, la question est transmise au président du gouvernement.
Le président du gouvernement nomme aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie (article 134 de la loi organique). Le membre du gouvernement, chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, est préalablement informé dans ce secteur par le secrétaire général ou les directeurs généraux des services des mouvements de personnels, non compris dans le champ d'application de l'article 132 de la loi organique.

Article 13 : De la communication externe du gouvernement

Les membres du gouvernement, dans leur secteur, sont chargés à titre principal de la rencontre avec les citoyens, administrés ou usagers, syndicats ou corps constitués. Ils pratiquent la concertation sociale.
Ils peuvent assurer la communication, dans leur secteur, au nom du gouvernement, après accord de celui-ci.
Le président exerce, sans exclusive, ces fonctions, au nom du gouvernement, pour l'ensemble des secteurs de l'administration de la Nouvelle-Calédonie.
Le contenu du site Internet du gouvernement reflète l'expression collégiale du gouvernement. Son contenu fait l'objet d'une concertation au sein du gouvernement.

Article 14 : Valeur juridique

Ce règlement a valeur de mesure d'organisation intérieure du gouvernement.

La présidente du gouvernement
Marie-Noëlle Thémereau

IV – NOTE DE SERVICE DE LA PRÉSIDENTE DU GOUVERNEMENT DU 30 AOÛT 2004 SUR LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

Objet : Fonctionnement du gouvernement.

Aux directeurs de service de la Nouvelle-Calédonie.

Copie aux directeurs des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie.

SUR L'ORGANISATION GÉNÉRALE DES SERVICES

L'administration de la Nouvelle-Calédonie est répartie par secteur gouvernemental ; les directions, services et établissements publics sont rattachés comme suit à chaque membre du gouvernement.

	Secteur gouvernemental	Directions et services rattachés	Établissements, organismes, agences, associations avec délégation de service public correspondant
1	**Présidente** Affaires Sociales et Solidarité	Direction des affaires administratives et juridiques Direction des affaires sanitaires et sociales	➢ Associations des maires ➢ CAFAT et mutuelles ➢ Protection judiciaire (CSJ, CAE) ➢ Associations à caractère social hors handicap
2	**Déwé Epéri Gorodey** Culture – Condition féminine et citoyenneté	Direction culturelle de la NC *à créer* Service des musées et du patrimoine Service des archives État civil coutumier (DAAJ)	➢ Bibliothèque Bernheim ➢ École territoriale de musique ➢ ADCK ➢ SACENC
3	**Pierre Frogier** Commerce extérieur	Direction des échanges commerciaux	➢ Organisation douanière du Pacifique (OCO)

4	**Didier Leroux** Économie – Fiscalité – Développement Durable – Mines – Transports aériens – Communications	Direction régionale des douanes (SM) Direction services fiscaux Direction affaires économiques Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie Aviation civile (SM) SMAI	➢ ISEE ➢ ADECAL ➢ CCI ➢ Conseil des mines ➢ OPT ➢ Agence desserte aérienne (ADANC)
5	**Gérald Cortot** Transports terrestres et maritimes – Sécurité routière – Infrastructures – Énergie et schéma d'aménagement	Service de météorologie D.I.T.T.T. Direction des mines et de l'énergie (énergie) Service de la marine marchande et des pêches maritimes (marine)	➢ Port autonome ➢ GIE tourisme ➢ Agence de maîtrise de l'énergie ➢ Enercal ➢ Conseil permanent sécurité routière ➢ GIE topographie
6	**Marianne Devaux** Santé et handicap	Direction des affaires sanitaires et sociales	➢ Hôpitaux (4) et cliniques ➢ Agence sanitaire et sociale ➢ CORH et autres ➢ Associations calédoniennes des handicapés ➢ FSH
7	**Alain Song** Formation professionnelle – Emploi – Fonction publique	Direction de la formation professionnelle continue Direction du travail DRHFPT Inspections du travail (3)	➢ APE ➢ ETFPA ➢ Chambre des métiers ➢ EMM ➢ CFTMC ➢ IFAP ➢ OTRAF ➢ IFPSS
8	**Charles Washetine** Enseignement	Direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie	➢ DEC FELP ASEE ➢ IFM ➢ CDP ➢ UNC ➢ IUFM ➢ IRD ➢ CNRS ➢ CREIPAC
9	**Jean-Claude Briault** Finances et budget	Direction du budget et des affaires financières	➢ Comité des finances locales

