



de Nouvelle-Calédonie

Le Président

LRAR .

GREFFE N° 12 | 562

Nouméa, le 27 décembre 2012

Monsieur le président,

Je vous ai adressé par lettre du 15 novembre 2012 le rapport d'observations concernant la gestion de votre société au cours des années 2007 à 2011, que la chambre a arrêté, après contradiction, lors de sa séance du 23 octobre 2012.

En application de l'article L. 262-50 du code des juridictions financières, ce rapport a été adressé aux présidents du Congrès, du Gouvernement et des assemblées des trois provinces de Nouvelle-Calédonie qui apportent un concours financier à votre association.

Le délai d'un mois imparti par la loi pour répondre aux observations de la chambre étant expiré, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport complété des réponses. La chambre souhaite qu'il soit porté à la connaissance des membres du conseil d'administration.

En application de l'article L. 262-50 du code des juridictions financières, le rapport, auquel sont jointes les réponses reçues, est également adressé aux présidentx des collectivités précitées, pour communication aux assemblées délibérantes.

A compter de la date de cette réunion, la communication du rapport et des réponses à toute personne en faisant la demande est de droit.

J'en transmets par ailleurs une copie au haut-commissaire de la République et au directeur des finances publiques de Nouvelle-Calédonie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

François MONTD



Monsieur Eric GAY
Président de l'ADECAL
c/° mairie du Mont-Dore
Boulari 4468 Avenue des deux baies
98809 – Mont-Dore
BP 3 – 98810 Mont-Dore



de Nouvelle-Calédonie

ROD 12/09/NC du 23 octobre 2012

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE
DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE
L'agence de développement économique de la Nouvelle-
Calédonie (ADECAL)**

-oOo-

Exercices : 2007 à 2011

Résumé

La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a contrôlé l'agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie (ADECAL) de 2007 à 2011. Cette association a été créée en 1995 sur le modèle métropolitain des commissariats à l'industrialisation de la DATAR¹. Elle réunit principalement dans son conseil d'administration l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les trois provinces.

En 2011, son budget s'élevait à plus de 250 millions de F CFP. A partir de 2012, il deviendra nettement plus conséquent, avec un budget annuel total supérieur au demi-milliard de F CFP, puisque pour la seule technopole (initiative collaborative entre les pouvoirs publics et les entreprises pour accroître la compétitivité au travers de l'innovation), les prévisions budgétaires se montent à 322 millions de F CFP.

Depuis l'origine, l'ADECAL a partagé son activité entre l'aménagement du territoire, l'élaboration de stratégies de développement (tourisme, agriculture et pêche, filière lait, logistique aérienne) et la promotion et la prospection de nouvelles activités susceptibles de participer au développement de l'économie et de l'emploi. Elle a accompagné la prise en charge de nouvelles compétences par la Nouvelle-Calédonie, tout en répondant également aux besoins exprimés par les collectivités calédoniennes. Ainsi, le transfert du commerce extérieur a conduit les autorités locales à demander à l'ADECAL d'exercer l'essentiel des attributions antérieurement dévolues à la délégation du commerce extérieur.

L'évolution des missions de l'ADECAL s'est parfois réalisée dans l'urgence, notamment en raison de l'absence à l'époque d'outils et de services administratifs adaptés au sein de la collectivité Nouvelle-Calédonie, entraînant une certaine dispersion, sans doute préjudiciable aux missions de base.

Désormais, une réflexion apparaît nécessaire pour recentrer les missions de l'ADECAL. En effet, si un premier bilan montre que l'association a correctement rempli une grande partie de sa tâche, au regard à la fois de ses moyens restreints et de la multiplicité de ses compétences, il apparaît désormais qu'elle doit mieux évaluer et rendre plus lisible son action.

