



AVIS

N°27/2020

La commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation
La commission de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche

Saisine du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie concernant l'avant-projet de loi du pays relative aux chambres consulaires de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de son projet de délibération d'application

Présenté par :

Les présidents :

M. Jean-Louis LAVAL

M. Daniel ESTIEUX

Les rapporteurs :

M. Alain GRABIAS

M. Jérôme PAOUMUA

Dossier suivi par :

M. Jérôme LAFLEUR, chargé d'études,
et Mme Laetitia MORVILLE, secrétaire

Adopté en commissions, le 24 novembre 2020
Adopté en bureau, le 26 novembre 2020
Adopté en séance plénière, le 27 novembre 2020

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 27 octobre 2020 selon la procédure normale par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays relative aux chambres consulaires de la Nouvelle-Calédonie.

La commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation, ainsi que la commission de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche, ont été chargées de ce dossier.

Avis n° 27/2020

Conformément à l'article 22-23° de la loi organique modifiée n°99-209, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière « d'organisation des services et des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie ».

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen du présent projet de loi du pays accompagné de son projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Les trois chambres consulaires de Nouvelle-Calédonie¹ exercent des missions différentes des autres établissements publics et sont gouvernées par une assemblée générale de membres élus par leurs pairs. C'est la raison pour laquelle, elles n'ont pas fait l'objet du projet d'harmonisation des établissements publics mené par le gouvernement en 2016.

Le présent avant-projet de loi du pays est une réforme statutaire, qui vient consacrer cette particularité en instaurant une catégorie d'établissements publics spécifique aux chambres consulaires. Il permet enfin une harmonisation et une modernisation de leurs statuts dont l'ancienneté et la complexité les rendaient source de contentieux.

Par ailleurs, il s'attache à rationaliser l'organisation et le fonctionnement des chambres et à consolider l'exercice de tutelle exercée par la Nouvelle-Calédonie.

Les principales modifications statutaires concernent la composition des chambres, leur processus électoral, leur fonctionnement, le renforcement des contrôles susceptibles d'être opérés par la Nouvelle-Calédonie, les indemnités des élus et le statut des personnels.

Des délibérations fixent les règles spécifiques à chaque chambre consulaire et les règlements intérieurs seront pris par les chambres elles-mêmes. Ils devront cependant se faire dans le respect des nouvelles dispositions statutaires.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la procédure normale.

¹ Chambre de commerce et d'industrie, Chambre des métiers et de l'artisanat et Chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DES COMMISSIONS

Les conseillers relèvent qu'il a fallu quatre ans au gouvernement pour élaborer, en concertation avec les trois chambres consulaires, le présent avant-projet de loi du pays.

I. Composition et mode d'élection des membres

1. L'abstention

De manière générale, ce projet de texte permet de simplifier les modalités pratiques d'organisation des élections qui sont complexes et source de contentieux.

Outre cette simplification, le texte prévoit la possibilité, si les chambres le décident, de voter par internet. Un arrêté du gouvernement viendra en préciser les modalités.

Recommandation n° 1 : Les conseillers déplorent les faibles taux de participations aux élections qui s'élèvent à peine à 8% pour la CCI, 12% pour la CMA, et 35% pour la CANC et invitent les chambres consulaires à développer ce dispositif pour lutter contre l'abstention.

2. La parité

Les délibérations fixant les statuts de chaque chambre, renvoient au gouvernement le soin de fixer par arrêté les modalités selon lesquelles l'équilibre des candidatures entre les hommes et les femmes, est assuré sur les listes de candidats.

Recommandation n° 2 : Le principe de parité doit être garanti au niveau législatif tout en conservant la possibilité d'aménager par délibération des modalités de parité spécifiques afin de tenir compte de la représentativité de chaque sexe dans la composition des listes de candidats.

3. Les pêcheurs

Les conseillers relèvent que la CANC reçoit une partie des revenus de la TSPA² perçue sur les produits de la mer. Or, à ce jour, les pêcheurs professionnels de Nouvelle-Calédonie ne sont ni électeurs, ni éligibles, dans les organismes consulaires³.

Recommandation n°3 : Considérant le besoin de représentation des pêcheurs, les conseillers demandent au gouvernement d'assurer l'intégration des pêcheurs au sein de la chambre d'agriculture.

² Taxe de soutien aux productions agricoles et alimentaires.

³ Pour être membre, il faut être élu et ces élections se font sur la base des répertoires (répertoire de l'agriculture, registre des métiers et registre du commerce et des sociétés).

II. L'exercice de la tutelle

En tant qu'établissement public administratif, les chambres sont tenues d'obéir au principe de rattachement à une administration publique et sont soumises à la réglementation des marchés publics. En outre, le contexte budgétaire contraint justifie l'exercice d'une tutelle budgétaire plus adaptée aux défis d'aujourd'hui.

