



HAL
open science

Troisième consultation référendaire calédonienne : des enjeux économiques non négligeables, mais finalement secondaires

Florent Venayre

► To cite this version:

Florent Venayre. Troisième consultation référendaire calédonienne : des enjeux économiques non négligeables, mais finalement secondaires. *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2022, 39 (1), pp.82-92. hal-03648783

HAL Id: hal-03648783

<https://hal.science/hal-03648783>

Submitted on 21 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Troisième consultation référendaire calédonienne : des enjeux économiques non négligeables, mais finalement secondaires

Florent Venayre *

(Référence : Venayre F., 2022, « Troisième consultation référendaire calédonienne : des enjeux économiques non négligeables, mais finalement secondaires », *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, Vol. 39, n° 2022/1, pp. 82-92.)

La Nouvelle-Calédonie vient de connaître le 12 décembre 2021 son troisième référendum prévu par l'Accord de Nouméa. Loin de régler tous les problèmes, ou de répondre à l'ensemble des questions soulevées par la possible accession à « la pleine souveraineté » ou « l'indépendance » du territoire, cette consultation marque au moins la fin d'une époque dans les débats. Au plan économique, les interrogations fondamentales demeurent. S'il est utile de le comprendre, il est aussi nécessaire d'en relativiser l'importance, les processus à l'œuvre restant viscéralement politiques et identitaires.

Introduction

La bonne santé d'une économie – et les débats autour des instruments à utiliser pour la soutenir et la favoriser – sont essentiels. La création de richesses, la croissance, ne sont pas des buts en eux-mêmes mais elles sont des instruments du développement des pays. Ce sont des moyens du financement des désirs et des bienfaits que peut offrir la vie en société en matière d'éducation, de santé, de protection, de justice, *etc.* Nous serions mal fondés, et

* Professeur en sciences économiques, GDI, EA 4240, Université de la Polynésie française.

particulièrement en qualité d'économiste, à avancer le contraire ou à ne pas souligner suffisamment l'importance d'une économie dynamique sur nos vies en général.

Bien entendu, l'ampleur des effets positifs de la croissance et d'une économie saine, pour indispensable qu'elle soit, ne garantit en rien mécaniquement l'harmonie ou la justice sociale. Si les mécanismes de marché peuvent assurer une certaine efficacité, notamment en matière d'affectation des ressources, et une certaine optimalité des équilibres (évidemment sous des conditions que les économistes s'emploient de longue date à qualifier), ils sont complétés par une action publique indispensable, mais qui doit être ciblée pour en éviter au maximum les distorsions. C'est par exemple la puissance publique qui doit avoir en charge la définition des règles et du cadre juridique d'action, ou encore la gestion des questions redistributives et des services publics – et donc de la fiscalité qui en est l'instrument.

A cet égard, la question de l'insuffisance du modèle économique calédonien a déjà souvent fait l'objet d'analyses diverses au cours du temps, y compris en se focalisant sur la période post-référendaire qui s'ouvre maintenant¹ ou en formulant des prescriptions précises et de qualité². Nous y avons parfois modestement contribué, qu'il s'agisse de quelques articles publiés dans cette revue³, ou d'une mission effectuée à l'invitation du congrès de la Nouvelle-Calédonie en avril 2014 au cours de laquelle de nombreuses rencontres avec les partis politiques et les différents partenaires sociaux avaient été l'occasion d'une réflexion sur les difficultés déjà présentes et identifiées de l'économie calédonienne. Mais notre article ne prétend ni renouveler ni réformer l'exercice. Cette petite contribution à la méta-analyse lancée par la RJPENC a choisi un autre angle qui est celui de se borner à une surprise qui n'en est en fait pas réellement une : la faible place de l'économie dans le débat autour de l'accession éventuelle à l'indépendance du territoire.

Car pour fondamentale qu'elle soit dans la vie pratique et quotidienne des individus, l'économie s'efface parfois derrière d'autres enjeux qui en réfèrent à l'Être lui-même. Il y a alors, d'une certaine façon, une forme de myopie des agents économiques qui relèguent volontiers au second plan des ambitions plus matérielles qui, bien que revendiquées parfois avec force, connaissent pourtant temporairement une mise entre parenthèses au profit de débats plus essentialistes. On l'observe lors de conflits armés ou de menaces fondamentales ; on l'observe encore lors de bouleversements politiques modifiant les régimes en place ; on l'observe enfin dans les processus d'accès à l'indépendance ou de décolonisation. Ces

¹ Même si, comme nous le verrons en fin d'article, le résultat du troisième référendum prête à débat. Voir : Gorohouna S. (dir.), 2019, *Quelle économie pour la Nouvelle-Calédonie après la période référendaire ?*, Actes du colloque international des 15 et 16 septembre 2017, Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie, Collection LARJE.

² Ris C., Trannoy A. et Wasmer E., 2017, « L'économie néo-calédonienne au-delà du nickel », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 39, mars.