L'agence a d'ailleurs déjà initié une modification statutaire en ce sens et a procédé à une structuration de son entité en deux pôles. Cette réforme mérite cependant d'être poursuivie dans la mesure où la montée en puissance du pôle « innovation, compétitivité et développement durable » entraîne une baisse d'activité concomitante du pôle « attractivité du territoire et développement sur les marchés extérieurs » qui ne correspond plus qu'au quart seulement de son budget total. Dès lors, la séparation de l'association en deux entités juridiques distinctes permettrait sans doute de mieux cibler les objectifs de chacune.

Au-delà, il existe plusieurs axes de perfectionnement possibles dans le fonctionnement de l'association :

- Un règlement intérieur complétant les statuts pourrait être adopté (pour décrire notamment les relations entre la direction et le conseil d'administration, mieux définir la structure des

¹ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

rapports d'activité ou encore préciser les modalités de remboursement des frais de mission).

- Une meilleure représentativité des 5 collectivités publiques finançant pour une très large part l'association pourrait être envisagée dans la mesure où elles ne représentent actuellement que 30 % des voix à l'assemblée générale.
- Une plus grande rigueur dans les comptes-rendus de l'ADECAL paraît indispensable. Manquent ainsi dans les rapports d'activité produits, une restitution précise des actions entreprises par UBIFRANCE, une présentation pluriannuelle de l'impact de l'action de l'association en termes de création d'emplois par les investisseurs étrangers en Nouvelle-Calédonie. Font également défaut les rapports d'échecs sur les opérations d'investissement n'ayant pas pu aboutir.
- Il conviendrait d'appliquer plus nettement le principe de subsidiarité pour la mise en œuvre de la compétence en matière de commerce extérieur. La Nouvelle-Calédonie est l'élément moteur, l'association n'est qu'une structure ressource, elle n'a donc pas vocation à définir une politique d'exportation, mais uniquement à s'appuyer sur les directives du territoire.
- La mise en place d'une comptabilité d'engagement devient impérative. La comptabilité analytique actuelle devrait être complétée pour toutes les missions de l'ADECAL, en y intégrant notamment les coûts de structure.

Le simple constat de la baisse en volume de 38% des exportations de la Nouvelle-Calédonie « hors Nickel » entre 2000 et 2009 plaide pour que les missions assurées par l'ADECAL soient confortées par un important travail en amont, qui concerne certes l'association, mais également la Nouvelle-Calédonie. La réalisation préalable d'un état des lieux des entreprises calédoniennes exportatrices (en nombre, en volume et par secteur) aiderait à élaborer une nouvelle stratégie à l'international avec des objectifs et des indicateurs chiffrés permettant au final de mieux définir et d'évaluer les actions entreprises tant par l'association que par les services compétents du gouvernement et des provinces.

L'annexe 1 récapitule les 12 recommandations de la chambre. Dans le cadre de ce contrôle, la juridiction a décidé de faire une large contradiction au stade provisoire. Elle a reçu de nombreuses réponses qui démontrent bien l'intérêt des responsables calédoniens pour l'association et leur souhait de la voir évoluer.

Ainsi, le président actuel de l'ADECAL très laudatif sur le fonctionnement de l'association comme la présidente de 2007 à 2009, a néanmoins indiqué dans le procès-verbal du conseil d'administration du 10 juillet 2012 « *qu'en fonction des recommandations de la chambre, il est clair que l'ADECAL procédera aux réformes qui seront retenues* ». Deux autres présidents précédents ont été plus critiques et ont estimé particulièrement nécessaire de mettre en œuvre substantiellement les recommandations de la chambre. Le président du gouvernement approuve la plupart des recommandations de la chambre, estimant que « *les analyses que vous portez et les recommandations que vous formulez rejoignent pour l'essentiel celles exprimées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* ». Enfin, le président du congrès a, quant à lui, indiqué son souhait « *d'engager un débat en séance publique, sur l'ADECAL à l'occasion de l'examen du rapport définitif,* », considérant qu'il « *paraît nécessaire que la représentation calédonienne puisse en débattre.* »

Sommaire :

