

Le rééquilibrage économique en Nouvelle-Calédonie :

premiers éléments de bilan et perspectives

Intervention de Nicolas de Sèze – Directeur général de l'IEOM

Séance sur la Nouvelle-Calédonie

4 octobre 2013 – Académie des Sciences d'Outre-mer

DIAPO 1 Mesdames, Messieurs les Académiciens,

Je suis très honoré d'être aujourd'hui invité parmi vous pour échanger sur un sujet d'importance pour la République et ses outre-mer, le devenir de la Nouvelle-Calédonie. Les événements des années 80 ont effectivement conduit les acteurs calédoniens et l'Etat à y mettre en place des solutions institutionnelles, politiques et économiques originales adaptées aux réalités complexes de ce territoire du Pacifique marqué, pour reprendre les termes évocateurs du préambule de l'accord de Nouméa, par (je cite) « les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière » (fin de citation).

DIAPO 2 Alors que se dessine la phase 2014-2018, déterminante pour l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et la nature de son lien avec la République française, il n'est pas inutile de prendre le temps de regarder le chemin parcouru au cours du quart de siècle qui nous sépare des heures sombres de 1988 et du drame d'Ouvéa afin d'éclairer les choix qui devront être faits dans les années qui viennent. Compte tenu des attributions de l'institution que je représente et de la répartition des rôles proposée par Monsieur Levallois aux intervenants, j'aborderai cette question sous l'angle principalement économique.

La marginalisation de la « population d'origine », terreau des événements des années 80, a pour origine des causes économiques et sociales tout autant que politiques. A la fin des années 80, la Nouvelle-Calédonie souffrait d'inégalités spatiales prononcées. Le niveau de vie moyen à Ouvéa (commune la plus pauvre de l'archipel) était plus de sept fois inférieur à celui de Nouméa et les écarts de PIB par habitant étaient de 1 à 5 entre la Province des Iles Loyauté et la Province Sud. Ces inégalités spatiales étaient renforcées par des écarts importants au sein même des Provinces, entre côtes Est et Ouest en Province Nord et entre les zones rurales et le grand Nouméa en Province Sud. Ces inégalités économiques étaient enfin doublées d'inégalités sociales fortes, notamment en termes d'accès aux services publics et à l'éducation.

Dans ce contexte, le rééquilibrage, ciment des Accords de Matignon puis de l'accord de Nouméa, se devait d'être économique et social tout autant que politique. Tout l'enjeu était de parvenir à favoriser ce rééquilibrage sans léser les populations arrivées plus tard sur le territoire et ayant depuis, dans des conditions souvent difficiles, contribué significativement à la mise en valeur de ce territoire.

DIAPO 3 Je vous propose, dans la suite de mon intervention, de présenter dans un premier temps les moyens et outils mis en place pour favoriser le rééquilibrage économique, et dans un second temps, d'en analyser les résultats obtenus. Je conclurai sur les enjeux économiques pour la période à venir afin de mettre en exergue le chemin qui reste à parcourir.

1 – Les principaux outils mis en place pour favoriser le rééquilibrage économique de la Nouvelle-Calédonie

Le dispositif mis en place pour favoriser le rééquilibrage économique s'est appuyé sur deux principaux piliers : la répartition asymétrique entre Provinces des recettes budgétaires et la politique minière et métallurgique. A ces deux piliers s'est ajouté un ensemble de mesures additionnelles que je ne pourrai qu'évoquer rapidement ici.

DIAPO 4 L'organisation institutionnelle retenue de manière consensuelle dans le cadre des Accords de Matignon donne des prérogatives importantes et une autonomie forte aux trois Provinces, qui sont, entre autres, en charge du développement économique et de l'aménagement des territoires. Ce dispositif institutionnel s'apparente, en quelque sorte, à une fédération de trois Provinces. 53,5% des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie leurs sont dévolues. Cette redistribution se fait en application d'une clé de répartition qui favorise délibérément les Provinces Nord et Iles Loyauté. Alors que ces dernières ont regroupé en moyenne sur les 20 dernières années respectivement 20% et 10% de la population calédonienne, elles reçoivent, en application des accords, respectivement 32% et 18% des recettes de fonctionnement distribuées aux Provinces. Cette discrimination positive se retrouve également dans le financement de l'investissement, que ce soit sur ressources locales ou dans les financements de l'Etat via les contrats de développement : ¼ des montants apportés par l'Etat dans ces contrats de développement sont en faveur de la Province Sud qui concentre 70% de la population totale.

