

L'économie néo-calédonienne au-delà du nickel

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 39, mars 2017

La Nouvelle-Calédonie a connu une forte croissance économique entre les années 1960 et 2010. Aujourd'hui, le revenu moyen par habitant y est relativement élevé. Toutefois, cette prospérité repose en grande partie sur l'exploitation du nickel et les transferts en provenance de la métropole. L'économie calédonienne souffre de faibles gains de productivité, d'une compétitivité insuffisante et de fortes inégalités de revenus. Cette *Note* propose des solutions pour tenter de relever ces défis. Si leur mise en œuvre est du ressort des autorités calédoniennes, la métropole française peut y contribuer en modulant ses transferts en fonction d'objectifs ainsi redéfinis.

La croissance économique a faibli depuis 2011 du fait de la baisse du cours du nickel et de l'essoufflement d'un modèle économique sans gains de productivité. Le secteur extractif s'est développé de manière relativement autonome par rapport au reste de l'économie, en absorbant l'essentiel des compétences techniques. À côté du nickel, peu d'activités exportatrices ont pu se développer, du fait notamment de coûts élevés. La *Note* propose de mettre en place un fonds souverain afin de capitaliser une fraction des revenus tirés de l'extraction du nickel et de lisser l'effet des fluctuations de ses cours sur les budgets publics d'investissement. Ce fonds doit être doté d'une gouvernance indépendante du pouvoir politique, condition d'une réaffectation partielle des transferts métropolitains vers celui-ci.

L'étroitesse du marché local et la barrière naturelle constituée par l'éloignement géographique ne favorisent pas la

concurrence. En 2013 et 2014, deux lois de pays ont institué des règles sur le contrôle des opérations de concentration et décidé la mise en place d'une autorité administrative locale de la concurrence pour les faire respecter. Cependant, cette autorité tarde à voir le jour. Il est important de la rendre rapidement opérationnelle, avec éventuellement une assistance technique de la métropole. Pour renforcer la concurrence, il serait aussi souhaitable de poursuivre les efforts de basculement des droits de douane vers la toute nouvelle taxe générale sur la consommation (en unifiant progressivement ses différents taux) ; et d'abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés afin d'attirer des entreprises étrangères – une réforme qui peut être compensée par un relèvement des impôts fonciers.

Le déficit de compétitivité provient également de la qualification insuffisante de la main d'œuvre. La *Note* recommande d'accentuer les efforts de formation, en renforçant en particulier l'offre d'enseignement supérieur et technique dans l'île, tout en encourageant, de façon temporaire, la venue de compétences extérieures. Au niveau du primaire et du secondaire, il faudrait renforcer les incitations financières des enseignants dans les zones défavorisées.

Enfin, il existe de grandes inégalités sociales qu'il est toutefois difficile de connaître avec précision, et donc de corriger, du fait d'un manque statistique. La *Note* suggère d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu afin de financer des transferts sociaux incitatifs de type impôt négatif ou compléments de revenus sur les bas salaires.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a Université de la Nouvelle-Calédonie ; ^b Aix-Marseille School of Economics et EHESS, membre du CAE ;

^c Sciences-Po Paris et LIEPP, membre du CAE.

Introduction

La prospérité économique de la Nouvelle-Calédonie reste une exception parmi les zones d'Outre-mer. Au cours des « 50 Glorieuses » de 1960 à 2010, le produit intérieur brut (PIB) a crû, en moyenne, au rythme de 3,9 % par an en termes réels. En 2015, le PIB s'établit à environ 8 milliards d'euros (956 milliards de francs CFP). Le niveau moyen de revenu par habitant est ainsi comparable à celui de la métropole et nettement supérieur aux départements d'Outre-Mer ; la Nouvelle-Calédonie supporte également bien la comparaison avec les zones environnantes du Pacifique, avec un PIB nominal par habitant comparable à celui de la Nouvelle-Zélande, nettement supérieur à celui des autres États insulaires du Pacifique – mais inférieur de près de moitié à celui de l'Australie¹.

Pour autant, cette relative prospérité repose en grande partie sur l'exploitation du nickel – une ressource naturelle non renouvelable et dont le cours diminue fortement depuis 2011 – et les transferts en provenance de la métropole. Le reste de l'économie souffre de l'étroitesse du marché intérieur, d'incertitudes institutionnelles (référendum de 2018) favorisant l'attentisme des acteurs économiques et d'une faible compétitivité de l'économie, avec un droit de la concurrence encore balbutiant, une circulation des personnes et des biens structurellement entravée et une fiscalité protectionniste. La faible rentabilité intrinsèque de nombreux investissements a été compensée et entretenue par de fortes défiscalisations et une protection douanière qui, conjuguée à l'étroitesse du marché, a favorisé l'apparition de rentes. Ces différents éléments entravent le développement de

stratégies tournées vers l'innovation et l'exportation, laissant le nickel être la seule source d'exportations, fortement cyclique et peu porteuse dans le long terme. Enfin, les fortes inégalités de revenus et d'accès à l'éducation handicapent la croissance future, alors que le pays dispose de ressources naturelles exceptionnelles (climat, biodiversité, minéral...). La concentration des richesses a aussi pour conséquence de freiner la consommation en favorisant une épargne le plus souvent placée hors des frontières. Chacun de ces handicaps doit faire l'objet d'une attention particulière. Sur ces différents dossiers, la métropole française n'est pas décisionnaire (voir encadré 1). Mais elle peut contribuer à une nouvelle stratégie de croissance en modulant ses transferts en fonction d'objectifs ainsi redéfinis.

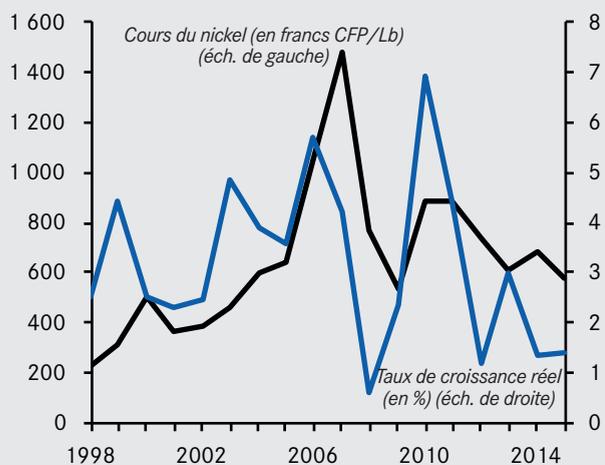
Atouts et dangers d'une économie centrée sur l'extraction minière

Tendances macroéconomiques : un essoufflement de la croissance

De 1998 à 2011, le PIB de la Nouvelle-Calédonie a crû en volume de 3,6 % par an en moyenne, pour une population en augmentation d'environ 1,9 % par an. Cette moyenne relativement satisfaisante cache cependant une grande instabilité liée aux fluctuations du cours du nickel (graphique 1) et aux variations des taux d'extraction dues notamment aux problèmes technologiques majeurs rencontrés depuis quelques années. Depuis 2012, la Nouvelle-Calédonie souffre en outre d'une diminution de l'investissement liée à l'achèvement de la construction des usines métallurgiques et à la fin progressive des grands chantiers publics. La consommation a aussi fortement ralenti depuis 2011.

Le tassement de la croissance depuis 2011 révèle également l'essoufflement du modèle historique de développement. La demande a été alimentée par des transferts extérieurs massifs (dotations de la métropole mais aussi investissements directs étrangers dans le secteur du nickel) ainsi que par des dépenses publiques croissantes (tant en fonctionnement qu'en investissement). L'activité s'est développée en mobilisant toujours plus de capital et plus de travail, mais sans véritable impératif de compétitivité en raison de la forte protection du marché intérieur. Entre 1995 et 2010, l'emploi salarié dans le secteur privé et l'activité ont crû en moyenne de 3,6 % par an : la productivité moyenne apparente du travail a stagné. Dans le même temps, les hausses des salaires ont alimenté une augmentation du coût unitaire du travail et une détérioration de la compétitivité².