³ Venayre F., 2016, « Elaboration d'une gouvernance pro-concurrentielle en Nouvelle-Calédonie (1/3) : Du contrôle des prix à l'apparition confuse de la notion de concurrence », *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, Vol. 28, n° 2016/2, pp. 28-37 ; Venayre F., 2017, « Construction d'une gouvernance pro-concurrentielle en Nouvelle-Calédonie (2/3) : Modernisation du droit économique et création progressive d'un droit de la concurrence », *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, Vol. 29, n° 2017/1, pp. 5-15 ; Venayre F., 2017 « Construction d'une gouvernance pro-concurrentielle en Nouvelle-Calédonie (3/3) : La question en suspens du contrôle de l'application du droit », *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, Vol. 30, n° 2017/2, pp. 57-64.

parenthèses de court terme, consenties dans la transition vers un nouvel équilibre (politique celui-là), impliquent bien souvent des sacrifices économiques plus durables, qui peuvent se traduire en termes de richesse ou de revenu, d'emploi, de confort ou de services publics, par exemple. S'agissant spécifiquement des décisions impliquant l'indépendance de territoires, et en dépit du coût économique à supporter, parfois lourd et sur un terme assez long, elles sont pour autant rarement regrettées lorsque le temps de l'Histoire recentre les individus sur le quotidien et la satisfaction de leurs besoins plus fondamentaux⁴.

Il nous semble que c'est dans ce contexte que les Calédoniens – tout au moins collectivement, bien entendu – ont abordé la succession des trois consultations référendaires qui étaient prévues par l'Accord de Nouméa. C'est sous ce prisme que nous souhaitons présenter quelques considérations d'ordre général et non exhaustives qui semblent montrer que des enjeux économiques, bien que non négligeables, ont pu régulièrement prendre une dimension plus secondaire face à un désir d'accès à la pleine souveraineté assis sur des bases historiques et culturelles. Après avoir brièvement acté les difficultés économiques de long terme de la Nouvelle-Calédonie (1.), nous aborderons les deux points saillants du modèle calédonien : l'assise sur le nickel (2.) et les transferts financiers de l'Etat (3.), dont nous verrons en conclusion qu'en dépit des questions qu'ils soulèvent, ils ne parviennent néanmoins pas à s'imposer réellement au cœur des débats.

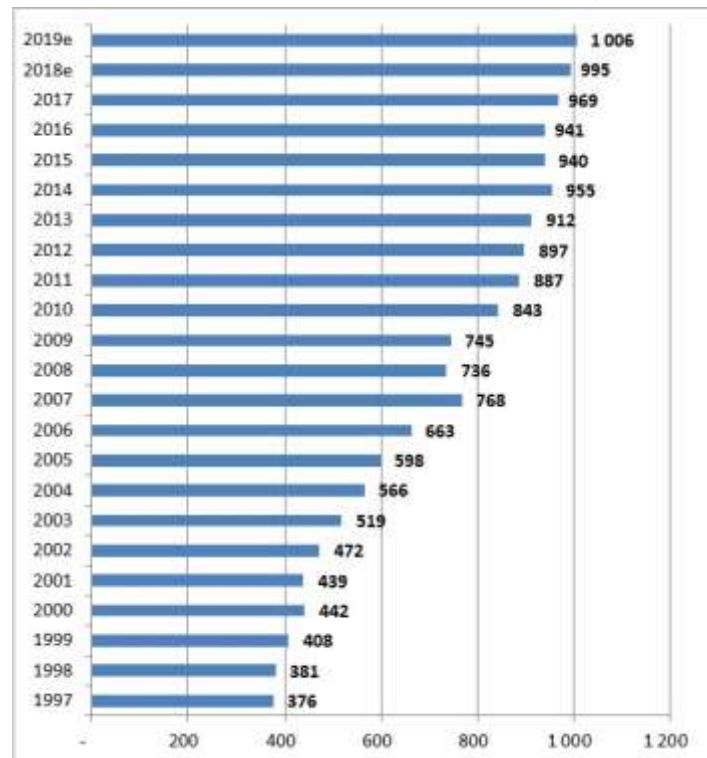
1. Une évolution de la richesse en stagnation depuis une dizaine d'années

Après une évolution très favorable du produit intérieur brut (PIB) calédonien sur longue période (depuis les années 1960), celle-ci s'est réduite à partir de 2012 pour ne connaître alors qu'une évolution beaucoup plus lente (voir Fig. 1). On constate ainsi un tassement du PIB mesuré en valeur nominale, c'est-à-dire à francs courants.

Si l'on appréhende maintenant cette évolution de long terme au plan individuel, à l'aide du PIB par habitant (voir Fig. 2), on peut mettre en évidence une forte évolution de la richesse par habitant jusqu'en 2010, là encore mesurée en francs courants (et à l'exception des deux périodes de crise de la période : 2001 et 2008-2009). Au-delà, on peut observer un rétrécissement très net de la série.

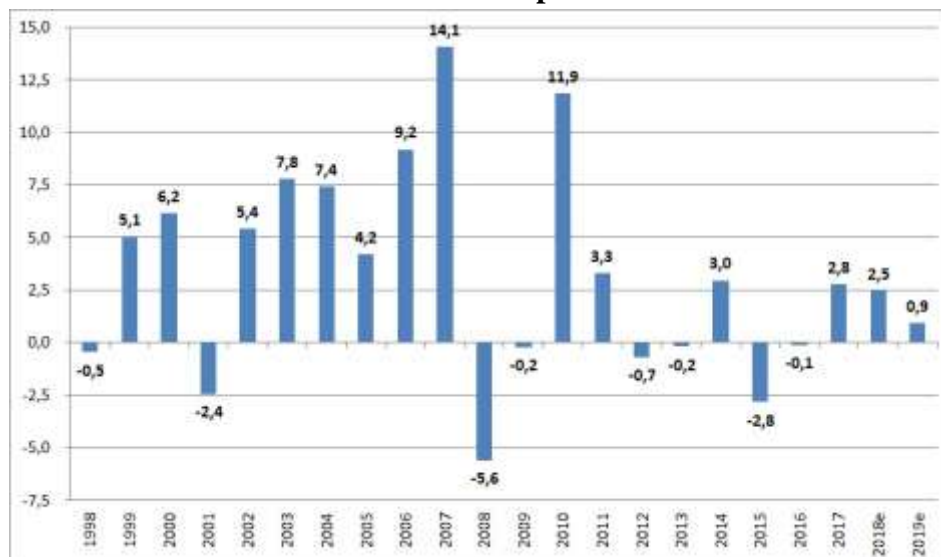
⁴ L'exemple récent du Vanuatu le montre, qui continue à apporter son soutien à l'autodétermination des territoires non autonomes du Pacifique (*Radio 1* du 2 août 2019), alors même que sa situation financière propre, complexe, le conduit pourtant à rechercher par des moyens controversés des recettes pour le gouvernement, comme la vente de passeports, au risque de sanctions internationales (*Radio 1* du 16 janvier 2022).