10	**Éric Babin** Agriculture – Élevage et pêche	Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales Service de la marine marchande et des pêches maritimes (pêches) Direction des services fiscaux (service du domaine)	➢ ERPA ➢ OCEF ➢ Chambre d'agriculture ➢ ADRAF ➢ IAC ➢ APICAN ➢ Commission pour la gestion du domaine ➢ Comité consultatif de l'environnement à créer
11	**Maurice Ponga** Jeunesse et Sports	Direction de la jeunesse et des sports	➢ Ligues et fédérations sportives ➢ CTOS ➢ Haut conseil du sport ➢ Associations territoriales de jeunesse

Le secrétaire général du gouvernement assure la bonne organisation du travail collectif du gouvernement. À ce titre, il est chargé :
– de la proposition d'ordre du jour de la réunion du gouvernement ;
– de l'enregistrement, de la coordination et de l'étude des dossiers destinés au gouvernement ;
– de la préparation du compte rendu des réunions du gouvernement ;
– du suivi et de l'exécution des décisions du gouvernement ;
– de la saisine par le gouvernement des institutions prévues par la loi pour l'adoption des textes législatifs et réglementaires au congrès ;
– de la publication des textes au JONC.

Le secrétaire général du gouvernement reçoit délégation de signature de la présidente du gouvernement pour agir dans les domaines fixés à l'article 134 de la loi organique. En concertation avec les membres du gouvernement, il agit dans les domaines qui sont attribués à chacun des membres en vertu de l'article 130 de la loi organique.

Pour la mise en œuvre des décisions du gouvernement et des mesures relevant de ses fonctions, le secrétaire général est assisté dans ses tâches par les directeurs généraux des services.

Sous l'autorité du secrétaire général, les directeurs généraux des services :
– assurent un appui aux directeurs dans la gestion de leur direction ; ils donnent, dans leur secteur, les directives ou instructions nécessaires à la mise en œuvre des décisions du gouvernement ;
– effectuent la coordination, dans leur secteur, des actions et des propositions des directions ;
– animent, notamment à partir des directions transverses (DBAF, DRHFPT, SMAI) les questions communes de l'administration.

En l'attente du recrutement d'un autre DGS, la répartition des directions et services entre le secrétaire général et les directeurs généraux des services est déterminée comme suit :

Secrétaire général	DGS	DGS
Alain Swetschkin	*Martine Michel*	*Léon Wamytan*
DASS	DAAJ	DAC
DBAF	DAE	DAVAR
DIMENC	DITTT	Direction culture
	Douanes	DENC
	DRHFPT	DFPC
	DSF	DJS
	DT	Météorologie
	Marine marchande et pêches	
	SMAI	

DE LA MISSION D'ANIMATION ET DE CONTRÔLE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Suivant l'article 12 du règlement intérieur du gouvernement : de la mission d'animation et de contrôle (130 LO), « le membre du gouvernement, chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, dispose dans ce secteur d'un pouvoir d'instruction envers le secrétaire général, les directeurs généraux des services et les directeurs et, à défaut de direction, les chefs de service, par voie de note circulaire ou directive. Le président du gouvernement et le secrétaire général sont tenus nécessairement informés.
Le pouvoir d'instruction du président du gouvernement s'exerce envers l'ensemble des services et agents de la Nouvelle-Calédonie. »

Le pouvoir d'instruction du membre du gouvernement s'exerce exclusivement sur les directions ou services qui lui sont rattachés.

Le secrétaire général ou le DGS, selon le secteur concerné, est invité aux réunions impliquant la participation d'un directeur ou d'un chef de service, programmées avec un membre du gouvernement ou, à la demande expresse de celui-ci, ses collaborateurs. Le secrétaire général ou le DGS, selon le secteur concerné, décide de sa participation à la réunion qui peut se tenir hors de sa présence. La même règle s'applique pour les réunions avec les établissements publics sous tutelle, ou les établissements privés chargés d'une mission de service public.

