

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
<i>La tradition constitutionnelle française</i>	18
<i>Les expériences extérieures originales</i>	20
Des emprunts composites	29
<i>Les emprunts classiques</i>	29
<i>Les ajouts originaux</i>	32
La collégialité, une forme particulière de régime politique	36
<i>Le consensus revendiqué</i>	37
<i>La démocratie de concordance</i>	39
LA COLLÉGIALITÉ CONTRE LE RÉGIME D'ASSEMBLÉE	42
Les premiers acquis	43
<i>L'usage du contreseing</i>	44
<i>La maîtrise de l'ordre du jour du gouvernement</i>	48
Les nouveaux enjeux : la conquête des ministères	48
<i>L'affranchissement des contraintes collectives</i>	52
<i>Un secrétaire général diminué</i>	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
<i>L'indexation du barème</i>	76
<i>L'impact financier</i>	78
Une cotisation sociale généralisée sur tous les revenus	79
<i>Une contribution illégale</i>	80
<i>La CSG</i>	82

La taxe sur la valeur ajoutée contre les taxes sur l'importation	84
<i>L'ouverture au commerce régional</i>	87
<i>L'utilité interne de la réforme</i>	91
<i>L'insertion de la TVA dans l'environnement fiscal</i>	93
Quelques autres impôts en débat	95
<i>La réforme des droits d'enregistrement</i>	95
<i>L'impôt sur les plus-values immobilières</i>	96
<i>La taxe sur les terrains bâtis viabilisés</i>	98
<i>La taxe locale d'équipement au bénéfice des communes</i>	98
LA SUPPRESSION DES « NICHES FISCALES »	99
Les « niches fiscales » à l'IRPP	100
La « niche fiscale » de la défiscalisation	104
<i>Un instrument fiscal officiellement créé pour encourager l'investissement</i>	106
<i>Une aubaine fiscale</i>	110
<i>Une réforme problématique</i>	120
La fiscalité du nickel	125
<i>Un environnement fiscal vierge pour longtemps</i>	127
<i>Réintroduire une fiscalité nickel</i>	131
Chapitre III – Désindexer pour un développement durable	137
<i>Mathias Chauchat et Cécile Perret</i>	
UN MAUVAIS INSTRUMENT DE DÉVELOPPEMENT	141
Un héritage	143
<i>La stratification des avantages</i>	143
<i>Un coût élevé pour l'État</i>	149
Un handicap	153
<i>Une dépendance financière croissante de la Métropole</i>	153
<i>Les effets économiques et sociaux négatifs de sursurémunérations</i>	160
LUTTER CONTRE LES SURRÉMUNÉRATIONS	172
Sortir de l'impuissance publique	173
<i>L'impuissance de l'État</i>	173
<i>L'impuissance locale</i>	178
Assurer l'accompagnement par l'État et le Pays	182
<i>Un cercle vertueux, à risque récessif immédiat</i>	183
<i>Thérapie de choc ou thérapie graduelle</i>	186
<i>Donner autrement</i>	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

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 France¹. » 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 passé². »

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-neige³. » 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 déficitaires⁴. » 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 PIB⁵ et la France consacre un peu plus de 3 % de son PIB pour le seul paiement des intérêts... Le poids total des dépenses publiques⁶ 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 rapport⁷, 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 impasse⁹. » 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 dépenses¹⁰. » Sur les 10 dernières années, affirme le rapport Pébereau¹¹, 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 FNLS 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 précaire¹². 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'incarrait. 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 2004¹³. 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 Orwell¹⁴.

La tâche 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 viable¹⁵. »

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 commerçant¹⁶. 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 clans¹⁷ ». 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 mandat¹⁸. 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 universel¹⁹. 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-agera.com/>