En cumul sur une période de 20 ans, les montants transférés grâce à cette mécanique budgétaire sont substantiels. Ce travail de quantification a été opéré par l'économiste Olivier Sudrie¹, en retranchant de la masse des dotations effectivement reçues par les Provinces Nord et Iles Loyauté (au titre du budget de la Nouvelle-Calédonie et des contrats de développement) le montant qu'elles auraient perçu en application stricte des équilibres démographiques. Sur l'ensemble de la période 1989-2010, le montant cumulé des « transferts de rééquilibrage » au profit des Provinces Nord et Iles Loyauté (et donc en défaveur de la Province Sud) s'élèverait ainsi, selon les estimations d'Olivier Sudrie, à environ 2 milliards d'euros². Ces transferts de rééquilibrage ont profité aux Provinces Nord et Iles dans les proportions suivantes :

- le total des recettes transférées au profit de la Province Nord au cours des vingt dernières années (1990-2010) s'élève à près de €1,2 milliard représentant en moyenne chaque année 10% du PIB de la Province ;
- la Province des Iles Loyauté a perçu, de son côté, des transferts de rééquilibrage sur l'ensemble de la période s'élevant à environ €800 millions. Cette masse a représenté, chaque année, pas moins de 30% du PIB de la Province.

DIAPO 5 Alors que l'identité kanak est fondée sur un lien particulier à la terre, le rééquilibrage économique se devait de donner une place prééminente à l'exploitation de la principale richesse naturelle du territoire, le nickel. C'est tout le sens du deuxième pilier de la politique de rééquilibrage économique, qui a eu comme objectif l'installation d'une usine métallurgique en Province Nord. Si l'aboutissement de ce projet ambitieux – j'y reviendrai tout à l'heure – doit beaucoup aux capacités visionnaires et aux talents d'hommes comme Paul Néaoutyne, le Président de la Province Nord, et André Dang, le Président de la SMSP (Société Minière du Sud Pacifique), il est aussi le fruit de l'action déterminée de l'Etat aux différentes étapes clés du processus, que ce soit :

- (i) au moment du rachat de la SMSP au début des années 90 par la Sofinor (Société financière de la Province Nord), rachat au financement duquel l'Etat a contribué ;
- (ii) au moment de l'échange de massifs entre Eramet et la SMSP – qui a permis à cette dernière d'acquérir le massif du Koniambo, considéré comme le plus riche de la Nouvelle-Calédonie – matérialisé par l'accord de Bercy en février 1998 (avec versement par l'Etat d'une soulte de compensation à Eramet) ;
- (iii) par le financement partiel de la construction de l'usine du Nord via le mécanisme de la défiscalisation (780 millions USD d'assiette éligible).

1 Olivier Sudrie : « Vingt ans de croissance forte...mais sans réel rééquilibrage spatial », Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie, n°21, 2013-1, pp117-127.

2 Aux prix de l'année 2010.

A côté de ces deux piliers, d'autres outils ont été mis en place pour favoriser le rééquilibrage économique. Permettez-moi de n'en citer que les principaux :