Le pouvoir d'instruction des membres du gouvernement ne s'exerce pas sur les mesures individuelles. Ces questions relèvent si nécessaire du DGS concerné ou du secrétaire général.

Le secrétaire général ou le DGS, selon le secteur concerné, doit être nécessairement informé des demandes faites aux directeurs, ou sous leur couvert aux chefs de service,

ainsi que des notes et éléments de réponse fournis par les directions. Il est souhaitable d'utiliser le réseau *intranet* qui assure une communication directe et immédiate et permet, le cas échéant, de justifier de l'information donnée et du moment.

Il est rappelé que le pouvoir d'instruction du président du gouvernement, ou en son nom du directeur de cabinet de la présidence ou du secrétaire général du gouvernement, s'exerce envers l'ensemble des services et agents de la Nouvelle-Calédonie.

« Les membres du gouvernement, chargés d'un secteur, ont dans ce secteur un droit de regard sur l'ensemble des courriers adressés au gouvernement. Les courriers signés par le secrétaire général, par délégation du président du gouvernement, peuvent être préalablement visés pour avis par le membre du gouvernement chargé du secteur. Les modalités de ce paragraphe sont soumises à concertation entre le membre du gouvernement concerné et le secrétaire général. Le courrier des directeurs généraux des services, dans leur secteur, peut leur être soumis, à leur demande, suivant les mêmes modalités. Si un désaccord subsiste, la question est transmise au président du gouvernement.
Le président du gouvernement nomme aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie (art 134 LO). Le membre du gouvernement, chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, est préalablement informé dans ce secteur par le secrétaire général ou les directeurs généraux des services des mouvements de personnels, non compris dans le champ d'application de l'article 132 LO. »

Il appartient à chaque membre du gouvernement de préciser au secrétaire général l'étendue du visa souhaité.

SUR L'INFORMATION DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Seul le membre du gouvernement chargé du secteur a l'accès à l'ensemble des documents de travail dans son secteur.

Suivant l'article 9 du règlement intérieur du gouvernement : « Tout membre du gouvernement a le droit d'être informé des affaires de la compétence du gouvernement, et notamment de tout projet de loi du pays, ou de délibération ou demande de communication, dès lors que le projet est suffisamment formalisé et soumis à une concertation ou une communication externe. Une note de service du président du gouvernement à l'intention des directeurs précisera les modalités d'application de ce droit à l'information.
Les membres du gouvernement et le président s'informent mutuellement et collectivement par la voie du réseau *intranet* du gouvernement. Les convocations réglementaires sont assurées à la fois par le réseau *intranet* et par transmission courrier. »

La communication des documents visés par cet article doit être effective aux conditions suivantes.

La demande d'information doit parvenir au directeur du service ou sous son couvert ; elle est signée par le membre du gouvernement à l'origine de la demande, le directeur de cabinet de la présidence ou le secrétaire général à la demande du membre du gouver-

nement. La communication est transmise au membre du gouvernement concerné, soit par voie *intranet* à son adresse, soit par courrier. Elle n'est transmise directement à l'adresse d'un collaborateur, que s'il en est fait la mention expresse dans la demande par le membre du gouvernement, le secrétaire général ou le directeur de cabinet de la présidence.

Le secrétaire général du gouvernement ou le directeur général des services, selon le secteur concerné, est nécessairement tenu informé par le directeur lorsqu'il est fait droit à la demande. Cette information peut prendre la forme d'un *cc intranet*.

Les documents préparatoires ne sont transmis aux membres du gouvernement, en dehors de leur secteur, que « dès lors que le projet est suffisamment formalisé *et* soumis à une concertation ou une communication externe ». Les critères du règlement sont cumulatifs. Les membres du gouvernement sont en effet informés, à leur demande et hors de leur secteur, que lorsque le document préparatoire sort d'une stricte analyse interne au service et est susceptible d'être communiqué à des tiers à l'administration.

Les difficultés quant à l'application de cette circulaire devront être soulevées d'abord devant les directeurs généraux des services.