1. Une croissance dépendante du nickel



Source : ISEE.

Les auteurs remercient au sein de la cellule permanente du CAE, Clément Carbonnier, conseiller scientifique, pour le suivi de ce travail, et Amélie Schurich-Rey, assistante de recherche, pour son apport de documentation.

¹ Cette comparaison ne prend cependant pas en compte les différences de coût de la vie entre les pays, faute de données sur les niveaux de prix relatifs pour la Nouvelle-Calédonie.

² Voir Gorohouna S., S. Rey et C. Ris (2016) : *L'évolution de la formation et de la productivité du travail en Nouvelle-Calédonie*, Conférence AFD 'La productivité comme relais de la croissance calédonienne ?', Nouméa, août.

1. Le cadre institutionnel de la Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est un modèle unique de pays d'Outre-mer français^a qui bénéficie d'institutions propres et de larges compétences. Un référendum sur l'accession à la pleine souveraineté est prévu au second semestre 2018.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie^b

Les accords de Matignon de 1988 créent trois provinces (province Sud, province Nord et province des Îles Loyauté) qui partagent géographiquement le pouvoir, tandis que l'Accord de Nouméa de 1998 change le statut du territoire et instaure un gouvernement collégial. La spécificité de ce statut est précisée par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie (n° 98-610) et la loi organique du 19 mars 1999 qui détaille les modalités de transfert de compétences de l'État. La Nouvelle-Calédonie dispose ainsi d'une grande autonomie, avec la reconnaissance du peuple Kanak, d'une citoyenneté locale, et le vote par le Congrès de « lois du pays »^c qui sont des actes législatifs égaux à la loi nationale et dont le contrôle échoit directement au Conseil constitutionnel. La loi organique fixe par ailleurs les modalités du référendum par lequel la Nouvelle-Calédonie sera appelée à se prononcer sur son accession à la pleine souveraineté. Enfin, le pays est doté de 33 communes dont les actes sont soumis au contrôle *a posteriori*.

Les institutions

La Nouvelle-Calédonie dispose d'un Congrès, d'un gouvernement collégial, d'un sénat coutumier (seconde chambre pour les questions relatives au statut coutumier, à celui des terres, aux signes identitaires et aux conseils cou-

tumiers), et d'un Conseil économique, social et environnemental, lui aussi consultatif.

Chacune des trois provinces dispose d'une compétence de droit commun. Elle est administrée librement par une assemblée élue pour cinq ans au suffrage universel direct dans le cadre de la province. Ces élections désignent également les représentants au Congrès de la Nouvelle-Calédonie. La province Sud, la plus peuplée, bénéficie de près des 3/5^e des 54 sièges du Congrès.

Le Congrès est compétent pour les affaires communes à l'ensemble du pays et élit un gouvernement collégial de 5 à 11 membres, dont un président qui dirige l'administration, nomme aux emplois publics, et représente la Nouvelle-Calédonie.

L'organisation des compétences

Depuis le milieu des années 1980, la Nouvelle-Calédonie a bénéficié de transferts de compétence progressifs parmi lesquels le droit du travail, la fiscalité, le commerce extérieur, la réglementation des ressources naturelles, la répression des fraudes, la réglementation des prix, les règles en matière de santé de protection sociale, mouvement encore accéléré par les accords politiques successifs avec le droit civil, le droit commercial, l'enseignement primaire et secondaire, etc.^d. Au terme de l'Accord de Nouméa, l'État ne doit demeurer compétent qu'en matière régaliennne. S'agissant des relations extérieures, la Nouvelle-Calédonie est toutefois associée à la France avec, par exemple, une représentation diplomatique en Nouvelle-Zélande ou une participation au Forum des îles du Pacifique.

^a Depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, le statut de la Nouvelle-Calédonie n'est plus celui de territoire d'Outre-mer, ni celui de collectivité locale, mais celui de collectivité *sui generis*, statut propre défini par le titre XIII. La révision constitutionnelle de 2003 confirme cela.

^b Voir Chauchat M. (2011) : *Les institutions en Nouvelle-Calédonie*, CDP-NC SCEREN, Coll. Université.

^c La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 définit les domaines sur lesquels les « lois du pays » peuvent porter.

^d La répartition des compétences est détaillée dans le rapport annuel 2015 de l'Institut d'émission d'Outre-mer.

Constat 1. La croissance économique a faibli depuis 2011 du fait de la baisse du cours du nickel et de l'essoufflement d'un modèle économique sans gains de productivité.

Une économie peu tournée vers l'exportation

La Nouvelle-Calédonie se situe au 2^e rang des réserves mondiales estimées de nickel (11 %), après l'Australie (23 %). La part du secteur du nickel dans le PIB varie selon les années et le cours du nickel³. Elle a atteint 17 % en 2007, est retombée à 5 % en 2009 avant de remonter suite à la montée en charge

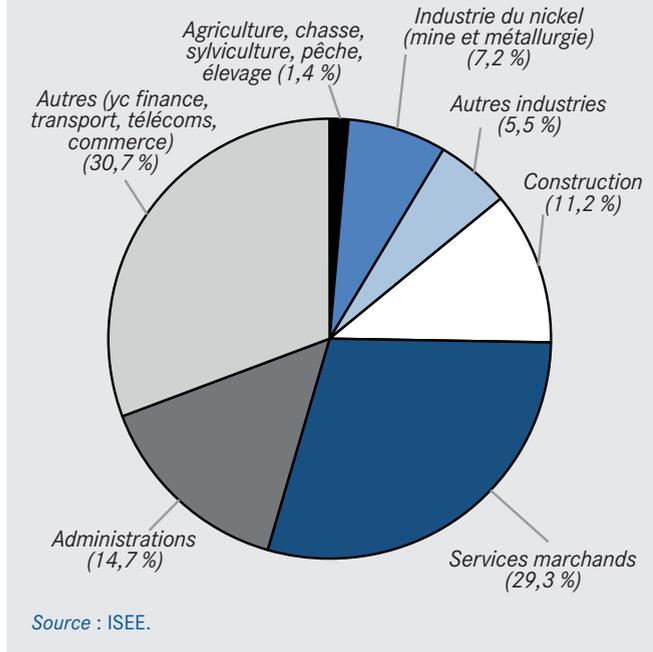
de deux nouvelles usines. En 2011, la part du nickel dans l'économie (mine et métallurgie) était de 7,2 % et le reste de l'industrie ne représentait que 5,5 % du PIB (graphique 2). La part des activités marchandes « abritées » de la concurrence internationale était de 70 % (services marchands, construction, commerce, télécommunications, transport, finance).

Le secteur du nickel représente de l'ordre de 14 % de l'emploi en Nouvelle-Calédonie, dont la moitié en emplois directs (extraction, métallurgie) et l'autre moitié dans la sous-traitance et les commandes, la construction, le transport ou les services de commerce⁴. Ce secteur réalise l'essentiel des exportations, lesquelles sont plus de deux fois inférieures aux importations.

³ Wasmer E. et O. David (avec la participation de C. Carbonnier) (2012) : *La situation économique de la Nouvelle-Calédonie : et si la prospérité n'était pas éternelle ?*, Rapport adressé au Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

⁴ Comptes Économiques Rapides de l'Outre-Mer (CEROM) (2015) : *L'impact du nickel en Nouvelle-Calédonie : deux emplois privés sur dix liés au secteur nickel en 2012*.