1	HISTORIQUE, PRESENTATION GENERALE DES MISSIONS, PILOTAGE ET MOYENS DE L'ADECAL.....	6
1.1	LE CADRE JURIDIQUE	6
1.1.1	<i>Présentation des instances de pilotage.....</i>	6
1.1.2	<i>Le fonctionnement des instances de pilotage.....</i>	8
1.2	L'ACCROISSEMENT CONTINU DES MISSIONS.....	9
1.2.1	<i>Présentation des missions.....</i>	9
1.2.2	<i>L'évolution du périmètre des missions</i>	11
1.3	L'EVALUATION DES ACTIONS ENTREPRISES	12
1.4	LA REFORME RECENTE DES STATUTS.....	13
1.4.1		13
	<i>Vers un nécessaire complément des modifications statutaires</i>	13
1.4.2	<i>Vers la division de l'association en deux entités distinctes</i>	14
1.4.3	<i>Vers l'évolution de la forme juridique.....</i>	14
1.5	LES MOYENS HUMAINS	15
1.5.1	<i>Organigramme</i>	15
1.5.2	<i>Les primes et avantages.....</i>	15
2	PRESENTATION DETAILLEE DES MISSIONS DE L'ADECAL ET DE SES RESULTATS	17
2.1	L'ADECAL COMME OPERATEUR DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A L'EXPORT	17
2.1.1	<i>L'ADECAL ne peut pas s'appuyer sur une politique formalisée de soutien à l'export en Nouvelle-Calédonie</i>	18
2.1.2	<i>L'ADECAL pourrait susciter un bilan précis des échanges commerciaux qui fait actuellement défaut</i>	18
2.1.3	<i>L'ADECAL pallie l'absence de services administratifs en charge du commerce extérieur en Nouvelle-Calédonie</i>	19
2.1.4	<i>Le rôle d'UBIFRANCE à préciser.....</i>	19
2.2	L'ADECAL COMME OPERATEUR DE LA POLITIQUE DE PROMOTION ECONOMIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE ET D'ATTRACTION DES INVESTISSEURS	21
2.2.1	<i>Présentation de la mission : promotion et prospection internationales</i>	21
2.2.2	<i>L'évaluation en termes d'impact sur l'emploi et l'analyse des échecs enregistrés.....</i>	23
2.3	L'ADECAL COMME PARTENAIRE DU SUIVI DES POLITIQUES COMMERCIALES REGIONALES.....	28
2.3.1	<i>Le rôle de la Nouvelle-Calédonie en matière de politiques commerciales régionales.....</i>	28
2.3.2	<i>L'activité de suivi des politiques commerciales régionales par l'ADECAL peut entraîner un manque de lisibilité de l'action de la Nouvelle-Calédonie pour certains partenaires internationaux ..</i>	29
2.4	L'ADECAL COMME OPERATEUR DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A LA COOPERATION REGIONALE.....	30
2.5	L'ADECAL COMME OPERATEUR ET ANIMATEUR DE PROGRAMME DE RECHERCHE : LE PROGRAMME ZONECO (PROGRAMME D'EXPLORATION DE LA ZONE EXCLUSIVE ÉCONOMIQUE)..	30
2.6	L'ADECAL COMME OPERATEUR DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE.....	31
2.6.1	<i>Présentation du secteur « innovation recherche » en Nouvelle-Calédonie.....</i>	31
2.6.2	<i>Les pôles de compétitivité.....</i>	32
2.6.3	<i>Le projet des grappes d'entreprises.....</i>	34
2.6.4	<i>La mise en place de la technopole.....</i>	35
2.7	CONCLUSION GENERALE SUR LES MISSIONS DE L'ADECAL.....	37
3	SITUATION FINANCIERE DE L'ADECAL	37
3.1	PRESENTATION GENERALE DU BUDGET 2011	37
3.1.1	<i>Les recettes</i>	37
3.1.2	<i>Le compte de résultat.....</i>	40

3.2	LE CADRE DE LA COMPTABILITE DE CAISSE ET LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE	40
	ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE	43
	ANNEXE 2 : LA STRUCTURATION DE L'ASSOCIATION EN DEUX POLES (DERNIERE MODIFICATION STATUTAIRE).....	45

1 Historique, présentation générale des missions, pilotage et moyens de l'ADECAL

L'agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie (ADECAL) a été créée sur le modèle des commissariats à l'industrialisation de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en métropole et installée officiellement par le ministre de l'Outre-mer en février 1995.