Vous voudrez bien assurer la diffusion de cette note auprès de vos collaborateurs en la commentant lors des réunions de service.

Les présidents et directeurs des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie, dans le cadre de l'autonomie de leurs établissements, peuvent s'inspirer de ces principes de fonctionnement.

V – LE CORPS ÉLECTORAL EN NOUVELLE-CALÉDONIE

LES ÉLÉMENTS JURIDIQUES

L'accord de Nouméa ratifié par la population le 8 novembre 1998 distingue deux corps électoraux différents, le corps électoral des consultations sur l'accession à la pleine souveraineté (article 218 de la loi organique) et le corps électoral des élections au congrès et aux assemblées de province (article 188 de la loi organique).

- Le *corps électoral de l'article 218 sur l'accession à la pleine souveraineté est « gelé »* par l'accord de Nouméa, sans contestation depuis sa signature par les partenaires le 5 mai 1998.

  Il faut pouvoir justifier d'une durée de 20 ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date des consultations et « au plus tard le 31 décembre 2014 ». Il fallait donc être résident au plus tard le 31 décembre 1994 pour voter à ces consultations. Ce corps électoral est donc déjà identifié. C'est pratiquement celui des élections provinciales de mai 2004.

  Ces consultations sur l'accession à la pleine souveraineté sont au nombre potentiel de trois successivement et s'échelonnent entre 2014 et 2018. Leur date est fixée par le congrès à la majorité des 3/5 de ses membres.

  Les enfants nés en Nouvelle-Calédonie ou dont l'un des parents est né en Nouvelle-Calédonie, ayant atteint l'âge de la majorité et ayant le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie, pourront voter.

- Le *corps électoral provincial de l'article 188 pour les élections de 2009 et 2014 est « glissant »*, pour les personnes qui atteindront 10 ans de résidence continue « à la date de l'élection ».

  Pour les indépendantistes, la citoyenneté n'est accessible qu'à ceux arrivés avant le 8 novembre 1998, date du référendum sur l'accord de Nouméa. Si l'accord met fin à la colonisation, il met fin au peuplement… C'est le « corps gelé ». Mais le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation le 15 mars 1999 dans sa décision n° 99-410 DC : « Considérant qu'il ressort des dispositions combinées des articles 188 et 189 que doivent notamment participer à l'élection des assemblées de province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998 ; qu'une telle définition du corps électoral restreint est au demeurant seule conforme à la volonté du pouvoir constituant, éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77 de la Constitution, et respecte l'accord de Nouméa, aux termes duquel font partie du

corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès, notamment, les électeurs qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection. »

Le Parlement français a contesté cette interprétation en votant le 12 octobre 1999 la proposition suivante : « Il est inséré, avant le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution, un alinéa ainsi rédigé : Pour la définition du corps électoral aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie, le tableau auquel se réfère l'accord mentionné au premier alinéa de l'article 76 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à cet article. »

Le *corps électoral gelé* pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province relève ainsi du choix du président de la République qui doit saisir le Congrès de Versailles pour terminer la révision constitutionnelle. Celui-ci a déclaré le 25 juillet 2003 dans son intervention publique à l'issue du 3e comité des signataires à Koné, qu'il se devait « de régler cette question avant la fin de son quinquennat, c'est-à-dire avant 2007 ».

Au comité des signataires du 20 janvier 2005 à Paris, la ministre de l'Outre-mer a indiqué « que le Gouvernement s'engage à proposer au président de la République le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle reprenant exactement les termes de l'article 1er du texte adopté en 1999, qui complète l'article 77 de la Constitution sur la définition du tableau annexe. Ce projet de loi constitutionnelle sera déposé au Parlement d'ici à la fin du mois de juin 2005, l'objectif étant son adoption par les deux Assemblées, puis sa ratification par le Congrès du Parlement, d'ici la fin de l'année 2005 ou le début de l'année 2006 ». Ce qui n'a pas été fait…

Si la réforme a bien lieu, le corps électoral provincial sera « gelé » pour les personnes arrivées après l'approbation de l'accord de Nouméa. Ceux qui sont arrivés après le 8 novembre 1998 ne voteront ni aux provinciales de 2009, ni à celles de 2014, ni aux consultations sur l'accession à la pleine souveraineté. Ce sont les « résidents ». Ils peuvent s'exprimer par le vote aux élections présidentielles, législatives, européennes, aux référendums nationaux ainsi qu'aux municipales.