2. Part des différents secteurs dans le PIB en 2011

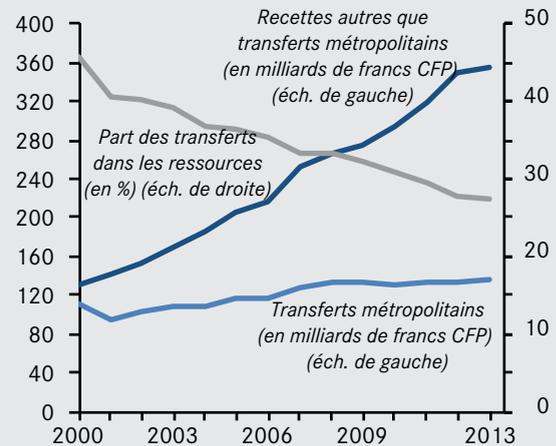


Comme toute économie dont le développement repose sur l'exploitation de ressources naturelles, la Nouvelle-Calédonie est exposée à deux risques classiques : la « malédiction des ressources naturelles » et le « syndrome hollandais » (encadré 2). Si l'on n'observe pas de dysfonctionnements politiques majeurs liés à l'abondance de ressource minière, la « malédiction des ressources » n'est pas absente dans la mesure où le secteur extractif se développe de manière relativement autonome du reste de l'économie, sans tirer la productivité vers le haut. Le « syndrome hollandais » est également visible. D'une part, le secteur du nickel semble absorber l'essentiel des compétences techniques. Même si la technologie et les qualifications développées dans l'industrie du nickel ont un effet positif sur les autres secteurs, les compétences manquent pour moderniser les chaînes de production dans d'autres secteurs (chaîne du froid, infrastructures, etc.). D'autre part, le très haut niveau des prix, associé à un taux de change fixe avec l'euro, pèse sur la compétitivité des autres secteurs exportateurs. Le faible développement du tourisme pourrait en être au moins partiellement la conséquence. Seuls les secteurs de services abrités de la concurrence bénéficient alors de la rente minière.

Aux deux syndromes classiques des économies axées sur les ressources naturelles s'ajoute, en Nouvelle-Calédonie, un effet spécifique lié aux transferts de la métropole et aux rémunérations des fonctionnaires sur place. Les autorisations d'engagement de l'État en faveur du territoire, qui couvrent la solde des fonctionnaires d'État (environ 25 % des salariés du secteur public), les autres dépenses de fonctionnement des services régaliens et les dotations et subventions aux collectivités locales, occupent certes une place décroissante dans le budget de la Nouvelle-Calédonie : entre 2000 et 2013, leur part a chuté de 45 à 27 % (graphique 3). Jusqu'à une date

récente, ce recul était lié à l'expansion des recettes autres que les transferts, qui ont triplé au cours de cette période, et non à une diminution absolue des transferts métropolitains. Depuis quelques années, les transferts métropolitains stagnent. Cependant, à environ 13 % du PIB calédonien, ils représentent quasiment le double de la part du nickel dans l'économie en 2011.

3. Ressources budgétaires et part des transferts de la métropole



La rémunération des fonctionnaires calédoniens correspond au traitement indiciaire en métropole, augmenté de l'indemnité de résidence maximum (celle appliquée à Paris) et multiplié par 1,73 (Nouméa et sa banlieue) ou par 1,94 (reste du territoire). Ce mécanisme dit d'indexation contribue à soutenir les prix dans le pays et amenuiser la compétitivité des exportateurs, qu'ils soient dans l'industrie hors nickel ou dans les services. Au « syndrome hollandais » s'ajoute ainsi en quelque sorte un « syndrome français ».

Constat 2. L'économie calédonienne souffre à la fois d'un « syndrome hollandais » (lié à l'exploitation du nickel) et d'un « syndrome français » (lié aux transferts de la métropole et au mécanisme d'indexation des fonctionnaires).

La nécessaire création d'un fonds souverain

Les pays dont l'économie repose en grande partie sur une ressource non renouvelable (Norvège, Ghana, Nigeria...) ont en général cherché à maîtriser les risques mentionnés plus haut par la mise en place d'un fonds souverain destiné à accumuler des actifs financiers suivant trois objectifs :

- compenser la disparition progressive des ressources naturelles par l'accumulation d'une richesse financière, afin de léguer aux générations suivantes une richesse totale inchangée ;

2. La malédiction des ressources naturelles et le « syndrome hollandais »

Si l'existence de ressources minières est une chance pour un territoire, l'histoire économique enseigne que celle-ci est souvent mal gérée et peut conduire à la « malédiction des ressources naturelles »⁵. L'exploitation des ressources naturelles s'accompagne souvent d'inégalités socio-économiques considérables entre ceux qui détiennent les parts de la rente minière et le reste de la population. Les tensions associées peuvent parfois aller jusqu'à la guerre civile pour le contrôle et l'appropriation des ressources.

Les sources de ces problèmes sont assez bien comprises. Premièrement, les richesses naturelles ne doivent pas être produites, mais simplement extraites. L'exploitation des ressources peut donc se faire indépendamment des autres activités économiques, sans externalités sur le secteur productif et en n'impliquant qu'une petite fraction de la force de travail. Un raisonnement similaire s'applique aux liens entre l'existence de ressources naturelles et la gouvernance d'un pays.

Deuxièmement, ces ressources étant généralement non renouvelables, elles doivent être considérées comme un actif générant des dividendes qui vont disparaître dans un futur plus ou moins proche, contrairement à un revenu permanent. En termes de bonne gestion patrimoniale, la richesse qui provient de l'extraction d'une ressource ne devrait donc pas servir à financer des dépenses courantes, mais être épargnée ou servir à financer des investissements. C'est rarement le cas.

Troisièmement, l'écart entre la valeur de la ressource extraite et son coût d'extraction engendre une rente éco-

nomique qui suscite des convoitises. Les acteurs économiques cherchent avant tout à s'approprier la rente plutôt que de réaliser des investissements d'avenir. Différents groupes sociaux ou ethniques peuvent s'affronter conduisant parfois à des coups d'États ou des guerres civiles.

Enfin, les ressources naturelles peuvent freiner le développement d'un système fiscal moderne. Dans la mesure où il est actionnaire, l'État n'a pas (ou a moins) besoin de lever des impôts. Dès lors, gouverner consiste essentiellement à distribuer la richesse à travers des subventions et des avantages.

Le « syndrome hollandais », aussi appelé maladie hollandaise, est lui aussi lié à l'exploitation de ressources naturelles. Il s'agit cette fois d'un mécanisme purement macroéconomique présent à la fois dans les économies en développement et les économies avancées, tels les Pays-Bas lors de la découverte de gaz naturel en mer du Nord dans les années 1970. À cette époque, la mise en exploitation du gaz avait coïncidé avec un recul de l'industrie manufacturière. Le secteur des ressources naturelles attire alors, *via* la hausse des salaires, une fraction croissante des travailleurs qualifiés, ce qui a deux conséquences : les autres secteurs peinent à se développer en raison de la concurrence salariale et des déficits de compétences et la hausse de pouvoir d'achat liée à l'exploitation de la ressource augmente la demande pour les biens non échangeables (services notamment), qui deviennent chers et contribuent à renforcer le déficit de compétitivité des secteurs de biens échangeables.

a Voir Auty R.M. (1993) : *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge ; Frankel J. (2010) : « The Natural Resource Curse: A Survey », *NBER Working Paper*, n° 15836, mars ; Macartan H., J. Sachs et J. Stiglitz (2007) : *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press.

- lisser l'impact des fluctuations des cours sur les budgets publics, en augmentant les versements en période de prix élevés et en les réduisant en période de prix faibles ;
- investir dans la diversification de l'économie, par exemple *via* des infrastructures permettant de développer le tourisme.

En Nouvelle-Calédonie, l'idée de la création d'un fonds pour les générations futures fait son chemin. Le Groupe technique des Présidents et signataires en a validé le principe et commandé des travaux de recherche plus approfondis⁵. L'encadré 3 résume les expériences étrangères en matière de fonds souverains. Restent deux questions clés à résoudre : la nature de la ressource versée au fonds et la gouvernance du fonds.