Fig. 1 : Evolution du PIB de la Nouvelle-Calédonie (Milliards de Fcfp)



(Source : données ISEE, estimations pour 2018 et 2019)

Fig. 2 : Taux de croissance nominal du PIB par habitant en Nouvelle-Calédonie

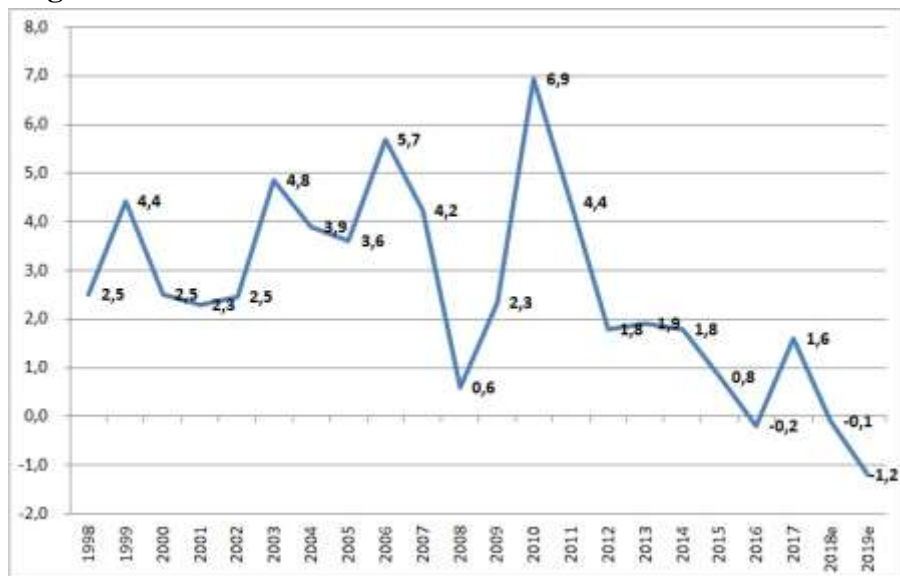


(Source : données ISEE, estimations pour 2018 et 2019)

En termes réels cette fois, et donc en francs constants permettant de matérialiser le pouvoir d'achat potentiel des individus, la croissance montre également un fort décrochage (voir Fig. 3). Ainsi, les taux de croissance réels du PIB sont devenus, à partir de 2012, très

modestes au regard de ce que l'on pouvait observer précédemment. Le taux réel était même sensiblement négatif en 2019, bien que la pandémie de Covid-19 n'ait pas encore surgi, avec les effets dramatiques qu'on lui connaît depuis sur l'ensemble de l'économie mondiale.

Fig. 3 : Taux de croissance réel du PIB de la Nouvelle-Calédonie



(Source : données ISEE, estimations pour 2018 et 2019)

Ces tendances traduisent l'essoufflement d'un modèle économique essentiellement fondé sur le soutien de la métropole et l'industrie du nickel, dont l'évolution des cours lors de cette dernière décennie a connu une évolution moins favorable que précédemment. Certes, la Nouvelle-Calédonie reste cependant un territoire riche en dépit de cette plus récente évolution dégradée. Parmi les territoires ultramarins de la République, c'est d'ailleurs celui qui connaît la meilleure situation en termes de richesse collective et individuelle, et de très loin. Pour ne le comparer qu'à la Polynésie française, autre collectivité du Pacifique Sud de taille similaire (en nombre d'habitants), cela apparaît de manière criante. Ainsi, pour l'année 2019⁵, le PIB calédonien s'élève à 1 006 milliards de Fcfp, contre 640 milliards pour la Polynésie française, soit près de 60 % au-dessus. Le PIB par habitant est ainsi, pour la même année 2019, de 3,7 millions de Fcfp par an en Nouvelle-Calédonie, ce qui le situe un peu en-dessous (14 %) du PIB par habitant métropolitain, de 4,3 millions/an, mais très au-dessus du PIB par habitant polynésien qui n'est que de 2,3 millions/an⁶.

⁵ Il s'agit d'une part de la dernière valeur du PIB estimée qui soit disponible pour la Nouvelle-Calédonie, et son utilisation permet d'autre part de se situer dans une situation pré-Covid permettant de s'abstraire des effets de la récente crise, qui ne reflètent pas le résultat d'une évolution de long terme.

⁶ Respectivement, environ 31 000 € pour la Nouvelle-Calédonie, 36 000 € pour la métropole et 19 300 € pour la Polynésie française.