Cette agence réunit notamment l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les trois provinces. Elle est ouverte, en outre, à tous ceux qui souhaitent œuvrer pour le développement économique de la Nouvelle-Calédonie, notamment les chambres consulaires ainsi que les entreprises privées.

Le contexte de 1995 n'est plus le même aujourd'hui. A l'époque, il s'agissait de mettre en œuvre les accords de Matignon – Oudinot dans le cadre de la provincialisation, l'exécutif du territoire étant assuré par l'Etat. La création de l'agence avait été souhaitée par un comité des signataires, à l'exemple des outils mis en place dans la plupart des collectivités régionales et départementales françaises en matière de développement économique. En Nouvelle-Calédonie, la compétence du développement économique étant provinciale, l'objectif était, aussi sans doute, de constituer un organisme de réflexion et de concertation pour des actions communes sur des problématiques d'intérêt territorial.

Depuis, l'ADECAL a partagé son activité entre l'aménagement du territoire (analyse économique sur la zone de développement Népoui – Koné – Pouembout, participation à la définition de la politique énergétique, potentialités de développement de la commune de Houailou, etc.) et l'élaboration de stratégies de développement (tourisme, agriculture et pêche, filière lait, logistique aérienne, etc.).

Parallèlement à ces travaux d'études, l'ADECAL s'est engagée dans la promotion et la prospection de nouvelles activités susceptibles de participer au développement de l'économie et de l'emploi.

Au fil du temps, elle a accompagné la prise en charge de nouvelles compétences et a répondu aux besoins exprimés par les collectivités calédoniennes. Ainsi, le transfert du commerce extérieur a conduit les autorités à faire appel à l'ADECAL, qui a pris l'essentiel des attributions de la délégation du commerce extérieur dont les bureaux ont été fermés en Nouvelle-Calédonie, en s'appuyant sur le réseau à l'étranger, auprès des ambassades, de la direction des relations économiques extérieures (DREE), dans le cadre d'une convention.

1.1 Le cadre juridique

1.1.1 Présentation des instances de pilotage

L'ADECAL est une association à but non lucratif régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 (enregistré sous le n° DIRAG : N° 302 / DIRAG/Règl. du 25 janvier 1995). Elle a globalement pour objet toute action visant à la promotion du développement économique de la Nouvelle-Calédonie.

La composition partenariale de ses instances est la particularité de cette association : l'agence rassemble en effet au sein de son conseil d'administration et de son assemblée générale, l'ensemble des acteurs institutionnels de la Nouvelle-Calédonie et représentants concernés par le développement économique (notamment collectivités territoriales, chambres consulaires, institutions financières, groupements d'entreprises) qui lui apportent l'essentiel de son financement.

Les six membres de droit sont :

- l'Etat,
- le congrès de Nouvelle-Calédonie,
- le gouvernement de Nouvelle-Calédonie,
- la province Sud,
- la province Nord,
- la province des Iles Loyauté.

Sont membres adhérents les personnes physiques ou morales ayant adhéré aux statuts de l'association et agréées par le conseil d'administration, soit actuellement :

- l'agence française de développement (AFD),
- la banque calédonienne d'investissement (BCI),
- la chambre d'agriculture,
- la chambre de commerce et d'industrie (CCI),
- la chambre des métiers,
- le conseil économique et social (CES),
- ENERCAL,
- la fédération des industries de Nouvelle-Calédonie,
- l'institut de recherche pour le développement (IRD),
- le comité local du « Pacific Economic Cooperation Council »,
- le comité territorial des conseillers du commerce extérieur,
- le syndicat des industries de la mine.