Pour la Nouvelle-Calédonie, la question de la ressource est complexe car une seule des trois usines métallurgiques est

publique (la nouvelle usine du nord)⁶, tandis que le « pacte de stabilité fiscale » accordé aux nouvelles usines interdit de tirer des ressources par l'impôt. Trois solutions de financement sont envisageables.

La première consiste à abonder le fonds souverain à partir du budget général de la Nouvelle-Calédonie, ce que préconisait en 2012 l'Institut d'émission d'Outre-mer. En appliquant une discipline budgétaire stricte (pas de versement ni de retrait en cas de déficit budgétaire), l'accumulation des excédents budgétaires calédoniens entre 2006 et 2009 aurait atteint 4,5 % du PIB, chiffre modeste en comparaison des ordres de grandeur chilien ou norvégien. Si le gouvernement avait été autorisé à effectuer un retrait en 2009 pour combler son déficit, l'accumulation serait tombée à seulement 2,3 % du PIB⁷.

Une autre solution consisterait à alimenter le fonds grâce à un nouveau prélèvement obligatoire assis sur les activités

⁵ Cf. Relevé de conclusions du groupe de travail des Présidents et des signataires sur le nickel du 20 février 2017.

⁶ On dénombre trois usines métallurgiques en Nouvelle-Calédonie : la plus ancienne (créée en 1880) est la SLN dont l'actionnaire principal est ERAMET, et les deux usines plus récentes sont : VALE-NC (au Sud, dont l'actionnaire principal est le Brésilien Vale) et Koniambo Nickel SAS (au Nord, dont l'actionnaire principal est la Société minière du sud-Pacifique, filiale de Sofinor, société d'économie mixte de la province Nord).

⁷ Voir Baude J. (2012) : « Étude sur la création d'un fonds souverain en Nouvelle-Calédonie », *Document de Travail de l'Institut d'Émission d'Outre-Mer (IEOM)*, mai.

3. Les expériences existantes en matière de fonds souverains

Parmi les 58 fonds souverains existants, 34 ont été mis en place depuis les années 2000. Les fonds norvégien (1990) et saoudiens (1952, 1971) ont largement tempéré les effets du syndrome hollandais, tandis que le fonds chilien (2006) a permis de maintenir des dépenses publiques stables en dépit d'une forte volatilité du cours du cuivre. D'autres fonds ont permis de lisser la consommation dans le temps et d'épargner pour les générations futures.

Afin de permettre à un fonds d'atteindre ses objectifs, il est essentiel de définir la nature de la ressource qui y est versée ainsi que des règles de gouvernance précises, capables de résister à la pression d'exécutif souvent tenté d'utiliser les recettes du fonds à des fins politiques^a :

- définir un ou des objectifs clairs pour le fonds : l'épargne pour les générations futures ; la stabilisation des dépenses publiques ; des investissements d'avenir ou un motif de précaution ; la protection des revenus contre une mauvaise gestion ou contre la corruption. Par exemple, le Ghana a établi en 2011 un fonds « d'héritage » et un fonds de « stabilisation » répondant chacun à un objectif unique ;
- instaurer des règles budgétaires concernant la nature et l'utilisation des ressources versées au fonds, en lien avec les objectifs fixés. Les revenus versés au fonds peuvent provenir directement de l'exploitation des ressources (lorsque l'État est actionnaire), d'une taxe sur les recettes d'exploitation (lorsqu'il s'agit de sociétés privées), ou bien d'une part des recettes du budget général. En Norvège, par exemple, le déficit structurel public hors pétrole ne peut dépasser 4 % du PIB : une hausse des recettes liée au prix du pétrole sera dès lors épargnée. De son côté, l'Alaska limite la part du budget qui peut être financé par les recettes pétrolières ;
- définir les règles concernant la nature des investissements pouvant être réalisés par le fonds. Par exemple, le fonds souverain norvégien est soumis à des règles d'investissement selon des standards éthiques et environnementaux stricts ;
- établir une séparation des pouvoirs entre le gouvernement, le gestionnaire du fonds et l'ensemble des unités de gestion, avec suivi régulier des standards éthiques et des possibles conflits d'intérêts. Les fonds norvégien et texan ont établi des mécanismes de contrôle internes comprenant des audits réguliers rendus publics, des chartes éthiques pour les employés, une évaluation des directeurs, ainsi que des contrôles indépendants à tous les échelons de gouvernance du fonds ;
- garantir la transparence du fonds par la publication régulière d'informations clés et des évaluations sur la performance. Les fonds de l'Alaska, du Texas, du Chili et de la Norvège publient les montants de leurs dépôts et retraits ainsi que la nature des investissements et communiquent sur les activités majeures du fonds ainsi que sur la composition du directoire ;
- établir une autorité de contrôle indépendante, veillant au respect des règles de gouvernance du fonds. Cela a notamment été mis en place par le fonds du Ghana, de l'Alberta et du Dakota du Nord.

^a Le Natural Resource Governance Institute (NRGI) et le Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI) ont identifié six éléments-clés pour une bonne gouvernance des fonds souverains, voir NRGI et CCSI (2014) : *The Natural Resource Fund Project*, disponible sur <http://www.resourcegovernance.org/natural-resource-funds>

d'extraction. En amont, il pourrait s'agir d'un prélèvement sur le foncier, fiscalité peu développée en Nouvelle-Calédonie, ou sur les ventes de minerais aux entreprises métallurgiques. En aval, il pourrait s'agir d'une taxe à l'exportation de nickel.

Enfin, les transferts de la métropole pourraient être en partie réalloués vers l'alimentation du fonds, sous réserve d'une gouvernance solide et transparente. En parallèle, le mécanisme d'indexation des rémunérations des fonctionnaires serait progressivement éliminé, par exemple en le supprimant pour les nouvelles affectations en Nouvelle-Calédonie, et en maintenant des exceptions pour renforcer les capacités d'enseignement dans les zones défavorisées (voir *infra*). Cette réorientation des transferts depuis la métropole soulève des questions de pérennité des engagements qui pourraient renforcer le statu quo. Ainsi, un transfert annuel vers le fonds peut être jugé moins « sécurisé » que l'indexation qui est par nature renouvelable automatiquement. À l'inverse, une dotation en capital (correspondant à la valeur actualisée des diminutions des transferts ultérieurs) comporte un risque

budgétaire du côté de l'Hexagone : une fois le versement effectif de la dotation par la métropole, le risque est d'avoir une pression forte pour un retour à l'indexation. Un accord prévoyant explicitement la fin graduelle de l'indexation mais sans retour possible serait une solution envisageable.

Une autre question épineuse porte sur la gouvernance du fonds. Pour suivre les bonnes pratiques (encadré 3), le fonds devrait se fixer pour unique objectif de préparer l'avenir en assurant la prospérité de la Nouvelle-Calédonie pour l'après nickel. Ceci peut passer par des placements financiers à l'extérieur du pays ou dans des capacités productives à l'intérieur. De manière très encadrée, le gouvernement calédonien aurait la possibilité de puiser dans le fonds en période de récession, mais avec l'engagement symétrique d'accroître ses versements en haut de cycle. Une telle règle par nature contra-cyclique n'est pas contradictoire avec l'objectif d'accumuler tendanciellement des actifs. Mais elle exige une gouvernance indépendante des alternances politiques, afin de ne pas mettre en péril l'objectif de long terme.

Recommandation 1. Mettre en place un fonds souverain doté d'une gouvernance indépendante du pouvoir politique et de règles budgétaires strictes. Réallouer une partie des transferts métropolitains vers l'alimentation de ce fonds.