2. L'ambivalence de la ressource nickel

Selon l'USGS (*United States Geological Survey*), la Nouvelle-Calédonie occupe la cinquième position au plan mondial s'agissant des réserves de nickel, avec 7 % des 95 millions de tonnes estimées, derrière l'Indonésie (21 %), l'Australie (20 %), le Brésil (16 %) et la Russie (7 %)⁷. On notera que cette évaluation date de 2016. Or, d'une part, les réserves en minerai évoluent régulièrement au gré des nouvelles explorations et découvertes de gisements. D'autre part, ces réserves varient également en fonction des prix et des innovations, puisqu'elles doivent être technologiquement et économiquement exploitables. Ainsi, des tensions haussières sur les prix peuvent conduire à rendre exploitables des gisements connus mais qui n'étaient auparavant pas exploités car les conditions de coûts d'extraction étaient défavorables au regard des cours de la ressource⁸. Les réserves étaient ainsi, par exemple, estimées à 47 millions de tonnes en 1996 alors qu'elles s'élevaient à 69 millions de tonnes en 2015. Les ressources exploitables sont ainsi très inférieures aux ressources minières totales théoriques. Par exemple, s'agissant de l'année 2015, alors que les réserves étaient comme on vient de le voir estimées à 69 millions de tonnes, on comptait en réalité des ressources globales d'environ 268 millions de tonnes⁹.

En termes de production, la Nouvelle-Calédonie se situerait à l'heure actuelle au quatrième rang mondial, toujours selon l'USGS, derrière l'Indonésie, les Philippines et la Russie, (voir Tab. 1).

Tab. 1 : Production mondiale de nickel par pays (2020)¹⁰

Rang	Pays	Production (10 ³ t.)	% du total
1	Indonésie	760	30,4 %
2	Philippines	320	12,8 %
3	Russie	280	11,2 %
4	Nouvelle-Calédonie	200	8,0 %
5	Australie	170	6,8 %
6	Canada	167	6,7 %
7	Chine	120	4,8 %
8	Brésil	73	2,9 %
9	Cuba	49	2,0 %
-	Autres pays	353	14,1 %
	Total	2 500	100,0 %

⁷ Voir le rapport annuel de l'IEOM de la Nouvelle-Calédonie pour l'année 2020 (publié en 2021), p. 98.

⁸ On notera que des prix élevés pourraient également conduire à intensifier les campagnes d'exploration et renforcer, en plus des réserves exploitables, le niveau global des ressources connues.

⁹ <https://metalblog.ctif.com/2020/06/22/les-metaux-vers-une-penurie-mondiale>.

¹⁰ <https://www.rncan.gc.ca/nos-ressources-naturelles/mines-materiaux/faits-mineraux-metaux/faits-sur-le-nickel/20601>.

Le nickel représente une valeur ajoutée directe de 43 milliards de Fcfp, à laquelle il faut additionner une valeur ajoutée indirecte de 66 milliards. En comptabilisant encore les effets induits par la consommation des ménages dont l'activité est directement ou indirectement en lien avec le secteur (soit une valeur ajoutée induite de 28 milliards), la richesse globalement créée par le nickel est de 137 milliards de Fcfp, soit 20 % de la richesse marchande créée en 2019¹¹.

Au total, la branche nickel ne représente donc que 43 milliards de Fcfp des 137 milliards de la richesse créée, soit moins du tiers (31,4 %). Le secteur des services représente pour sa part 47,6 milliards (34,7 %), le commerce 18,4 milliards (13,4 %), l'industrie 17,1 milliards (12,5 %) et enfin le secteur du BTP les 11 milliards restant (8 %). C'est ainsi environ un quart des salariés du secteur privé qui dépendent directement ou indirectement de l'exploitation du nickel, soit près de 15 600 emplois¹² et, toujours pour l'année 2019, l'industrie du nickel représente 7 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie¹³.

Si la Nouvelle-Calédonie est donc indéniablement riche de son nickel, cette richesse est cependant sujette à de fortes variations. A son plus fort historique, l'année 2007, elle a représenté jusqu'à 18 % du PIB. A l'inverse, au plus bas en 2015, l'industrie du nickel était descendue à 3 % seulement du PIB calédonien.

Très récemment, nous venons d'avoir un exemple – heureusement non représentatif – de l'extrême volatilité que peuvent connaître certains cours de matières premières. A la suite de l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe le 24 février 2022, le cours du nickel, enregistré alors à 24 000 dollars, avait commencé à augmenter. Entretenu par les interrogations portant sur les sanctions internationales à l'égard de la Russie, le cours avait dépassé 30 000 dollars le 5 mars. Le 7 mars, la crainte de la perspective de la sortie de la production russe du marché international a créé un emballement sans précédent, surtout entretenu par des positions de marché hasardeuses qui avaient fortement spéculé sur la baisse à terme du cours du nickel¹⁴. En quelques heures, le cours du nickel a alors battu son record historique, jusqu'à dépasser brièvement les 100 000 dollars la tonne à la bourse des métaux de Londres, le LME (London Metal Exchange), avant de revenir aux alentours de 80 000 dollars la tonne. La bourse a d'ailleurs décidé de suspendre dans la nuit la cotation afin d'arrêter les échanges, ce qui n'était jamais arrivé en 145 ans depuis l'ouverture de la bourse aux métaux en 1877. Les variations du cours ont ensuite été encadrées et une brève réouverture du marché a conduit à sa nouvelle fermeture très rapide.