Les enfants ayant atteint l'âge de la majorité « après le 31 octobre 1998 » et soit justifiant de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit ayant eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit ayant un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifiant d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection pourront voter.

Dans tous les cas, les électeurs inscrits sur les listes électorales à la consultation du 8 novembre 1998 sur l'accord de Nouméa, à la condition de justifier d'une résidence à la date de la consultation ou de l'élection, peuvent voter sans appréciation d'une durée de résidence continue. Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui

y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

Le corps électoral est ainsi lié aux trois mandats du congrès commençant en 2004, 2009 et 2014, ainsi qu'aux consultations sur l'accession à la pleine souveraineté qui pourront s'échelonner de 2014 à 2018. L'accord de Nouméa précise que « si la réponse est négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée. Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette "irréversibilité" étant constitutionnellement garantie ».

LA CONSTITUTION TELLE QU'ELLE SERAIT COMPLÉTÉE PAR LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE ANNONCÉ

Art. 76. – Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française.
Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.
Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

Art. 77. – Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

– les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
– les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
– les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
– « Pour la définition du corps électoral aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie, le tableau auquel se réfère l'accord mentionné au premier alinéa de l'article 76 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à cet article. » ;
– les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

LES DÉCLARATIONS DES PARTENAIRES POLITIQUES HISTORIQUES

Pascal Naouna, au nom de l'Union calédonienne, à l'occasion du boycott du troisième comité des signataires à Koné, en juin 2003

« Je rappellerai :
– que les "indigènes" de la Calédonie, à l'instar des femmes françaises, n'ont obtenu le droit de vote qu'en 1946 ;
– que la circulaire Messmer de 1969 organisait la colonisation de peuplement en préconisant "un accroissement de l'immigration venue de Métropole afin d'éviter qu'à terme les autochtones ne soient majoritaires et se laissent tenter par l'indépendance" ;
– qu'à Nainville-les-Roches, nous avons néanmoins pris en compte "les victimes de l'histoire" dans les populations intéressées par le devenir de notre Pays ;
– que, lors de l'accord de Matignon de 1988, nous avons accepté une notion encore plus large du corps électoral basée cette fois-là sur 10 ans de résidence ;
– que, lors de l'accord de Nouméa signé en 1998, nous avons encore accepté de considérer les 8 000 nouveaux électeurs inscrits sur les listes électorales, issus de l'immigration des 24 000 personnes entrées sur le Territoire depuis 1988.

Tout ceci pour dire que son ultime concession de 1998 relative au corps électoral, fondant une souveraineté partagée dans une communauté de destin, a été actée et figée par la Constitution française en son article 76, alinéa 2. »

Pierre Frogier, au nom du Rassemblement le 20 janvier 2005

« Sur le corps électoral, le Rassemblement continue, et continuera, à s'opposer à ce que souhaite le FLNKS. Nous avons rappelé nos positions, elles n'ont pas évolué. Nous, nous souhaitons, et nous exigeons un corps électoral glissant qui permette, donc, à toute personne qui arrive en Calédonie de voter au bout de dix ans. Je comprends que la ministre de l'Outre-mer doive assumer des conséquences d'engagements qui ont été pris par la majorité socialiste en 1999. Mais, ça ne nous empêchera pas, encore une fois, malgré ce qui s'est décidé – les initiatives que prendra le gouvernement – de nous battre et de nous opposer, aussi bien au Sénat, et à l'Assemblée nationale à cette proposition. »

Paul Néaoutyine, au nom de l'UNI-FLNKS le 20 janvier 2005

« Le point essentiel, pour ce qui nous concerne, bien entendu, c'est le corps électoral. Donc, nous sommes tout à fait satisfaits que Madame la ministre se soit acquittée de ce qui a été acté au comité des signataires de Koné. C'est le respect de l'accord de Nouméa. C'est-à-dire que, le texte définissant le corps électoral, figurant dans l'accord de Nouméa, n'avait de glissant que la prise en compte des électeurs arrivés en Nouvelle-Calédonie entre 88 et 98. Au-delà de 98, c'est parfaitement clair, les nouveaux arrivants ne sont pas recevables sur la liste électorale locale, même au-delà de dix ans, et ce sont les éléments que Madame Girardin vient de nous présenter qui nous satisfont. »