Même si le marché international du nickel est entré dans une phase défavorable, nous pensons qu'il est encore temps de mettre en place un tel fonds. La règle budgétaire aura la vertu d'alimenter le fonds en fonction du cycle du nickel et donc de réduire à l'avenir le risque d'investissement procyclique, risque qui n'a pas été totalement évité dans un passé récent (au début des années 2010). L'abondement au fonds se traduira quasi mécaniquement, au moins dans un premier temps, par une diminution des ressources publiques, qu'il peut être judicieux temporairement de compenser par une augmentation de l'endettement public afin de ne pas diminuer les investissements, en particulier, dans le capital humain. La différence des taux d'intérêt sur les placements gérés par le fonds et ceux sur la dette publique rendent rentable l'opération sur un strict plan financier.

La faible compétitivité de l'économie calédonienne

La Nouvelle-Calédonie souffre en outre d'un manque de concurrence et d'ouverture à l'international. En 2014, les exportations totales sont estimées à 19 % du PIB tandis que les importations auraient représenté 41 % du PIB (ISEE). Une pénétration importante des produits importés est inévitable pour une petite économie insulaire. Les protections aux frontières ne font que préserver des rentes et n'incitent pas à gagner en productivité. Le risque est alors l'enfermement dans une spirale de décrochage économique. *A contrario*, les avantages liés à l'ouverture sont d'autant plus grands que la taille de l'économie est petite. La Nouvelle-Calédonie a en fait tout intérêt à s'ouvrir de façon progressive mais avec un affichage clair et crédible pour les agents économiques. Une petite économie insulaire peut conjuguer ouverture aux échanges et haut niveau des salaires, comme en témoigne l'exemple de l'Islande.

Le droit de la concurrence

Le marché calédonien est non seulement très restreint (268 767 habitants en 2014), mais aussi marqué, notamment

dans les zones rurales et coutumières, par le recours à l'auto-consommation⁸. Il n'offre de place que pour un nombre réduit d'opérateurs viables et n'est donc pas propice à l'épanouissement d'une concurrence très vive. Malgré la relative proximité de marchés plus importants (Australie et Nouvelle-Zélande), les barrières douanières, les autorisations administratives d'importation et les restrictions quantitatives aux importations (quotas) freinent le développement de la concurrence⁹. On trouve donc des marchés très concentrés, avec des situations facilitées de collusion, comme le constate l'Autorité de la concurrence, avec deux types de monopoles ou oligopoles : d'une part, ceux liés à l'étroitesse du marché (grande distribution¹⁰, transport aérien...) et, d'autre part, ceux liés aux réseaux d'acheminement (fret, port, grossistes et importateurs...), favorisés par des barrières réglementaires. Ceci contribue à la faible productivité de l'économie calédonienne et au très haut niveau des prix, malgré les contrôles administratifs des prix et des marges qui se révèlent peu efficaces.

Les prix en Nouvelle-Calédonie sont en effet bien plus élevés qu'en métropole : en 2010, l'écart était de 34 %. Très largement supérieur à celui observé dans les DOM¹¹, cet écart s'est stabilisé depuis le début des années 2000 grâce à une inflation similaire (voire inférieure) à celle de la France.

Suite aux rapports de l'Autorité de la concurrence française, une loi du pays relative à la concurrence a été votée en 2013. Celle-ci a institué des règles sur le contrôle des opérations de concentration et d'accroissement des surfaces exploitées dans le secteur du commerce de détail, avec des pouvoirs d'enquête et de sanction. En complément, une loi du pays d'avril 2014 crée une autorité administrative locale de la concurrence, chargée de mettre en application la loi anti-trust. Au début de l'année 2017 cependant, l'Autorité de la concurrence n'est toujours pas en place¹².

Le volet compétitivité-prix de la loi sur la concurrence, la compétitivité et les prix de 2016, qui vise à basculer plusieurs taxes (à l'importation) sur une taxe générale sur la consommation (TGC) (encadré 4), illustre combien la mise en place d'une autorité de la concurrence serait utile. Pour que la suppression des taxes à l'importation profite effectivement au consommateur, l'article 19 de cette loi prévoit un gel des taux de marge des entreprises durant les dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la TGC. De même, l'article prévoit la signature d'accords de compétitivité dans les quatre secteurs représentant les principales dépenses des ménages calédoniens (le logement, l'alimentation, les produits de grande consommation et l'automobile) avant le 1^{er} avril 2017.

⁸ Decruyenaere T. et P. Sauze (rap.) (2012) : *Mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie*, Rapport de l'Autorité de la concurrence.

⁹ S'y ajoute une très faible concurrence entre les cinq compagnies d'aconage du port de Nouméa. Decruyenaere et Sauze (2012, *op. cit.*, p. 30) notent que « le prix du débarquement pratiqué en Nouvelle-Calédonie est ainsi entre deux et trois fois plus élevé que le prix à la Réunion, qui découlait lui-même d'une entente entre aconiers ».

¹⁰ Sur la zone du Grand Nouméa, qui représente 90 % du chiffre d'affaires des grandes surfaces alimentaires, deux opérateurs détiennent plus de 80 % des surfaces commerciales (Decruyenaere et Sauze, 2012, *op. cit.*).

¹¹ Voir Comptes Économiques Rapides de l'Outre-Mer (CEROM) (2012) : *Comparaisons des prix entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole*.

¹² Des contraintes trop strictes pour la désignation des membres ont été assouplies par la loi d'avril 2016, ce qui devrait faciliter les nominations.



4. La réforme fiscale de 2016

En septembre 2016, le Congrès de Nouvelle-Calédonie a voté la loi portant sur la taxe générale à la consommation (TGC) et la compétitivité, inaugurant une réforme fondamentale de la fiscalité. L'objectif est de rendre plus transparent et plus neutre le paysage fiscal calédonien sans en diminuer les recettes, tandis que le volet compétitivité-prix (article 19) vise une baisse des prix pour les consommateurs.

La taxe générale à la consommation

La TGC est une taxe sur la valeur ajoutée qui se substituera à un ensemble de droits de douane et de taxes appliqués sur les prix à la consommation des biens et services^a.

Elle comportera trois taux et des exonérations. La répartition des biens entre les différents taux est alignée sur la taxation actuelle à l'importation. Le taux réduit est fixé à 3 % pour l'ensemble des produits de première nécessité, les services à la personne et l'industrie. Le taux normal fixé à 11 % s'appliquera à une partie de l'alimentaire, au logement, aux vêtements et au carburant. Le taux supérieur est fixé à 22 % pour l'automobile, les équipements de la maison, ou encore le tabac^b.

Les biens alimentaires de première nécessité, exonérés aujourd'hui de taxe à l'importation, ainsi que les secteurs de la santé et de l'éducation (crèches, maisons de retraite, baux d'habitation...) seront exonérés de TGC. Les biens produits ou transformés localement bénéficieront également du taux réduit afin de maintenir la compétitivité locale.

Une marche à blanc de la TGC sera mise en œuvre pour une durée de 15 mois à compter du 1^{er} avril 2017, afin de permettre aux entreprises de s'y conformer. Les taux seront très faibles (un taux réduit à 0,25 %, un taux spécifique à 0,35 %, un taux normal à 0,5 % et un taux supérieur à 1 %) et se superposent à la fiscalité déjà en place. La TGC entrera en vigueur avec ses taux réels le 1^{er} juillet 2018.

^a La TGC remplacera la taxe générale à l'importation (TGI), la taxe de base à l'importation (TBI), la taxe de péage (TP), la taxe sur le fret aérien (TFA), la taxe de solidarité sur les services (TSS), la taxe sur les nuitées hôtelières (TNH) et le droit proportionnel à la patente, dont le rendement annuel total est estimé à 51 milliards de francs (427 millions d'euros), cf. Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

^b Alors que la TVA métropolitaine à 20 % couvre 77 % de la consommation française, le taux supérieur de la TGC ne concernera que 15 % de la consommation en Nouvelle-Calédonie.