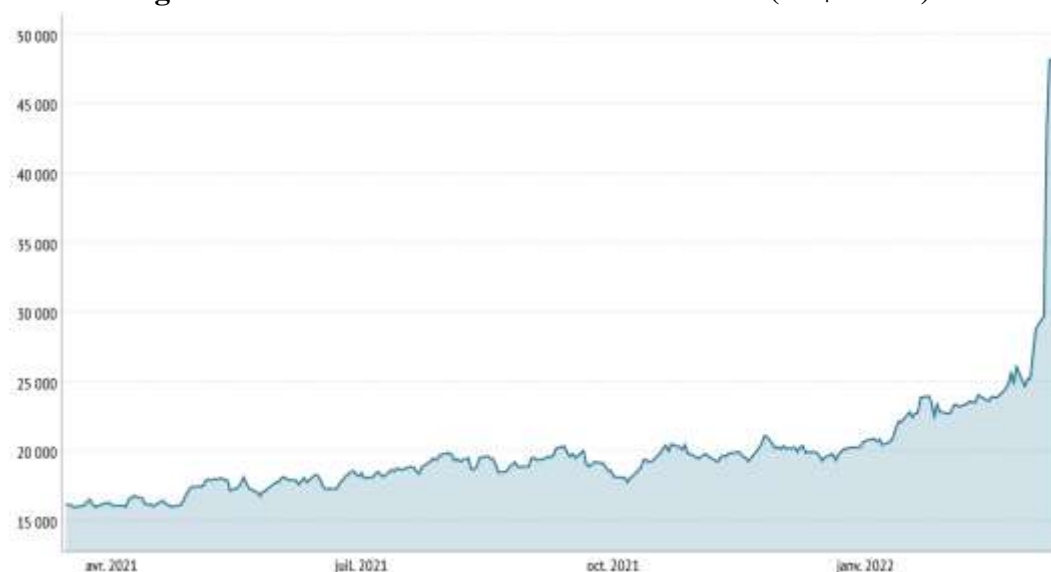
¹¹ ISEE, « L'impact du nickel en Nouvelle-Calédonie – Les impacts économiques en 2019 », Synthèse n° 56, janvier 2022.

¹² ISEE, « L'impact du nickel en Nouvelle-Calédonie – Les emplois directs et indirects », Synthèse n° 47, mars 2021.

¹³ Voir le rapport annuel précité de l'IEOM sur la Nouvelle-Calédonie, année 2020.

¹⁴ Il s'agit de celles du groupe chinois Tsingshan, numéro un mondial de l'acier inoxydable, de Xian Guangda.

Fig. 4 : Evolution du cours du nickel sur un an (en \$/tonne)¹⁵



Cet épisode totalement inédit n'est évidemment pas représentatif de l'évolution tendancielle du prix du nickel, mais il n'en reste pas moins qu'une économie assise sur l'exploitation d'une ressource naturelle présente des fragilités (« malédiction des ressources naturelles », « syndrome hollandais »¹⁶). La ressource nickel a quoi qu'il en soit souvent été au cœur des débats calédoniens sur l'indépendance (« doctrine nickel ») et l'Accord de Nouméa a d'ailleurs assuré à la Nouvelle-Calédonie une compétence entière sur le nickel. Mais si le nickel fournit indéniablement à la Nouvelle-Calédonie une richesse importante, et qui peut à cet égard venir effectivement au soutien d'ambitions de souveraineté, il crée également d'autres formes de dépendances¹⁷ dont il n'est pas toujours aisé de s'abstraire comme, notamment, la volatilité des cours ou le caractère fortement capitalistique de l'industrie, qui implique des opérateurs de grande taille.

3. Le lien financier avec l'Etat

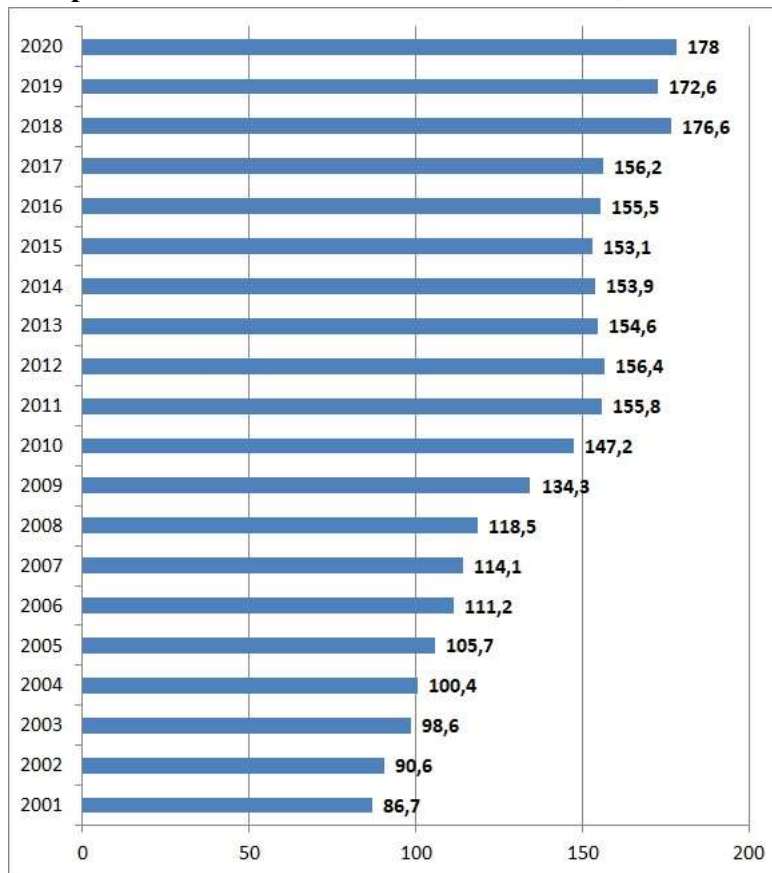
L'économie calédonienne se caractérise également par une forte dépendance à l'égard des transferts de l'Etat. Historiquement, les dépenses de l'Etat en Nouvelle-Calédonie ont sensiblement augmenté dans les années 2000, pour se stabiliser ensuite à partir de 2011 aux alentours de 155 milliards de Fcfp, hors mesures de défiscalisation (voir Fig. 5).