- la formation cadres avenir, dont l'objectif est de former des cadres kanak de manière à réduire le déficit des Kanak dans l'accès aux responsabilités dans la plupart des activités sociales. Ces cadres sont formés pour l'essentiel en métropole.
- la politique foncière, qui vise deux objectifs dont la conciliation ne va pas de soi : (i) mieux mettre en valeur l'espace agricole et pour cela attribuer les terres à ceux qui les cultiveront, (ii) restituer aux Kanak des terres pour l'agriculture mais aussi dans un but de rétablissement de l'espace coutumier. La réforme foncière a permis l'acquisition de 150 000 ha ; la superficie du foncier kanak a augmenté de 65%, passant de 10% à 16,5% du total de la superficie de la Grande-Terre.
- la création d'outils financiers pour financer l'investissement et la création d'entreprise sur l'ensemble du territoire. La Banque Calédonienne d'Investissement (BCI) a ainsi été créée pour être une banque de développement favorisant le développement économique de toutes les Provinces de Nouvelle-Calédonie via le financement de projets et la bancarisation des zones hors du Grand Nouméa. L'Institut Calédonien de Participation (ICAP), une société de capital-risque, a également été créé afin de promouvoir des projets concourant au rééquilibrage économique du territoire et conforter la structure financière des entreprises de l'intérieur et des Iles. Son capital est détenu par l'Etat (via l'Agence Française de développement) et les trois Provinces.

DIAPO 6

2 – Ces outils ont-ils permis le rééquilibrage économique et social ?

Je concentrerai mon analyse sur les deux piliers évoqués ci-dessus.

Les montants financiers apportés aux Provinces Nord et Iles Loyauté grâce à la clé de répartition budgétaire et au soutien de l'Etat via les contrats de développement ont été, nous l'avons vu, conséquents.

DIAPO 7

Ils ont permis d'améliorer l'accès aux services publics en Provinces Nord et Iles et de combler les retards les plus significatifs en termes d'infrastructures. La densification des infrastructures scolaires et sanitaires sur l'ensemble du territoire a été nettement accrue et le réseau routier renforcé, facilitant les déplacements sur une île qui s'étend sur plus de 500kms. Le réseau électrique couvre à présent l'essentiel de la population ; il en est de même de l'accès à l'eau courante dans les logements.

Grâce à ces politiques publiques, l'espérance de vie à la naissance dans les Provinces Nord et des Iles a progressé de 12 ans au cours des 20 dernières années et convergé avec celle de la Province Sud. De même, la part des habitants non pourvus de diplôme dans ces deux Provinces a diminué de moitié en 25 ans, même si elle reste encore très élevée par rapport aux normes nationales.

Les progrès ont également été indéniables si l'on considère le niveau de vie par habitant. Mesuré en termes réels (c'est-à-dire hors inflation) par le PIB/habitant, celui-ci a progressé de 50% en Province Nord et a été multiplié par 2,5 en Province des Iles Loyauté entre 1989 et 2009³.

Ces résultats, très encourageants en termes absolus, apparaissent par contre plus mitigés en termes relatifs et séquentiels. La trajectoire économique dynamique de la Nouvelle-Calédonie au cours des 20 dernières années – le rythme de croissance y a été deux fois supérieur à celui de la France prise dans son ensemble – a en effet avant tout été porté par le dynamisme de la Province Sud, surtout sur la période 2004-09. De sorte que les

³ L'ISEE calcule un PIB au niveau de la Nouvelle-Calédonie et une valeur ajoutée par secteur. Le calcul du PIB par Province, est estimé sur la base du secteur d'activité déclaré par les actifs occupés au moment des recensements (cf. L'économie calédonienne en mouvement, CEROM, 2008) et n'est donc disponible que pour les années de recensements.

déséquilibres territoriaux n'ont que modérément décliné en vingt ans et se sont même amplifiés sur la fin de la période (après une diminution sur les quinze années précédentes). Par ailleurs, les mouvements migratoires des Provinces Nord et Iles vers la Province Sud, et plus particulièrement le Grand Nouméa, se sont poursuivis

Les statistiques désagrégées par Province postérieures à 2009 ne sont pas encore disponibles. On peut toutefois raisonnablement considérer qu'elles devraient permettre, pour la Province Nord, de nuancer sensiblement ce dernier propos une fois pris en compte les effets économiques de la construction de l'usine métallurgique du Nord.