L'association est administrée par un conseil d'administration composé des six membres de droit auxquels s'ajoutent six membres élus par l'assemblée générale pour une durée d'un an, renouvelable, soit actuellement :

- le conseil économique et social,
- la banque calédonienne d'investissement,
- la chambre de commerce et d'industrie,
- la chambre d'agriculture,
- la chambre des métiers,
- l'agence française de développement.

Le conseil se réunit chaque fois que nécessaire à la vie de l'association et au moins trois fois par an, ou à la demande de l'un de ses membres de droit. Le conseil élit un bureau qui contrôle la gestion du patrimoine de l'association avec l'assistance des commissaires aux comptes et présente chaque année le rapport financier à l'assemblée générale. Sa composition est la suivante :

- président : la province Sud, représentée par Monsieur Eric GAY ;
- 1^{er} vice-président : la province des Iles Loyauté, représentée par son président Monsieur Néko NHEPEUNE ;

- 2^{ème} vice-président : la province Nord, représentée par son président Monsieur Paul NEAOUTYNE ;
- 3^{ème} vice-président : le conseil économique et social, représenté par son président Monsieur Yves TISSANDIER ;
- trésorier : la chambre de commerce et d'industrie, représentée par son président Monsieur André DESPLAT ;
- trésorier adjoint : la chambre des métiers et de l'artisanat, représentée par son président Monsieur Daniel VIRAMOUTOUSSAMY.

Le secrétariat est assuré par le directeur général qui prépare les projets de délibération à soumettre au vote du conseil d'administration. Celui-ci définit le programme d'action de l'association et en contrôle l'exécution. Il fixe son budget annuel.

Le directeur général est nommé par le conseil d'administration, sur proposition du Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie. Il met en œuvre la mission qui lui est confiée par le conseil d'administration dont il rend compte à chacune de ses réunions et assure le bon fonctionnement de l'association. Il exécute le budget. Il engage, dirige et administre ses collaborateurs. Il présente chaque année son rapport d'activité à l'assemblée générale.

Un commissaire aux comptes titulaire et un commissaire aux comptes suppléant sont désignés par le conseil d'administration. C'est actuellement le cabinet KPMG.

Les membres se réunissent en assemblée générale au moins une fois par an et chaque fois que nécessaire à la vie de l'association, sur convocation du président. Elle entend et approuve le rapport moral du président, le rapport financier du trésorier, le rapport des commissaires aux comptes et le rapport d'activité du directeur général. Elle élit chaque année en son sein six représentants du conseil d'administration. L'assemblée générale comprend 18 membres (les 6 membres de droit et les 12 autres membres adhérents).

1.1.2 Le fonctionnement des instances de pilotage

Les instances de pilotage ont été perturbées dans leur fonctionnement au cours de l'année 2010. Divers problèmes ont entaché les relations entre le président et le directeur et ont conduit à un blocage du conseil d'administration pendant près de neuf mois. Les désaccords portaient notamment sur la convocation de l'assemblée générale par la direction générale en lieu et place du président, le refus de la direction de donner des précisions demandées par le président sur les comptes ou l'activité de l'association, des discordances comptables, la justification de missions, la tenue à la fois de l'assemblée générale ordinaire (AGO) et du conseil d'administration, sans véritable ordre du jour ventilé par organe de pilotage.

Cependant l'actuel président de l'association estime que les rapports d'activités et les documents comptables étaient conformes aux règles en vigueur et donnaient satisfaction.

Plusieurs courriers du Haut-commissaire et du directeur de l'agence française de développement collectés pendant l'instruction, témoignent néanmoins de la dégradation de ces relations.

Le président précédent de l'ADECAL de 2009 à 2011, le confirme dans sa réponse lorsqu'il indique qu'un des soucis majeurs en termes de pilotage vient du refus du directeur de rester dans son rôle de mise en œuvre des décisions voulues par certains présidents du conseil d'administration.