¹⁵ <https://investir.lesechos.fr/cours/matiere-premiere-nickel,wmpcb,mni,mni,opid.html> (graphique au 14 mars 2022, 12h, avec une cotation bloquée à 48 241 \$/tonne depuis le 11 mars).

¹⁶ Voir notamment la note du Conseil d'analyse économique précitée pour des présentations synthétiques des deux concepts.

¹⁷ Adrian J. 2019, « Le nickel, vecteur d'indépendance ou de dépendances ? », *Cahiers du LARJE/Working Papers*, n° 2019-7, décembre.

Fig. 5 : Dépenses de l'Etat en Nouvelle-Calédonie (milliards de Fcfp)



(Source : *Rapports annuels de l'IEOM sur la Nouvelle-Calédonie*)

Les années 2018 à 2020 font apparaître des montants plus élevés que ceux du début de la décennie 2010, aux alentours de 176 milliards de Fcfp. Toutefois, cela ne marque pas un accroissement des dépenses de l'Etat, mais cela provient d'une modification dans le calcul, qui intègre explicitement à partir de 2018 le montant des dépenses fiscales de l'Etat. Il s'agit de prendre en compte les différents mécanismes de défiscalisation mis en place pour les investissements productifs, pour le secteur du logement social, ou encore des défiscalisations sans agrément, c'est-à-dire de plein droit, comme par exemple pour des achats de véhicules, de machines ou d'équipements industriels.

Ces dépenses fiscales étaient par exemple de 18,7 milliards de Fcfp en 2018, ce qui donne alors un total de dépenses hors défiscalisation de 156,8 milliards, qui est bien cohérent avec la série précédente allant jusqu'en 2017¹⁸. De même, pour l'année 2019, on comptait 14,6 milliards de Fcfp de défiscalisations diverses, ce qui donne des dépenses de l'Etat hors défiscalisation de 158 milliards de Fcfp, donc là encore cohérentes avec les chiffres des années précédentes¹⁹.

¹⁸ Rapport d'activité 2018 des services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

¹⁹ Rapport d'activité 2019 des services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

Pour la dernière année disponible, le rapport d'activité 2020 des services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie fait apparaître une dépense globale de l'Etat qui représente environ 19 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie. C'est certes moins que la part que l'on peut observer en Polynésie française, de l'ordre de 30 % du PIB polynésien, mais cela reste évidemment une contribution extrêmement sensible à la richesse collective calédonienne.

Notons par ailleurs que la crise due au Covid-19 a mis en exergue, dans l'ensemble des territoires ultramarins, l'importance de pouvoir s'appuyer sur l'aide de l'Etat pour faire face à de fortes dépenses imprévues de cet ordre, au titre de la solidarité nationale (et même si le partage de compétences Etat/territoire n'allait pas toujours dans ce sens). Ainsi, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie²⁰, l'Etat a versé en 2020 la somme de 2,7 milliards de Fcfp pour le fonds de solidarité destiné à aider les entreprises en difficulté et 400 millions pour la préparation à la mise en place d'une « quatorzaine » d'isolement. La Nouvelle-Calédonie a également pu bénéficier d'un prêt de l'Agence française de développement (AFD) de 28,6 milliards avec une garantie de l'Etat. Parallèlement, près de 1 400 entreprises calédoniennes ont pu obtenir des prêts de trésorerie garantis par l'Etat à hauteur de 70 à 90 % pour un total de 23,3 milliards de Fcfp. Dans son rapport d'activité 2020, l'Etat annonce également qu'au titre de la solidarité nationale, ce sont 10 milliards de Fcfp qui sont prévus au cours de l'année 2021, « afin de couvrir les coûts spécifiques engagés par la Nouvelle-Calédonie depuis le début de la crise sanitaire Covid-19 ». En Polynésie française, l'Etat a chiffré à 7,6 milliards de Fcfp en 2020 et à 22,9 milliards en 2021 les dépenses relatives à la pandémie²¹.

Certains essaient parfois de minimiser l'impact des transferts de l'Etat sur les économies locales, au motif qu'une part importante d'entre eux « retournerait en France ». Une illustration de ce type de propos vient à nouveau d'être fournie en Polynésie française par un responsable politique, qui expliquait que les salaires des fonctionnaires d'Etat retournaient en France, et que les transferts servaient également à se fournir en importations, notamment de produits français, ou étaient dépensés en services (comme les assurances) dont les sociétés mères se trouvaient en métropole²². On voit évidemment la limite d'un tel raisonnement, qui oublie d'une part que nombre de fonctionnaires d'Etat sont des Polynésiens, que les autres vivent d'autre part en Polynésie pour au moins quelques années et y dépensent donc une partie non négligeable de leurs revenus. Bien entendu, il y a également une part d'épargne ou de dépenses effectuées en dehors de la Polynésie, mais c'est également le cas pour l'ensemble des Polynésiens (et le reste du monde). Quant à la discussion portant sur la provenance des importations ou la localisation géographique des sociétés mères, elle n'a évidemment aucun sens économique.

Ce qui est en revanche certain, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, c'est que les dépenses de l'Etat alimentent les salaires de près de 10 000 emplois équivalent temps de la fonction publique d'Etat²³ (et que des proportions similaires existent pour la Polynésie française).

²⁰ Rapport d'activité 2020 précité.