VI – LA SITUATION DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Livret d'accueil du Vice-rectorat en Nouvelle-Calédonie

L'indemnité d'éloignement

Elle correspond à dix mois de traitement pour un séjour de 2 ans. Elle est versée en deux fois : cinq mois à l'arrivée et le reliquat à l'expiration de la période de deux ans. Elle est calculée sur la base du dernier traitement augmenté de 5 % par enfant à charge (moins de 20 ans) et de 10 % pour le conjoint non-fonctionnaire. Une retenue de 1 % est effectuée sur le montant total de l'indemnité d'éloignement au titre de la contribution de solidarité lors du versement de l'indemnité.

Attention : pour les personnels venant d'un DOM : paiement de la 1re fraction de l'indemnité d'éloignement TOM.

Après avoir effectué un séjour de moins de quatre années consécutives dans un département d'outre-mer, en application des dispositions de l'article 5, alinéa 4 du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953, dans le cas de séjours successifs en département puis en territoire d'outre-mer (DOM puis TOM), le cumul de ces deux indemnités n'étant pas possible, vous pouvez prétendre au bénéfice de la 1re fraction de l'indemnité d'éloignement TOM (article 2 de votre arrêté), déduction faite des sommes perçues dans les DOM.

Le traitement brut

La base est identique à celle de la Métropole : indice nouveau majoré (INM) multiplié par la valeur du point indiciaire.

Retenue pour pension civile

7,85 % du traitement brut (sans changement depuis le 1er février 1991).

Régime unifié d'assurance maladie maternité (obligatoire)

Taux de cotisation PS 3,85 %
Plafond mensuel : 388 500 FCFP (3 255,63 €)
Cotisation : 14 957 FCFP (125,34 €)
Il est à noter que ce système, local, se substitue à la Sécurité sociale.

Indemnité de résidence

Elle est payée sur la base de la zone de Paris, soit 3 %.

Avance de solde

Une avance peut être consentie par votre service payeur métropolitain. Elle sera reprise en quatre mensualités par le service de la solde du Vice-rectorat sur les mois de mars

à juin inclus. À noter qu'actuellement, la procédure d'avance de solde n'existe pas en Nouvelle-Calédonie.

Prestations familiales

Elles sont calculées au taux Métropole, ou au taux local. Pour le fonctionnaire n'ayant qu'un enfant, le régime local de l'allocation familiale est appliqué.

L'impôt sur le revenu

Les principes de l'impôt sur le revenu sont globalement identiques à ceux de Métropole. En revanche, les tranches et les pourcentages d'imposition sont différents et un peu inférieurs à ceux de Métropole. En ce qui concerne les revenus perçus l'année de votre arrivée, vous devez déclarer en Nouvelle-Calédonie :

– les revenus (salaires, pensions…) et les remboursements de loyers perçus du jour de votre arrivée sur le Territoire au 31 décembre par vous, votre conjoint ou les personnes à votre charge ;
– les revenus fonciers et certains revenus de capitaux mobiliers perçus en Nouvelle-Calédonie.

Chacune des deux fractions de l'indemnité d'éloignement est imposable sur une période de 12 mois (sauf si le contribuable renonce expressément à cet étalement). L'impôt fait l'objet de 3 versements dans l'année avec 2 acomptes payables avant le 31 mars et le 31 juillet.

Calcul du traitement

1. Traitement brut métropolitain – la retenue pour pension civile (7,85 %) = traitement net.
2. [Traitement net + résidence (3 %) + supplément familial] x coefficient de majoration (1,73 ou 1,94 selon le cas) – cotisation RUAMM = total rémunération.
3. Si nécessaire :
   – soustraire la cotisation MGEN (4,9 % du brut ou 2,9 % si adhésion à la Mutuelle des fonctionnaires),
   – ajouter les prestations familiales (affectées du coefficient de majoration),
   – déduire la contribution de solidarité (1 %).