Le président actuel le conteste en rappelant : *« Même si la qualité des documents fournis peut être améliorée et faire l'objet de présentations différentes, les documents fournis à chaque réunion de l'Assemblée Générale et du Conseil d'Administration étant, comme chacun le sait, particulièrement volumineux, donc très détaillés et circonstanciés. « Le document d'une page » dont il est fait état correspond donc à une page d'une certaine épaisseur qui pèse un poids certain. Par ailleurs, ce qui relève du Conseil d'Administration ou de l'Assemblée Générale est régulièrement rappelé mais les compétences de l'un comme de l'autre sont assez imbriquées et conditionnées, ce qui nécessite des réunions successives le même jour, sauf à rendre les choses encore plus lourdes ».*

Aussi, afin d'éviter à l'avenir ces désagréments, la chambre estime-t-elle souhaitable de préciser les principes de fonctionnement de l'ADECAL dans un règlement intérieur, conformément à la demande de plusieurs membres du conseil d'administration dont le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, ce dernier précisant dans sa réponse que *« Les rapports d'information doivent comporter les informations voulues par les membres de l'ADECAL et non celles que le directeur général estime, à discrétion, qu'il conviendrait de leur transmettre ».*

Le président du congrès ajoute: *« il est indispensable de revoir la représentativité, à l'assemblée générale et dans le conseil d'administration, des collectivités compétentes dans les domaines d'intervention de l'association et qui financent pour une très large part cette structure. »*

Recommandation n° 1. : La chambre recommande à l'ADECAL de se doter d'un règlement intérieur pour permettre un fonctionnement plus clair des instances de pilotage et éviter tout litige d'interprétation entre les pouvoirs de la direction et ceux du conseil d'administration, et pour fixer le contenu et la forme des rapports d'activités.

1.2 L'accroissement continu des missions

1.2.1 Présentation des missions

L'ADECAL exerce de très nombreuses missions. Elle a notamment pour tâche de promouvoir les potentialités économiques de la Nouvelle-Calédonie. Elle est donc une interface, un espace de concertation et de coordination en matière de prospection d'investisseurs internationaux, de promotion, d'aménagement du territoire, de développement local, d'aide à l'exportation et de développement des relations économiques extérieures.

Elle reçoit également pour mission de coordonner, favoriser, promouvoir et mettre en œuvre toutes actions et initiatives destinées à faciliter l'insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement régional, dans le cadre de la réglementation en vigueur en matière de coopération régionale dans le Pacifique.

Elle est en charge du développement durable qui concerne principalement et de façon permanente l'évaluation des ressources de la zone économique exclusive (ZONECO), mais intègre aussi des actions de diversification comprenant en particulier biodiversité et innovation.

Structure opérationnelle, elle conçoit et met en œuvre des stratégies et des actions de développement économique adaptées au territoire. Ses missions traditionnelles s'articulent au final autour des axes principaux suivants : accompagnement des entreprises (création, développement, prospection), attractivité et compétitivité (construction et amélioration de l'offre, promotion économique du territoire).

Dans le détail cela recouvre :

- l'appui aux entreprises :
 - prospection et accueil d'entreprises extérieures,
 - soutien à la création d'entreprises nouvelles,
 - animation de pôles de compétitivité, de réseaux d'entreprises,
 - transfert de technologies, appui à l'innovation,
 - grappes d'entreprises.
- le conseil aux collectivités locales :
 - toute action de développement : valorisation des ressources locales, développement de filières.
- les études et communication :
 - études et analyses : observation économique, établissement et statistique, création et animation de centre de ressources, fichiers de terrains et locaux disponibles, cartographie, etc.
 - communication, promotion : réalisation de plaquettes, de site internet, participation à des salons, etc.

L'agence exerce par ailleurs d'autres missions spécifiques comme le développement des relations économiques extérieures, l'aide à l'exportation, l'insertion et la coopération régionales, elle met également en œuvre le projet de technopole.