L'avant-projet de loi du pays offre la possibilité au gouvernement de demander une deuxième lecture sur une délibération, ou l'inscription d'une question à l'ordre du jour, et permet la présence de contrôleurs financiers aux assemblées générales. De plus, il prévoit la conclusion de conventions d'objectifs et de moyens entre les chambres et le gouvernement et encadre les autorisations pour les emprunts les plus importants. En effet, la Nouvelle-Calédonie est garante de manière illimitée et indéfinie des emprunts de tous ses établissements publics.

Recommandation n°4 : Les conseillers rappellent que les chambres sont tenues de respecter le principe de la publication systématique de toutes les délibérations prises par les assemblées générales au journal officiel.

Les chambres consulaires ont une forte dépendance aux ressources publiques et leurs moyens financiers sont directement liés à la réalité économique locale. Ainsi, lorsque l'activité économique diminue, leurs recettes baissent mécaniquement.

Concernant le financement de l'alternance par la Nouvelle-Calédonie, lorsqu'une année de formation est sacrifiée pour des raisons budgétaires, ce sont plusieurs années qui sont perdues en réalité. Le cycle de formation est rompu, le vivier d'apprentissage et les relations avec les entreprises sont perdus, et la remise en route est très compliquée.

Considérant le caractère spécifique des chambres, les conventions d'objectifs et de moyens peuvent se révéler incompatibles avec les règles d'annualité budgétaire.

En outre, les programmes pluriannuels d'investissement permettent d'avoir un budget annuel d'investissement reconduit, mais il n'existe rien concernant le budget de fonctionnement.

Recommandation n°5 : Les conseillers invitent le gouvernement et les chambres consulaires à s'interroger sur la mise en place de moyens de sécurisation des modalités de financement en particulier sur la formation.

III. Le statut des personnels

Actuellement les agents consulaires sont des salariés de droit privé. Cette pratique est source de contentieux puisqu'elle déroge au principe selon lequel les chambres sont des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie, et à ce titre, leurs postes doivent être occupés en priorité par des fonctionnaires.

Les chambres, qui sont gouvernées par une assemblée générale composée de membres élus issus du secteur privé, exercent des missions différentes des autres établissements, et disposent d'une compatibilité propre. Elles estiment qu'un personnel de droit privé est plus adapté à leur mode de fonctionnement.

A noter que les personnels des CCI de métropole sont de droit privé et disposaient d'un statut différent de celui des fonctionnaires avant la loi PACTE⁴.

L'article 46 du présent projet de texte vient consacrer le statut du personnel de droit privé des chambres en se conformant à la pratique actuelle.

IV. La rationalisation

L'un des objectifs affichés est la rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des chambres en raison du contexte budgétaire.

Certes, l'harmonisation et la modernisation des statuts, ainsi que les mécanismes de renforcement de la tutelle budgétaire pourraient permettre un meilleur contrôle des coûts.

Néanmoins, les conseillers relèvent l'absence d'objectifs chiffrés et déplorent un manque d'ambition en matière de réduction des coûts pour les contribuables.

Recommandation n°6 : Poursuivre l'objectif de rationalisation en encourageant la mutualisation des moyens par :

- **Le regroupement d'antennes au sein d'une même implantation géographique**
- **La mise en commun de certaines fonctions supports**
- **Le développement d'offres communes, par exemple en matière de formation.**

Les conseillers regrettent que la possibilité d'une fusion entre les chambres n'ait pas été abordée.

⁴ Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation de l'Entreprise (22 mai 2019).

V. Modifications rédactionnelles

L'article 7 permet uniquement d'adresser une réclamation relative à son inscription sur la liste électorale et ne permet pas de contester l'inscription ou la non-inscription d'une autre personne.

Recommandation n°7 : Au II de l'article 7 alinéa 2, **insérer** une phrase ainsi rédigée :
« **Dans les mêmes conditions, tout électeur inscrit sur la liste électorale peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit** ».

Pour une meilleure compréhension de la loi du pays les conseillers souhaitent apporter les précisions suivantes :

Recommandation n°8 :

A l'article 21, au lieu de : « le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie peut prononcer **sa dissolution** ».

Lire : « le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie peut prononcer **la dissolution de son assemblée générale** ».

A l'article 22, au lieu de : « En cas de **dissolution de la chambre** concernée ».

Lire : En cas de dissolution de **l'assemblée générale** de la chambre concernée ».

Recommandation n°9 :

A l'article 26, au lieu de : « la majorité des membres ».

Lire : « la majorité des membres **présents ou représentés** ».