Source : vice-rectorat de Nouvelle-Calédonie.
http://www.ac-noumea.nc/sitevr/LIVRET-ACC/PAYE.HTM

Bibliographie

Livres et rapports publics

Institutions

Assemblée nationale

Assemblée nationale, Rapport n° 972 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur « le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie » par Mme Catherine Tasca, 9 juin 1988.

Assemblée nationale, Rapport n° 1275, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur « le projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie et le projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie », par M. René Dosières, 16 décembre 1998.

Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2447 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur « la situation économique de la Nouvelle-Calédonie », par MM. Yves Tavernier et Gilles Carrez, 31 mai 2000.

Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1094 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur « la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer » par M. Marc Laffineur, 25 septembre 2003.

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

Sénat

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

Sénat, Rapport d'information n° 51 au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur « la défiscalisation dans les départements et les territoires d'outre-mer », par M. Roland du Luart, 7 novembre 2002.

Sénat, Rapport d'information n° 216 au nom de la commission des lois – 2003-2004 : « Mission en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna en septembre 2003 » de MM. Jean-Jacques Hyest, Christian Cointat et Simon Sutour, déposé le 16 février 2004.

Sénat, Rapport général n° 74 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, Rapporteur général, tome III « Les moyens des services » (deuxième partie de la loi de finances) Annexe n° 28 outre-mer, Rapporteur spécial : M. Henri Torre, 25 novembre 2004.

Rapport d'information n° 220, 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, 2 mars 2005.

Rapport d'information n° 7, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur « la mission de contrôle effectuée en Nouvelle-Calédonie relative à la défiscalisation des usines de traitement du nickel », par M. Henri Torre, 5 octobre 2005.

Commissariat général du Plan

Commissariat général du plan, *Outre-mer : le défi des singularités*, La Documentation française, 1993.

Conseil des Impôts

Conseil des impôts « L'imposition des revenus », 18e rapport, 2000.

Conseil des Impôts « La fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales » 21e rapport, 2003.

Cour des comptes

Cour des comptes, Rapport sur « les pensions des fonctionnaires civils de l'État », avril 2003.

Cour des comptes, Rapport préliminaire sur « les résultats de l'exécution des lois de finances pour 2004 », juin 2005.

Cour des comptes, Rapport sur « la Sécurité sociale 2005 », septembre 2005.

chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie « Lettre d'observations définitives n° 03/01 sur les exercices 1997-2001 » du 23 avril 2003.

IEOM

Institut d'Émission d'outre-mer, « La Polynésie française en 2004 », juin 2005.

Institut d'Émission d'outre-mer, « La Nouvelle-Calédonie en 2004 », juin 2005.

Institut d'Émission d'outre-mer, avec la collaboration de l'AFD et l'ISEE, « L'économie calédonienne en mouvement », décembre 2005.

ISEE

Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie, « Tableaux de l'économie calédonienne 2004 », novembre 2004.

Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie, « Bilan économique et social 2004 », juillet 2005.

Auteurs

Barbançon Louis-José, *Le pays du non-dit ; regards sur la Nouvelle-Calédonie*, 1992.

Bensa Alban, Freyss Jean, *La société kanak est-elle soluble dans l'argent… ?*, *Terrain* n° 23, revue d'ethnologie de l'Europe, octobre 1994.

Bertram Geoffrey et Watters Ray, *The MIRAB economy in South Pacific Micro states*, *Pacific viewpoint*, vol. 26, n° 3, septembre 1985.

Brou Bernard, *Nos lendemains chanteront-ils, La Nouvelle-Calédonie de 1957 à 1999*, Association histoire de la Nouvelle-Calédonie, 2002.

Cadart Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Economica, 1990.

Carbajo Joël, *Droit des services publics*, mémento Dalloz, 1995.

Christnacht Alain, *L'œil de Matignon*, Seuil, 2003.

Christnacht Alain, *La Nouvelle-Calédonie*, Les études de la Documentation française, 2004.