En revanche, l'ADECAL ne remplit pas en principe certaines missions généralement dévolues aux agences de développement, à savoir :

- l'appui aux entreprises existantes, à leurs projets de développement, si ce n'est qu'à travers les grappes d'entreprises ;
- la transmission d'entreprises ;
- le soutien aux entreprises en difficulté ;
- l'implantation et le développement de zones d'activités ;
- la création et la gestion de pépinières d'entreprises ;
- l'élaboration de plans de développement.

Ces activités sont normalement directement couvertes par les provinces et les compagnies consulaires.

L'ADECAL exerce ainsi un très grand éventail des missions et on peut donc légitimement s'interroger sur la possibilité pour une équipe très restreinte de les prendre toutes en charge dans les meilleures conditions. La chambre observe cependant que la restructuration en cours, sous forme de pôles, vise à permettre un pilotage plus opérationnel.

1.2.2 L'évolution du périmètre des missions

Les missions de l'ADECAL se sont étoffées au fil du temps. En l'absence d'un autre outil commun aux différentes collectivités concernées par le monde économique, l'ADECAL qui présente une souplesse administrative et financière, a été sollicitée pour prendre en charge des missions plus larges que le simple soutien à l'ouverture commerciale.

Certaines missions ont même parfois été prises en charge dans l'urgence, en raison de l'absence à l'époque d'outils et de services administratifs adaptés au sein de la collectivité Nouvelle-Calédonie, entraînant une certaine dispersion, sans doute préjudiciable aux missions de base.

Désormais, la chambre estime qu'une réflexion apparaît nécessaire pour recentrer l'ADECAL sur ses missions premières, qu'elles soient plus clairement circonscrites pour mieux les remplir et de façon plus transparente.

C'est d'ailleurs ce qu'a exprimé le Haut-commissaire lors de l'instruction en ces termes : *« se pose la question de la définition des missions de l'ADECAL : la rédaction de l'objet de l'ADECAL ouvre un large champ d'actions à l'association qui au fil du temps et des opportunités se retrouve à développer des activités très éloignées les unes des autres et dont le rapport avec son objet initial – rechercher, proposer et promouvoir toutes mesures susceptibles de contribuer au développement économique de la Nouvelle-Calédonie – ne semble pas évident au premier abord »*.

Recommandation n° 2. : La chambre recommande à l'association de poursuivre et de compléter la réflexion engagée par la réforme des statuts sur la définition de ses missions.

Le président actuel de l'ADECAL répond : *« l'adoption d'un programme pluriannuel pour la période 2011-2015 et la réforme des statuts répondent à cette préoccupation. »*

Il est rejoint par le président du gouvernement qui a indiqué dans sa réponse que *« cette redéfinition des missions a été effectuée par le biais des modifications statutaires apportées. L'idée principale qu'il faut retenir est la volonté des collectivités de recentrer l'ADECAL sur ses missions premières: développement du commerce extérieur et développement économique intérieur. S'agissant des politiques commerciales régionales et extérieures la complémentarité entre les services du gouvernement (SCRRE) et l'ADECAL doit toutefois être reprécisée et mieux formalisée »*.

Il en est de même pour le président de l'ADECAL en 2007 qui précise dans sa réponse *« qu'on ne peut qu'être d'accord avec les recommandations de la chambre lorsqu'elle préconise une redéfinition plus précise des missions de l'ADECAL, dans le cadre d'une politique de développement elle-même mieux cadrée »*.

Le président de l'association de 2007 à 2009 ajoute qu'il considère qu' *« un simple cadrage des statuts ne s'avèrera pas suffisant. C'est l'intérêt de l'outil, dans sa forme juridique, à travers son pilotage, sa gouvernance, ses missions, sa valeur ajoutée et sa composition, qui est posé, au regard des recommandations formulées par la chambre territoriale des comptes. »*

Enfin, le président de 2009 à 2011 estime que : *« l'empilement des activités de l'ADECAL est principalement de son fait ».*

Au regard de ces différentes réponses, parfois très divergentes, tout en se réjouissant des évolutions statutaires récentes, la chambre maintient sa recommandation de poursuivre la réflexion de l'ADECAL sur le périmètre à venir de ses missions.