DIAPO 8

Il est temps de vous parler plus en détail du nickel qui, depuis la découverte de la 1^{ère} « garniélite » de nickel en 1864 par Jules Garnier, alimente la vie économique du territoire.

L'estimation des réserves mondiales de nickel dans le monde situe la Nouvelle-Calédonie (16%) à la deuxième place derrière l'Australie. L'extraction minière y est assurée dans le cadre de mines réparties sur tout le territoire par une dizaine d'opérateurs, les principaux étant (i) la Société Le Nickel (SLN), filiale du groupe Eramet, principal et plus ancien opérateur minier de la Nouvelle-Calédonie et (ii) la SMSP, détenue par la société financière de la Province Nord, la Sofinor.

DIAPO 9

La Nouvelle-Calédonie est également dotée de trois usines métallurgiques.

L'usine « historique » de la SLN, située à Doniambo près de Nouméa, qui a fêté ses 100 ans en 2010 et produit chaque année près de 60 000 t de nickel.

Les deux nouvelles usines, correspondant chacune à des investissements de l'ordre de 5 milliards USD, construites ces dernières années et qui entrent progressivement en production :

- L'usine du Sud, située à Goro, dont l'actionnaire majoritaire est le brésilien Vale, et qui produira à terme 60 000 t de nickel et 4 500 t de cobalt par an selon un procédé dit hydro-métallurgique, basé sur un principe innovant de séparation chimique ;
- L'usine du Nord, baptisée « projet Koniambo » du nom du massif d'où est extrait le minerai. Localisée à Vavouto à proximité du massif et de la ville de Koné, capitale de la Province Nord, l'usine associe la SMSP (51%) au producteur suisse Xstrata (49%). La construction de l'usine et de sa centrale thermique s'est étalée sur la période 2008-13. La première coulée de nickel a été réalisée le 10 avril 2013. La montée en puissance de la production est depuis progressive afin d'atteindre une capacité de 60 000 t/an fin 2014. L'usine du Nord met en œuvre le procédé classique, dit pyrométallurgique.

DIAPO 10

Au total, une fois que les difficultés techniques résiduelles des deux nouvelles usines auront été résolues et que leur montée en charge aura été effectuée, la Nouvelle-Calédonie aura, sur son territoire, avec trois usines de 60 000 t chacune de nickel par an, une capacité de production correspondant à environ 10% de la consommation mondiale de nickel.

L'Ouest de la Province Nord, et tout particulièrement la zone Voh-Koné-Pouembout (VKP), est significativement transformé par l'usine du Nord. Les montants d'investissements en jeu – 3,6 Mds € – sont importants si on les rapporte aux 45 000 habitants de la Province Nord : environ 80 000€ par habitant. Même si une partie importante de ces dépenses correspond à des importations, les sommes qui ont été injectées dans l'économie locale au moment de la construction ont été substantielles dans la mesure où l'entreprise a fait appel à de nombreux sous-traitants locaux, une part significative des marchés ayant été réservée aux entreprises du Nord.

En phase de fonctionnement également, le recours aux sous-traitants locaux est, dans la mesure du possible, privilégié. Avec un pic de 5 000 emplois en phase de construction et 800 salariés pendant la phase d'exploitation, le projet Koniambo a eu et continuera à avoir un impact socio-économique majeur sur sa zone d'implantation. Au-delà des bénéfices économiques directs (création d'emplois pour les salariés de l'usine) et indirects (les activités de sous-traitance, notamment sur le site minier), les effets induits, via l'essor des revenus dépensés localement permettant le développement de commerce de biens et services, sont conséquents.