D'une manière générale, une intervention sur les prix conduit à de nombreux effets pervers bien documentés (rationnement, pénurie, perte de qualité). Outre le fait qu'il est difficile à mettre en œuvre, le contrôle des marges a le défaut supplémentaire d'ôter aux entreprises toute incitation à diminuer leurs coûts de production. Pour limiter les hausses de prix, l'Autorité de la concurrence française préconisait plutôt, en 2012, un renforcement de la concurrence dans la distribution (contrôle des concentrations ; dispositif prévisible et transparent de contrôle des ouvertures de surfaces ; dispo-

sitif d'injonction structurelle). Pour cela, il est important de rendre opérationnelle le plus rapidement possible l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie avec des compétences larges et une indépendance réelle. Durant la période de transition, un contrôle limité aux biens importés qui ne font pas l'objet de transformations en Nouvelle-Calédonie, pourrait être mis en place pour s'assurer que la baisse de la pression fiscale soit effectivement répercutée sur les prix TTC s'adressant aux consommateurs.

Recommandation 2. Rendre rapidement opérationnelle l'Autorité de la concurrence, avec l'appui (technique) éventuel de l'hexagone, afin de corriger et sanctionner les comportements anti-concurrentiels.

L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie devrait porter une attention particulière aux activités de réseaux (télécommunications, transports maritimes et aériens...) qui jouent un rôle clé pour relier le territoire et le reste du monde, et donc pour le développement de secteurs d'activités compétitifs. Dans certains cas, l'activité de réseau est un monopole naturel qu'il faut impérativement réguler. Dans d'autres, il s'agit d'assurer les conditions effectives de la concurrence. Des coûts anormalement élevés jouent le double rôle pénalisant de droits de douane à l'import et à l'export. À titre d'exemple, les tarifs aériens disponibles sur Internet sur le trajet Sydney-Nouméa (1 971 km à vol d'oiseau) sont 50 % plus chers que sur le trajet Sydney-Port-Vila pourtant plus long (2 473 km à vol d'oiseau), sans que l'on puisse imputer cette différence à un bassin de population plus important dans le second cas de figure. De fait, le trafic aérien de l'aéroport de Nouméa-La-Tontouta stagne depuis 2011 (moins de 500 000 passagers). Ce type de déficience de l'offre freine le tourisme et, d'une manière générale, les échanges avec l'extérieur.

Poursuivre la réforme fiscale

Afin d'améliorer le climat entrepreneurial, le gouvernement calédonien s'est engagé dans un processus de simplification administrative (dématérialisation, guichets uniques...). Des mesures incitatives en faveur de l'innovation sont aussi envisagées, alors qu'il n'existe pas d'avantage fiscal de type « crédit d'impôt recherche ».

Conscientes des limites de leur marché, les entreprises calédoniennes tentent de mutualiser leurs moyens afin d'atteindre une taille critique à l'export. Par exemple, le groupement Avenir Export (Avex), créé par la Fédération des industries calédoniennes (FINC), constitue le premier *cluster* transversal de France. Dédié au développement opérationnel de l'exportation, il est ouvert à toute entreprise dont l'activité est liée à l'export. Néanmoins, ces initiatives ne suffiront sans doute pas et le levier fiscal devrait être mobilisé.

Le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) en Nouvelle-Calédonie est de 30 %¹³, identique à l'Australie et comparable à la Nouvelle-Zélande (28 %). Un taux réduit de 15 % est appliqué aux TPE sous certaines conditions. Mais la Nouvelle-Calédonie doit compenser sa petite taille et son isolement géographique. Pour attirer des investissements directs étrangers, il faudrait afficher un taux plus faible que l'Australie ou la Nouvelle-Zélande¹⁴. La perte de recettes fiscales pourrait être compensée par un accroissement de la fiscalité sur le foncier dont les revenus sont aujourd'hui largement exonérés (voir *infra*). Ce basculement devrait se faire d'une manière progressive. Aujourd'hui un taux élevé de l'IS se justifie puisqu'il s'applique à la rente artificiellement entretenue par le manque de concurrence et d'ouverture internationale. Au fur et à mesure que les droits de douane baisseront et que la concurrence se renforcera notamment dans la distribution, cette partie rentière du profit diminuera et l'IS deviendra plus nocif en affectant la partie liée à la qualité entrepreneuriale. Le relais par l'impôt foncier s'imposera alors pour capter une partie de la rente foncière. Plus de la moitié du foncier (56 %) appartient aux collectivités (Nouvelle-Calédonie, communes, provinces) et 27 % sont des terres coutumières (essentiellement dans la province des Îles Loyauté). La proposition ne s'applique qu'aux terrains privés (16 %) et *de facto* essentiellement en zone urbaine ou constructible où la hausse des prix a été sensible cette dernière décennie. Nous proposons d'amplifier le mouvement déjà amorcé : la part de la taxe foncière dans les recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie est passée de 0,86 à 1,41 % de 2007 à 2014.

Le remplacement progressif des droits de douane par une fiscalité indirecte sur la valeur ajoutée, non directement protectionniste est très positif (voir *supra*). À moyen terme, il faudrait envisager d'aller au-delà en faisant converger les différents taux.

Recommandation 3. Poursuivre la réforme fiscale en unifiant progressivement les taux de la taxe générale à la consommation. Envisager une diminution du taux normal de l'impôt sur les sociétés compensée par un relèvement des impôts fonciers, en particulier en zone urbaine.

Investir dans l'éducation et la formation

La productivité moyenne du travail n'a pas augmenté entre 1995 et 2010. Outre la faible pression concurrentielle, le retard en termes d'éducation a pu jouer un rôle important. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur a certes augmenté pour les jeunes générations, mais elle reste

16 points inférieure à la moyenne de l'OCDE et 13 points inférieure à la Nouvelle-Zélande avec laquelle l'écart tend à s'accroître (tableau 1). S'ajoutent à cela de fortes disparités entre les trois provinces, en raison notamment d'une répartition inégale des infrastructures d'enseignement. Les taux de chômage sont à cet égard éloquentes : 11 % dans la province Sud, 24 % dans le Nord et 34 % dans les îles Loyauté (SEE)¹⁵.

1. Part des diplômés de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Calédonie, en % du groupe d'âge

	25-34 ans	55-64 ans
Moyenne OCDE	42,1	26,0
Australie	48,5	33,9
Nouvelle-Zélande	39,1	27,5
Nouvelle-Calédonie	26,3	17,3

Sources : RP 2014 ISEE et OCDE 2015.

L'élévation du niveau de formation est un impératif pour s'assurer de la bonne adaptation des qualifications aux emplois proposés. Près de deux emplois sur cinq dans l'industrie nécessitent un niveau bac ou plus. Près de la moitié des postes de travail dans le tertiaire marchand (y compris le commerce) sont pourvus par des diplômés de l'enseignement supérieur et cette proportion monte à 65 % dans les services non marchands (administration publique, enseignement, santé...). Seuls les secteurs de l'agriculture, de la construction et des services aux personnes offrent encore des débouchés importants aux actifs sans diplôme ou munis seulement du brevet des collèges.

Outre l'investissement dans les infrastructures d'éducation et la qualité des personnels enseignants, l'amélioration de la qualification de la main d'œuvre passe aussi par une meilleure adaptation des dispositifs de formation aux besoins des entreprises. L'apprentissage, notamment, concerne aujourd'hui moins de 2 % des jeunes de 16 à 25 ans. Un effort particulier pourrait être consenti dans la recherche et la formation à certains métiers comme, par exemple, ceux liés la biodiversité terrestre et marine qui devraient offrir des opportunités intéressantes en Nouvelle-Calédonie.

Accentuer les efforts publics dans l'enseignement supérieur ne suffit cependant pas. Il faut au préalable amener les jeunes Calédoniens jusqu'à ce niveau d'études. Si de grands progrès ont été réalisés en termes d'illettrisme (tableau 2), le taux des 16 à 24 ans en grande difficulté pour lire ou écrire restait en 2013 le double de la métropole. Le taux d'individus en difficulté pour le calcul est encore plus élevé et semble avoir augmenté pour les générations les plus jeunes.