L'article 28 de la loi du pays fixe les conditions de quorum pour les séances de l'assemblée générale à la majorité absolue.

Cependant, les conseillers remarquent que dans leur volonté de prévoir leurs mécanismes de procuration, les statuts de la CCI et de la CANC ne semblent pas respecter les dispositions de la loi du pays. La CMA quant à elle, ne rencontre pas ce problème.

Recommandation n°10 :

A l'article 14 alinéa 2 de la délibération fixant les statuts de la CCI, au lieu de :
« Le quorum prévu au même article est rempli si **la moitié** des membres de la CCI-NC sont présents ou représentés au travers d'une procuration ».

Lire : « Le quorum prévu au même article est rempli si **la moitié plus un** des membres de la CCI-NC sont présents ou représentés au travers d'une procuration ».

A l'article 11 alinéa 2 de la délibération fixant les statuts de la CANC, au lieu de :
« Le quorum prévu au même article est rempli si **la moitié** des membres de la CANC sont présents ou représentés au travers d'une procuration ».

Lire : « Le quorum prévu au même article est rempli si **la moitié plus un** des membres de la CANC sont présents ou représentés au travers d'une procuration ».

III – CONCLUSION DES COMMISIONS

La commission insiste, particulièrement, sur l'importance de ses recommandations :

- Développer le dispositif du vote par internet.
- Le principe de parité doit être garanti au niveau législatif tout en conservant la possibilité d'aménager par délibération des modalités de parité spécifiques afin de tenir compte de la représentativité de chaque sexe dans la composition des listes de candidats.
- Considérant le besoin de représentation des pêcheurs, les conseillers demandent au gouvernement d'assurer l'intégration des pêcheurs au sein de la chambre d'agriculture.
- Les conseillers rappellent que les chambres sont tenues de respecter le principe de la publication systématique de toutes les délibérations prises par les assemblées générales au journal officiel.
- Les conseillers invitent le gouvernement et les chambres consulaires à s'interroger sur la mise en place de moyens de sécurisation des modalités de financement en particulier sur la formation.
- Recommandation n°6 : Poursuivre l'objectif de rationalisation en encourageant la mutualisation des moyens par : le regroupement d'antennes au sein d'une même implantation géographique ; la mise en commun de certaines fonctions supports ; et le développement d'offres communes, par exemple en matière de formation.

Eu égard aux observations et recommandations formulées précédemment, les commissions émettent un *avis favorable* à l'avant-projet de loi du pays relative aux chambres consulaires de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de son projet de délibération d'application.

LE RAPPORTEUR DE LA CEETF



Alain GRABIAS

LE PRESIDENT DE LA CEETF



Jean-Louis LAVAL

LE RAPPORTEUR DE LA CAEFP



Rozanna ROY

LE PRESIDENT DE LA CAEFP



Daniel ESTIEUX

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **9** voix « favorable » dont 1 procuration, 1 voix « réservée », et 1 voix « défavorable ».

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°27/2020

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable**.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **18** voix « favorable », 6 « réservé », et 2 « défavorable ».

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°27/2020

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
10/11/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Francisca BRUNIN, conseillère cabinet de monsieur Yoann LECOURIEUX ; - Monsieur David GINOCCHI, directeur adjoint des affaires juridiques (DAJ) ; - Madame Morgan DUFRAN contrôleur financier à la direction du budget et des affaires financières (DBAF NC) ; - Monsieur David GUYENNE, président de la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie (CCI NC) accompagné de Charles ROGER et Isabelle COUPEY respectivement directeur général et secrétaire générale - Monsieur Daniel VIRAMOUTOUSSAMY président de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA NC) accompagné d'Olivier DUGUY, secrétaire général - Monsieur Gérard PASCO, président de la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie (CANC) accompagné de Yannick COUETE, directeur général.
12/11/2020	<i>Réunion de travail</i>
24/11/2020	<i>Examen & approbation en commission</i>
<p><i>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</i></p>	
26/11/2020	BUREAU
27/11/2020	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	10

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames Françoise KERJOUAN et Rozanna ROY; messieurs Hatem BELLAGI, Alain GRABIAS, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Dominique LEFEIVRE, Dominique MANATE, Jérôme PAOUMUA, et Jean SAUSSAY.

Étaient présents et représentés lors du vote : madame Françoise KERJOUAN, messieurs Hatem BELLAGI, Daniel ESTIEUX, Alain GRABIAS, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Dominique LEFEIVRE, Dominique MANATE, Jérôme PAOUMUA, et Jean SAUSSAY.

Étaient absents lors du vote : Madame Rozanna ROY, messieurs André FOREST, Ronald PONIA, Gilbert TEIN, Ariel TUTUGORO.