DIAPO 11

Au total, un rapide comparatif avec les autres géographies ultramarines et les îles indépendantes du Pacifique permet de mettre en évidence l'ampleur des progrès économiques accomplis au cours des 25 dernières années. La Nouvelle-Calédonie est l'économie ultramarine qui a connu les performances les plus satisfaisantes au cours de la période. Son PIB par habitant converge vers celui de la métropole et est à présent proche de celui de « la France des provinces » ; le taux de couverture des importations par les exportations avoisine les 50%, alors qu'il est inférieur à 10% dans l'ensemble des autres géographies ultramarines. Enfin, la dépendance financière à l'égard de la métropole tend à se réduire : les versements publics nets représentaient, d'après les dernières estimations publiées⁴, 13% du PIB calédonien contre 20% il y a 10 ans. Dans le Pacifique, la Nouvelle-Calédonie est le seul territoire présentant des indicateurs économiques et sociaux qui se rapprochent de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

S'appuyant sur ces résultats positifs, même s'ils ne sont pas exempts de faiblesses, quels sont les principaux enjeux et défis auxquels l'économie calédonienne est confrontée dans les années à venir ?

DIAPO 12

3 – Quelles sont les perspectives et les principaux enjeux économiques de moyen terme pour l'économie calédonienne ?

Les Néo-calédoniens doivent relever dans les années qui viennent des défis de taille sur le plan économique et la façon dont ils choisiront de les relever ne sera pas sans incidence sur la poursuite du processus de rééquilibrage économique.

DIAPO 13 Le moteur du développement calédonien a été ces dernières années le niveau très élevé des investissements, publics et surtout privés avec la construction des deux usines métallurgiques. Or, avec la fin des grands chantiers, ce niveau d'investissement a commencé à décroître, avec des effets qui se font déjà sentir sur le dynamisme du marché intérieur, notamment dans le BTP. L'ensemble des indicateurs conjoncturels montre d'ailleurs un ralentissement significatif de l'activité ces derniers trimestres, d'autant que l'économie calédonienne est également affectée par la baisse des cours du nickel. En effet, si la part de l'activité minière et métallurgique dans la valeur ajoutée calédonienne est relativement faible (fluctuante suivant les années, mais toujours inférieures à 20% du PIB), la croissance du PIB (réel) se trouve historiquement étroitement liée aux fluctuations des cours du nickel, qui semblent ainsi jouer un rôle de « signal » pour l'ensemble des acteurs économiques calédoniens⁵.

Cette évolution du modèle de croissance devra passer par une meilleure répartition des fruits de la croissance et la poursuite des efforts en matière de rééquilibrage économique. Le niveau des inégalités – mesuré par l'indice de Gini – reste effectivement nettement supérieur en Nouvelle-Calédonie aux standards nationaux. Celui-ci, s'il n'est pas résorbé, est porteur de revendications potentiellement déstabilisatrices pour l'économie calédonienne. Malgré les progrès récents, les seuils de pauvreté restent également élevés, notamment en Provinces Nord et Iles Loyauté. Corollaire de ces problèmes d'inégalités et de pauvreté, celui de la « cherté du coût de la vie » (34% supérieur à celui de la métropole⁶) est un sujet qui, pour être traité de façon efficace, doit s'atteler à la question du renforcement de la concurrence interne comme externe.

DIAPO 14 A quoi ressemblera l'économie calédonienne avec trois usines métallurgiques produisant à pleine capacité ? Dans un premier temps, probablement elle ne sera pas sensiblement différente de ce qu'elle est devenue aujourd'hui. Les effets positifs sur l'emploi et la sous-traitance se sont déjà, pour l'essentiel, matérialisés. Au niveau de la balance des paiements, la croissance des exportations devrait être dans un premier temps compensée par les flux nets de capitaux pour rembourser les emprunts contractés pour financer les investissements. A plus long terme, et une fois les exonérations fiscales accordées aux investisseurs métallurgiques arrivées à expiration⁷, l'impact sur les finances publiques devrait être significatif (avec un impôt sur les sociétés minières à 35% et le versement des dividendes aux Provinces actionnaires). Ces ressources

⁴ Cf. IEOM : Rapport annuel 2011 sur la balance des paiements de la Nouvelle-Calédonie

<http://www.ieom.fr/nouvelle-caledonie/publications/balance-des-paiements/2011-1232.html>