¹³ Il est de 35 % pour le secteur des activités minières ou métallurgiques.

¹⁴ De nombreux travaux empiriques montrent l'importance des facteurs géographiques (taille et centralité) pour l'attraction des investissements directs étrangers. L'économie géographique confirme qu'un pays central peut imposer des taux d'IS plus élevés qu'un pays périphérique. Voir, par exemple, Andersson F. et R. Forslid (2003) : « Tax Competition and Economic Geography », *Journal of Public Economic Theory*, n° 5, pp. 279-304.

¹⁵ Les chômeurs, au sens du recensement, sont les personnes (de 15 ans ou plus) ayant déclaré explicitement faire des démarches pour trouver du travail, qu'elles soient inscrites ou non à un organisme de recherche d'emploi.

2. Illettrisme et difficultés en calcul en Nouvelle-Calédonie

	Lecture et écriture		Calcul
	Nouvelle-Calédonie	Métropole	
16-24 ans	8	4	37
25-34 ans	16	5,5	37
35-44 ans	16	7,5	33
45-54 ans	24	7,5	40
55-64 ans	41	12	47

Lecture : Part des personnes ayant des difficultés graves ou fortes (en %), 2013.

Sources : ISEE, *Enquête Information et vie quotidienne (IVQ) 2013* et INSEE, *Enquête IVQ 2011*.

Il s'agit donc de renforcer quantitativement et qualitativement l'accompagnement pédagogique, en particulier dans les zones défavorisées. Dans le cadre d'une attrition progressive de l'indexation des soldes des fonctionnaires (*cf. supra*), il pourrait être judicieux de conserver une forme d'indexation pour les enseignants en poste dans les zones nécessitant le plus d'efforts en termes éducatifs.

Pour accroître l'accès aux études supérieures, le renforcement et le développement des dispositifs de discrimination positive qui auraient fait leurs preuves (Cadres avenir, internats et tutorats d'excellence, dispositifs d'accompagnement en formation continue, etc.) permettraient de diminuer l'impact des facteurs socio-économiques et culturels sur les trajectoires individuelles. Le développement des compétences de savoir-faire et de savoir d'exécution, notamment par la voie de l'alternance, doit également être soutenu.

Pour renforcer les compétences en matière de formation et d'encadrement, la Nouvelle-Calédonie pourrait s'inspirer du dispositif d'accueil des talents étrangers dans l'hexagone (le « passeport talent »), qui, par exemple, offre un visa long séjour à des créateurs d'entreprises, alors que les dispositifs existants ne sont ouverts que pour ceux disposant d'un contrat de travail. Le solde migratoire externe est faible en Nouvelle-Calédonie. Au recensement de 2014, 18 574 non-natifs résidaient en Nouvelle-Calédonie alors qu'ils n'étaient pas présents sur le territoire en 2009, soit près de 7 % de la population ; cependant l'ISEE estime qu'environ un tiers des arrivées est compensé par des départs de non-natifs, sans compter le solde migratoire négatif des natifs. Nous ne prôtons pas une ouverture migratoire globale qui pourrait remettre en cause certains équilibres démographiques sensibles mais une politique d'immigration ciblée en fonction

des besoins existants ou futurs de compétences rares qui ne pourraient pas être comblées par les ressources humaines de l'Archipel.

Recommandation 4. Renforcer l'offre d'enseignement supérieur et technique dans l'île, tout en facilitant la venue des compétences de formateurs extérieurs. Au niveau primaire et secondaire, accroître les incitations financières des enseignants dans les zones défavorisées.

Faut-il financer cet effort de formation par l'impôt ou par endettement ? En dépit d'une augmentation marquée depuis 2009, la dette publique reste faible : 8 % du PIB en 2014 (sans compter les engagements hors bilan). Comme les collectivités territoriales en métropole, la Nouvelle-Calédonie doit équilibrer la section de fonctionnement de son budget, et elle bénéficie en outre de transferts importants (*cf. supra*). Financer par la dette publique une politique d'investissement spécifique dans le capital humain supposerait de changer de cadre budgétaire. Au-delà des difficultés juridiques liées à la modification nécessaire de la loi organique statutaire, une stratégie consistant à financer en partie l'effort de formation par de la dette, combinée avec une politique d'activation de la concurrence, pourrait s'avérer tout à fait soutenable dans la mesure où elle renforcerait la croissance potentielle et par là même les capacités de remboursement dans le futur. Cette stratégie ne peut toutefois s'envisager qu'en complément à un maintien des transferts de la part de la métropole pouvant être réorientés comme nous l'avons indiqué plus haut.

Les inégalités socio-économiques

La société calédonienne est marquée par de fortes inégalités, qu'elles soient d'origine sociale, géographique ou ethnique. Malheureusement, les dernières données disponibles sur ce sujet datent de 2008¹⁶. Il est très compliqué de piloter des politiques de lutte contre la pauvreté et de redistribution des richesses si le congrès de Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de données plus récentes sur la question¹⁷.

Recommandation 5. Mettre en place un dispositif de collecte de données sur les revenus (enquête ou exploitation de données administratives) afin de construire des séries annuelles et spatiales d'inégalités de revenu.

¹⁶ L'enquête Budget consommation des ménages (BCM), réalisée par l'ISEE en 2008, a été menée auprès de 3 700 ménages représentatifs de l'ensemble des ménages, dans les provinces des Îles Loyauté, Nord et Sud, et dans les différentes zones d'habitation (rurale, tribale ou urbaine). La collecte s'est étalée sur une année entre avril 2007 et mars 2008. La précédente enquête du même type avait eu lieu en 1991.

¹⁷ L'article 146 de la loi égalité réelle des outre-mer (loi n° 2017-256) prend des dispositions relatives à l'amélioration de la statistique et de la collecte des données en Nouvelle-Calédonie.

Les statistiques de 2008 révèlent un niveau élevé d'inégalités : les 10 % les plus modestes avaient un niveau de vie 7,9 fois plus faible que les 10 % les plus aisés ; le coefficient de Gini des revenus disponibles était de 0,42 ; le taux de pauvreté de 17 %¹⁸. Ces indicateurs sont bien plus élevés que pour la métropole ou l'Australie (tableau 3). Depuis 1991, le niveau de vie moyen s'est beaucoup accru mais le taux de pauvreté n'a pas reculé tandis que les inégalités ont augmenté.

3. Inégalités et pauvreté en Nouvelle-Calédonie

	Rapport inter-déciles (D9/D1)	Taux de pauvreté ^a (en %)	Coefficient de Gini
Province Îles Loyauté	9,3	52	0,52
Province Nord	7	35	0,46
Province Sud	6,4	9	0,38
Nouvelle-Calédonie	7,9	17	0,42
France	3,6	8	0,29
Australie			0,34
Fidji		35	0,43

Note : ^a Seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian, soit 72 000 francs CFP (603 euros) par mois et par unité de consommation.

Sources : Enquête BCM 2008 ISEE pour la Nouvelle-Calédonie, OCDE et Banque mondiale.

De plus, les différences territoriales sont très marquées : le taux de pauvreté atteint 52 % dans les îles Loyauté, contre 9 % dans la province Sud. Néanmoins, c'est en zone urbaine (en particulier le Grand Nouméa) que la pauvreté s'est le plus développée depuis 1991. Les caractéristiques du marché du travail, avec de fortes disparités géographiques et ethniques, sont le principal facteur explicatif des revenus et de la pauvreté. En 2014, le taux d'emploi s'établissait à 65 % en province Sud, 52 % en province Nord et 40 % dans les îles Loyauté. Au niveau de la Nouvelle-Calédonie, ce taux est de 70 % parmi les non Kanak et de 49 % parmi les Kanak. Ceci est lié à l'accès au diplôme : 21 % de la population est sans diplôme en province Sud, contre 40 % dans le Nord et les îles ; 28 % des non Kanak sont diplômés de l'enseignement supérieur, contre 5 % des Kanak¹⁹.