²¹ Voir par exemple *Radio 1*, le 1^{er} mars 2022.

²² Voir pour ces déclarations *Radio 1* et *Tahiti Infos* du 5 mars 2022.

²³ Un peu plus de 9 000 emplois pour l'année 2018 et un peu plus de 9 900 emplois pour l'année 2019, selon les rapports d'activités 2018 et 2019 des services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

Certes, on pourra toujours considérer que certains de ces emplois ne seraient pas pourvus dans l'hypothèse d'une indépendance de la Nouvelle-Calédonie²⁴, ou qu'ils seraient vraisemblablement moins bien rémunérés et que leur poids sur les finances publiques serait donc réduit par rapport à la situation actuelle²⁵, mais il serait illusoire de penser que cela n'aurait pas d'influence sur l'ampleur du service public ou sur la pression fiscale calédonienne. Une fiscalité calédonienne qui reste par ailleurs largement perfectible, malgré d'ailleurs nombre de réflexions menées sur le sujet depuis longtemps²⁶. Le gouvernement calédonien en convient lui-même, M. Gilbert Tyuionon, membre du gouvernement calédonien en charge de la fiscalité, ayant déclaré il y a peu : « *C'est évident qu'on est au bord du gouffre. Sans le recours à l'emprunt, nous n'aurions pas pu boucler le budget 2022* ». Il invoquait alors une nécessaire réforme fiscale, citant à la fois une redevance d'extraction minière pour le nickel, une révision du barème de l'impôt sur le revenu ou la création d'une taxe sur les plus-values immobilières²⁷.

Conclusion

La question du « financement » de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie peut se poser, au plan économique. Sur les deux ressources principales du territoire, la première, le nickel, est une ressource interne et perdurera donc quel que soit l'avenir politique du territoire. Elle représente une réelle source de richesse, mais elle est naturellement sujette à instabilité. La seconde, les transferts étatiques, est une ressource externe basée sur le lien avec la métropole²⁸. Elle est au contraire plutôt un facteur de stabilité, particulièrement dans les périodes de crise importante comme celle que nous venons de connaître avec la pandémie de Covid-19. Mais ces dépenses permettent d'accéder à un niveau de consommation de services publics un peu déconnecté des réalités budgétaires, puisqu'une partie de leur financement n'est pas assurée par le circuit de l'économie locale. De ce point de vue, la pression fiscale calédonienne, sous l'hypothèse d'un relatif maintien des prestations dispensées par les services publics, devrait mécaniquement augmenter avec un accès à l'indépendance de façon à prendre en charge au moins une partie du travail effectué à l'heure actuelle par les fonctionnaires d'Etat²⁹.

²⁴ On peut par exemple imaginer que la Nouvelle-Calédonie ne se doterait pas de forces de défense et que le recours à des accords, notamment avec la France, pourrait y suppléer.

²⁵ Notamment en raison de la sur-rémunération outre-mer des fonctionnaires d'Etat qui existe actuellement.

²⁶ Voir notamment : Lieb J.-P., 2010, *Propositions de rationalisation de la fiscalité indirecte de Nouvelle-Calédonie*, décembre ; Lieb J.-P., 2012, *Propositions de réforme de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie*, juin.

²⁷ Voir *Outremers 360°*, 8 mars 2022, « Au bord du gouffre, la Nouvelle-Calédonie en quête d'une réforme fiscale ».

²⁸ On notera cependant que l'action de l'Etat n'est pas toujours dissociée de la filière nickel. Ainsi l'Etat a-t-il régulièrement accompagné le secteur en crise, notamment en octroyant des prêts de plusieurs centaines de millions d'euros.

²⁹ Se poserait alors la question, comme cela a été évoqué plus haut, du maintien de certains services publics, au moins dans leur ampleur actuelle, qui pourrait venir diminuer le coût à supporter. Se poserait aussi la question de

La question de la fiscalité peut diviser, en ce qu'elle renvoie à la nécessité ou non de la dépendance budgétaire à l'égard de l'Etat. Il ne faut cependant pas tout attendre de la fiscalité. Travailler au soutien du dynamisme et de la compétitivité des marchés calédoniens, par une modernisation de la réglementation, serait aussi un vecteur important d'amélioration des performances du système économique. Certes, un premier pas a été effectué avec l'adoption d'un droit de la concurrence³⁰ – dont il conviendrait par ailleurs de pouvoir dresser un bilan d'étape sur l'impact réel qu'il a pu avoir sur la vie des affaires. Mais le travail entamé pourrait utilement être poursuivi en mettant en cohérence l'ensemble des éléments de politique économique, qui restent encore parfois ceux d'une économie très administrée. On retrouve alors des aspects fiscaux (fiscalité protectionniste), mais également des questions de barrières non tarifaires, de freins à l'entrée sur les marchés, de réglementations tarifaires ou d'interventions économiques, *etc.* La fonction consultative d'une autorité de concurrence peut à cet égard revêtir une importance sensible pour guider la réforme³¹. Ces aspects devraient d'ailleurs être des points de convergence entre indépendantistes et loyalistes, chacun ayant intérêt, quel que soit son positionnement politique et l'horizon temporel qu'il considère, à favoriser la compétitivité de la Nouvelle-Calédonie.

Il est vrai que l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie aurait nécessairement des impacts économiques importants et entraînerait dans un premier temps au moins des bouleversements en matière de services publics, de fiscalité et de fonctionnement de l'économie générale ; il est cependant bien difficile de savoir à plus long terme ce qu'il adviendrait, notamment en termes de compétitivité, tant cela serait lié aux ajustements successifs et aux options retenues. La richesse collective du pays, bien supérieure à celle, par exemple, de la Polynésie française, peut en tout cas certainement lui laisser entrevoir une marge de manœuvre. L'essentiel de toute décision politique, finalement, reste de bien documenter les choix des électeurs, pour qu'ils soient le plus éclairés possible, et de s'en remettre ensuite au processus démocratique.