De Deckker Paul et Kuntz Laurence, *La bataille de la coutume et ses enjeux dans le Pacifique sud*, L'Harmattan, 1998.

Dommel Daniel, *La crise calédonienne ; rémission ou guérison ?*, L'Harmattan, 1993.

Doumenge Jean-Pierre, *L'outre-mer français*, Armand Colin, collection « U géographie », 2000.

Duhamel Olivier, *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, 1993.

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

Garde François, *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, collection « Mondes Océaniens », 2001.

Gorodey Déwé, *Par les temps qui courent*, Éditions Grain de Sable, 1996.

Lafleur Jacques, *L'assiégé ; 25 ans de vie politique*, Plon, 2000.

Lagadec Gaël, « Le commerce extérieur de la Nouvelle-Calédonie », dans *Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, PUG, 2002.

Pébereau Michel, Rapport sur la dette publique française, « Des finances publiques au service de notre avenir », décembre 2005.

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

Peyrefitte Alain, *Le Mal français*, Plon, 1976.

Pitoiset Anne, Lagadec Gaël, Perret Cécile, « Nickel et développement en Nouvelle-Calédonie », dans *Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, PUG, 2002.

Poirine Bernard, *Les petites économies insulaires : théorie et stratégies de développement*, L'Harmattan, 1995.

Poirine Bernard, *Tahiti, stratégie pour l'après-nucléaire*, L'Harmattan, 1996.

Tourret Alain, député, *Fonds spéciaux, primes et autres dérives*, Albin Michel, 2002.

de Villiers Michel, *Droit public général*, ouvrage collectif, Litec, 2002.

Littérature grise

AFD

Agence française de développement AFD-DME (société de didacticiels et de modélisation économiques), Rapport d'études n° 2, « Régime de change, politique monétaire et insertion internationale des TOM », dans le cadre du projet EURODOM, juin 2003.

Agence française de développement, « Analyse financière 2004 de la Nouvelle-Calédonie », août 2004.

Assemblée nationale, « jaunes » budgétaires du projet de loi de finances pour 2005, « Collectivités d'outre-mer », n° 1011.

« Assises du tourisme de la Nouvelle-Calédonie », 9 novembre 2004, conclusions.

Chouteau Patrick, Fourmann Emmanuel, 2000, « Les financements publics en Nouvelle-Calédonie. Une actualisation 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.

Cogneau Denis (DIAL – UR CIPRE de l'IRD) et Dumont Jean-Christophe (DIAL – UR CIPRE de l'IRD), « Les effets des surrémunérations des agents des administrations sur l'économie de la Réunion », Document de travail DIAL/Unité de Recherche CIPRÉ, Institut de recherches pour le développement, décembre 2000.

Dalmayrac Dany, « Les accords de Matignon : du temps des désaccords au temps des accords », thèse de doctorat soutenue à l'université française du Pacifique sous la direction de Paul De Deckker, septembre 1997.

David Victor, « Sociétés plurielles océaniennes et démocratie », mémoire de DEA « Sociétés et Cultures dans le Pacifique insulaire » de l'université de la Nouvelle-Calédonie, 2004.

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

« États généraux du logement social » à Nouméa, 14 décembre 2004, conclusions.

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

Harris (Société Louis Harris), Rapport d'étude sur « les impacts économiques, sociaux et fiscaux de la loi du pays n° 2002-019 », 15 mars 2005.

IEOM

IEOM, « L'endettement bancaire des particuliers en Nouvelle-Calédonie », septembre 2003.

IEOM-AFD, DME (société de didacticiels et de modélisation économiques), « Croissance et développement d'une économie insulaire », mai 2005.

IEOM, « La balance des paiements 2004 », juin 2005.

Klopfer Michel, Rapport d'audit financier de la province Sud, décembre 2004.

Liennard Alain, « 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, sous la direction de Michel Garrabé, décembre 2003.

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

USOENC (Union des syndicats ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie), colloque international « Nickel 2010 », 7 et 8 juillet 2005, conclusions.

Trésorerie générale de Nouvelle-Calédonie

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

Trésorerie générale, « Flux financiers publics en Nouvelle-Calédonie », juillet 2005.