Les inégalités sont également fortes au sein des personnes en emploi. En 2010, un emploi sur cinq était à bas salaire (moins de deux tiers du salaire médian, soit 136 000 francs

CFP nets mensuels en 2010), avec une fréquence encore bien supérieure dans le secteur agricole et au sein des emplois domestiques, l'hôtellerie et la restauration où les emplois à temps partiel sont répandus²⁰. À titre de comparaison, le salaire minimum garanti (SMG) était 7,54 euros bruts horaires en 2015 (de l'ordre de 78,5 % du SMIC métropolitain)²¹. Ces faibles salaires sont à mettre en regard des prix très élevés en Nouvelle-Calédonie (*cf. supra*). Avec un salaire minimum égal à 78,5 % du niveau français et des prix supérieurs de 34 %, le pouvoir d'achat (avant transferts) des salariés au salaire minimum est de l'ordre de 59 % du niveau métropolitain (50 % pour les salariés agricoles).

Les inégalités sont liées, enfin, aux réseaux de sociabilité et à l'éloignement de certaines populations des bassins d'emploi, compte tenu des difficultés de transport.

Il est indispensable à la fois de s'attaquer aux inégalités d'opportunités (en poursuivant la politique de rééquilibrage géographique et ethnique mise en œuvre depuis 1988) et de corriger les inégalités existantes par des politiques de redistribution, notamment *via* la fiscalité.

Il n'existe pas de véritable filet de Sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie : l'allocation-chômage est minimaliste et il n'existe pas de minimum social équivalent au revenu de solidarité active. Le minimum-vieillesse, créé en 2012, complète les revenus des seniors à hauteur de 88 034 francs CFP bruts par mois (737 euros) pour une personne seule. La fiscalité elle-même est globalement très peu redistributive. Le rapport entre fiscalité indirecte (généralement régressive) et directe (potentiellement progressive), hors cotisations sociales, est de 1,5 en Nouvelle-Calédonie (voir graphique 4), contre 1,17 en France (*cf. Eurostat*). Les impôts directs sont eux-mêmes souvent inéquitables : les nouvelles usines de nickel sont exemptées de l'impôt sur les sociétés, tandis que l'impôt sur le revenu des personnes physiques comporte d'importantes niches²². Les revenus des valeurs mobilières sont imposés séparément à 18 %.

La réforme fiscale de 2016 ne change pas fondamentalement la structure des recettes fiscales puisque le produit de l'impôt sur le revenu devrait être maintenu constant. Cette réforme vise officiellement à alléger le fardeau fiscal pesant sur les classes moyennes, soit les déciles 4 à 8 de la distribution des revenus. En Nouvelle-Calédonie, cela correspond aux foyers dont les revenus déclarés sont compris entre 150 000 et 500 000 francs CFP par mois (1 257 et 1 904 euros). Une partie des foyers les plus aisés verra son imposition alourdie du fait du plafonnement du quotient familial. Cependant, la

¹⁸ Le taux de pauvreté est calculé en fonction du seuil de pauvreté local (50 % du niveau de vie médian), seule donnée disponible pour la Nouvelle-Calédonie.

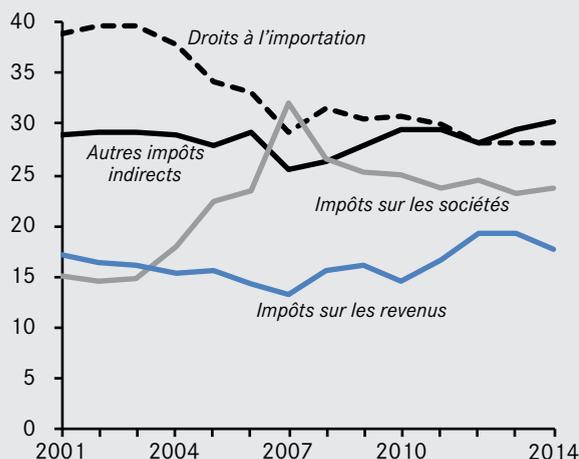
¹⁹ Ris C. (2014) : « Les inégalités ethniques dans l'accès à l'emploi en Nouvelle-Calédonie », *Économie et Statistique*, n° 464-465-466.

²⁰ Frappier J. (2013) : « Les salaires entre 2007 et 2010 », *Synthèse ISEE*, n° 26, juillet.

²¹ Notons que les salariés du secteur agricole calédonien relèvent du SMAG (salaire minimum agricole garanti), qui correspond légalement à 85 % du SMG.

²² Notamment, l'exonération des revenus fonciers est de 100 %, pendant 10 ans, lorsque les immeubles sont neufs et situés sur des communes autres que celles de Nouméa, Dumbéa et Mont-Dore, et de 50 % dans ces derniers cas, *cf. Lieb J.-P. (2012) : Propositions de réformes de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie, Rapport d'inspection, juin.*

4. Répartition des prélèvements fiscaux entre les types d'impôts, en % des recettes fiscales hors cotisations sociales



Source : ISEE, comptes du secteur public de Nouvelle-Calédonie.

réforme introduit de nouvelles niches fiscales avec l'élargissement des charges déductibles, comme les salaires des aides à domicile, des gens de maison, des frais de garde ou encore des travaux d'isolation et de sécurité pour les logements.

La mise en place d'un système combiné impôts-transferts plus progressif nécessiterait au contraire un élargissement de la base fiscale de manière à financer des minima sociaux. Comme en métropole, chaque niche fiscale devrait faire l'objet d'une analyse coût-efficacité, sur la base d'une évaluation indépendante. Les niches fiscales dont l'efficacité économique

et sociale n'est pas démontrée devraient disparaître et les autres être plafonnées. Les revenus fonciers seraient réintroduits dans la base imposable, tandis que le taux appliqué aux revenus de capitaux mobiliers pourrait être relevé.

Recommandation 6. Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu afin de financer des transferts sociaux incitatifs de type impôt négatif ou compléments de revenus sur les bas salaires.

Conclusion

La Nouvelle-Calédonie a la chance de disposer d'un sous-sol riche et de l'appui d'une grande économie développée qui lui ont permis de parvenir à un haut niveau de développement. Il s'agit maintenant de transformer ces atouts transitoires en facteurs pérennes de croissance préparant à l'après-nickel, notamment *via* la mise en place d'un fonds souverain. Les avantages comparatifs de la Nouvelle-Calédonie (bio-diversité, climat, économie de la mer, tourisme de qualité) sont insuffisamment valorisés. L'élévation des compétences techniques et générales soutenue par un investissement accru en capital humain, l'évolution du système fiscal vers un meilleur équilibre entre efficacité et redistribution et l'activation des politiques de la concurrence permettraient de mettre en place une véritable stratégie à l'exportation.

Ces nouvelles orientations pourraient être encouragées par le maintien des transferts métropolitains, lesquels pourraient être en partie réalloués sans s'interdire un recours à l'endettement pour contribuer à l'élévation des compétences. ●

En hommage à Edgard Pisani et à Michel Rocard

 **conseil d'analyse économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Kevin Beaubrun-Diant
Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Manon Domingues Dos Santos

Assistante de recherche

Amélie Schurich-Rey

Membres Yann Algan, Maya Bacache-Beauvallet,
Olivier Bargain, Agnès Bénassy-Quéré,
Stéphane Carcillo, Anne-Laure Delatte, Élise Huillery,
Étienne Lehmann, Yannick L'Horty, Philippe Martin,
Corinne Prost, Xavier Ragot, Jean Tirole, Farid Toubal,
Natacha Valla, Reinhilde Veugelers

Correspondants

Dominique Bureau, Anne Perrot, Christian Thimann

Les Notes du Conseil d'analyse économique

ISSN 2273-8525

Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré

Rédactrice en chef Hélène Paris

Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47