⁵ John Baude : « Etude sur la création d'un fonds souverain en Nouvelle-Calédonie », document de travail de l'IEOM, mai 2012.

http://www.ieom.fr/IMG/pdf/etude_fonds_souverain_en_nouvelle-caledonie_-_mai_2012.pdf

⁶ Comparaison des prix entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole, CEROM, octobre 2012.

http://www.cerom-outremer.fr/IMG/pdf/cerom_-_comparaison_prix_entre_nc_et_metropole_-_octobre_2012.pdf

⁷ Le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie a institué un régime fiscal spécifique lié à la création d'une usine de traitement des minerais. Ce régime prévoit diverses exonérations d'impôts, droits et taxes, ainsi qu'un régime de stabilité fiscale, pendant la phase de construction et pour une période maximale de 15 ans à compter de mise en production commerciale.

additionnelles pourraient permettre de doter un fonds souverain pour les générations futures, alors que les recettes publiques prélevées aujourd'hui sur la seule SLN sont insuffisantes pour y parvenir⁸.

La Nouvelle-Calédonie devra enfin s'adapter aux implications financières, à partir de 2018, du transfert de compétences de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie, qui restent à être pleinement mesurées et dépendront du dispositif institutionnel retenu. Si l'Etat devait ne financer que les dépenses régaliennes (soit 1/3 des dépenses actuellement financées par l'Etat en Nouvelle-Calédonie), le respect des grands équilibres budgétaires au niveau calédonien nécessiterait une augmentation de la pression fiscale (aujourd'hui faible comparativement aux normes nationales).

DIAPO 14

Pour conclure mon propos, permettez-moi de revenir sur l'une des attributions de l'institution que je représente. L'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) est la banque centrale des collectivités d'outre-mer du Pacifique. A ce titre, il est notamment chargé –et c'est l'une des missions traditionnelles les plus emblématiques d'une banque centrale - de la mise en circulation des billets et des pièces, ce que l'on appelle la monnaie fiduciaire. **DIAPO 15** Les billets actuels en F CFP sont certes attachants, mais ils sont obsolètes, remontant à plus de quarante ans, ce qui a conduit l'IEOM à lancer un projet de nouvelle gamme de billets.

Toutefois, au-delà des considérations économiques, techniques ou de sécurité qui motivent ce projet, je me dois de « rendre à César ce qui est à César » en rappelant que le projet de nouveaux billets est également issu de l'Accord de Nouméa. Celui-ci prévoyait en effet que **DIAPO 16** « des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphisme des billets de banque devront être recherchés en commun pour exprimer l'identité Kanak et le futur partagé entre tous ». Cette disposition de l'accord a été traduite dans une loi de Pays en 1999. En 2007, un « comité de pilotage des signes identitaires du Pays » a été créé et un concours lancé, dont les résultats ont été publiés en juillet 2008. Le projet de loi de pays portant sur les trois premiers signes identitaires (dont le graphisme des billets de banque) a ensuite été adopté par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en août 2010.

C'est alors que les « techniciens », c'est-à-dire l'IEOM, en étroite liaison avec la Fabrication des billets de la Banque de France et la graphiste lauréate du concours, sont entrés en lice pour traduire ce qui était jusque là un projet politique, culturel et artistique en une réalité technique et industrielle.

DIAPO 17 Les billets de la nouvelle gamme seront mis en circulation à partir du 20 janvier 2014. Leur introduction sera précédée d'une campagne de communication qui débutera le 21 octobre. Plus compacts, plus modernes et dotés de signes de sécurité à l'état de l'art, ils sont également respectueux de la culture et des traditions de la Nouvelle-Calédonie, mais également des deux autres collectivités qui partagent avec elle le Franc CFP : la Polynésie française et Wallis-et-Futuna. Tradition et modernité : permettez-moi de conclure là-dessus.

Je vous remercie de votre attention.

Vincent Caupin, responsable de la division analyse macro-économique et risque-pays de l'AFD, a apporté un appui actif à la préparation de cette intervention.

⁸ Cf. John Baude, op. cit.