On voit bien, surtout, que les aspects économiques, pour importants qu'ils soient, n'ont pas été au cœur des débats qui ont animé la société calédonienne ces dernières années. Olivier Sudrie le remarquait d'ailleurs, peu de temps avant le deuxième référendum, soulignant que la question économique était « *très marginale dans les discours du pouvoir calédonien* »³². Et en effet, c'est avant tout un positionnement politique et identitaire auquel on assiste. L'analyse économique, si elle apporte un éclairage, semble bien échouer à s'imposer plus avant dans la

la pérennité d'une certaine forme d'aide de l'Etat, parfois invoquée par certains tenants indépendantistes, notamment en Polynésie française, mais cela reste très controversé au regard des différentes interventions de représentants de l'Etat.

³⁰ Montet C. et Venayre F., 2013, « Audit du système économique de Nouvelle-Calédonie : Plaidoyer pour un droit de la concurrence moderne et efficace », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 36, juillet-septembre, pp. 164-170 ; Venayre F., 2014, « Création d'un droit de la concurrence calédonien innovant et coercitif », *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, Vol. 24, pp. 29-40.

³¹ A condition toutefois que les avis rendus soient de qualité et ne reflètent pas de volonté malveillante, comme nous l'avons montré dans cette même revue au sujet d'un cas polynésien, précisément fort discutable : Petit S. et Venayre F., 2018, « L'ouverture du marché polynésien du transport aérien international menacée par la communication de l'Autorité de la concurrence », *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, Vol. 32, n° 2018/2, pp. 64-75.

³² *Les Echos* du 4 août 2020.

réflexion collective, sans que cela soit particulièrement atypique au regard de situations passées similaires.

La réflexion collective, au plan économique, était plutôt attendue à l'issue du processus référendaire. Au lendemain du troisième référendum, le patronat soulignait – et louait – la fin du processus débuté avec l'Accord de Nouméa et appelait à travailler ensemble. Le Président de la CPME, M. Yann Lucien, observait ainsi : « *dans nos entreprises on n'a pas d'indépendantistes, de loyalistes, de personnes qui sont neutres. On a des gens qui travaillent ensemble et sont obligés de travailler ensemble car c'est le monde de l'entrepreneuriat, le monde de l'entreprise* ». La présidente du MEDEF, Mme Mimsy Daly, déclarait à son tour : « *Nous accueillons avec satisfaction la fin de cet épisode référendaire. La Nouvelle-Calédonie a besoin de se lancer dans cette nouvelle phase qui est celle du projet (...) de façon à retravailler les fondamentaux économiques et sociaux sur lesquels baser la relance de notre économie et de notre territoire* »³³.

Certes, l'engagement des trois consultations³⁴ décidées par l'Accord de Nouméa est clos, ce qui a pu faire dire que ce dernier « *est terminé politiquement mais pas juridiquement* »³⁵. Est-on certain, d'ailleurs, qu'il soit vraiment soldé au plan politique ? Certes, le processus référendaire, tel que prévu constitutionnellement, vient officiellement de prendre fin, mais il est pourtant loin d'être certain que la Nouvelle-Calédonie ait su purger les interrogations qui la taraudent depuis longtemps. Le fait que la demande de report du troisième scrutin par les indépendantistes ait été refusée, et que le maintien de la date du 12 décembre 2021 les ait incités à appeler au boycott de la dernière consultation fixée, prive évidemment le résultat de représentativité. Or, cette représentativité est nécessaire pour espérer continuer à avancer hors du champ strictement politique (voir Tab 2).

Tab. 2 : Participation et votes des trois consultations référendaires³⁶

Référendum	Participation	Oui	Non
04-nov-18	80,63%	43,60%	56,40%
04-oct-20	85,69%	46,74%	53,26%
12-déc-21	43,87%	3,50%	96,50%

De fait, de premières demandes d'organisation d'un nouveau scrutin se font déjà jour, comme avec la position développée par M. Charles Washetine, porte-parole du Palika³⁷. Chacun pourra se faire de la légitimité de ce type de demandes l'opinion qu'il voudra, et il ne nous

³³ *Nouvelle-Calédonie 1^{ère}*, 15 décembre 2021, « Référendum en Nouvelle-Calédonie : les réactions du monde économique ».

³⁴ En cas de deux premières victoires successives du non.

³⁵ Havard L., 2022, « 3^{ème} référendum en Nouvelle-Calédonie : l'Accord de Nouméa est-il vraiment caduc ? », *Jus Politicum, le blog*, 3 janvier.

³⁶ Rappelons que la question posée était la suivante : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? ». Voir *Le Monde*, 28 mars 2018, « Nouvelle-Calédonie : un compromis a été trouvé sur la question posée lors du référendum d'indépendance ».

³⁷ *Radio 1* du 14 mars 2022.

appartient certainement pas d'en juger, mais il semble bien que le processus politique ne soit pas, en définitive, réellement clos dès lors que la représentativité du vote du 12 décembre n'a pas été acquise (là encore pour des motifs sur la légitimité desquels il ne nous appartient pas de nous positionner). Or, tant que le processus politique ne sera pas achevé selon un processus consensuel, l'économie restera finalement dans cette histoire (ou cette Histoire) une matière visiblement secondaire.

* *

*