1.3 L'évaluation des actions entreprises

La chambre a constaté que les rapports d'activité ne permettent pas encore une évaluation complète des actions entreprises par l'ADECAL.

Certains éléments des rapports d'activité peuvent paraître répétitifs au fil des ans et sont parfois incomplets ou manquant de précisions. Ces lacunes pourraient être comblées par une meilleure définition des missions et une évaluation des actions plus adaptée de l'ADECAL.

En effet, si la dernière modification statutaire intervenue en 2011 a recentré l'ensemble de ses missions autour de deux pôles, cette restructuration, certes utile, ne s'est cependant pas accompagnée d'un programme d'objectifs et de moyens précis pour permettre une déclinaison opérationnelle.

Deux des anciens présidents de l'ADECAL partagent cet avis, mais l'actuel président estime en réponse que: *« L'ADECAL a cherché des comparaisons avec ses homologues métropolitaines et il n'a pas été possible de trouver une référence qui dans ce cas serait immédiatement mise en œuvre. »*

L'ADECAL rappelle également qu'elle a été évaluée en 2006 par la MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency), organisme de la Banque Mondiale, qui a estimé qu'elle se situait au-dessus de la moyenne de ses homologues de l'ASIE-PACIFIQUE, selon les normes anglo-saxonnes.

La chambre estime que l'association pourrait maintenant franchir une nouvelle étape et repenser ses mécanismes d'audit interne et externe, voire envisager de solliciter une intervention extérieure indépendante pour avoir une évaluation plus récente de son activité.

Recommandation n° 3. : La chambre recommande à l'association de mettre en place, comme le souhaitent plusieurs membres du conseil d'administration, en application de l'article 11-1 des statuts modifiés, de nouvelles modalités d'évaluation des programmes annuels ou pluriannuels au travers notamment d'indicateurs d'activité pertinents.

1.4 La réforme récente des statuts

Une réforme des statuts a été élaborée pour préciser les missions de l'ADECAL qui ont été regroupées en 2 pôles :

- attractivité du territoire et développement sur les marchés extérieurs ;
- innovation, compétitivité et développement durable.

Dans un premier temps, un programme pluriannuel 2011-2015 a été adopté en 2010, puis l'assemblée générale du 12 juillet 2012 a approuvé la réforme des statuts.

Cependant, au regard des articles 3-1 et 3-2 dudit statut, le document distingue, mais de façon encore insuffisamment claire selon la chambre, 3 niveaux de missions :

- des objectifs prioritaires globaux,
- des missions spécifiques,
- des pôles fonctionnels.

En effet, si les objectifs prioritaires globaux de l'ADECAL, ainsi que les missions spécifiques qui lui sont confiées, y sont listés, l'articulation entre les trois niveaux n'apparaît pas assez détaillée, ce qui pourrait l'être dans le cadre d'un règlement intérieur qui reste à rédiger.

1.4.1 Vers un nécessaire complément des modifications statutaires

Lors de la dernière assemblée générale du 12 juillet 2012 de nouveaux statuts ont été votés comme indiqué précédemment. La juridiction constate que certaines demandes de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie et des provinces sur les statuts, n'ont pas entièrement été prises en compte et que les opérations de vote se sont déroulées en l'absence du représentant de la Nouvelle-Calédonie, alors même que cette collectivité est exclusivement compétente en matière de commerce extérieur (il semblerait d'ailleurs que le membre du gouvernement en charge n'ait pas été destinataire de l'ordre du jour par écrit avec copie des modifications statutaires envisagées).

Le président actuel indique dans sa réponse que: *« les convocations et dossiers ont été adressés dans les règles, que cette modification des statuts a fait l'objet de concertation préalable et le procès-verbal des Assemblées Générales, ordinaire et extraordinaire, de juillet 2012 atteste de la réalité du consensus qui s'est dégagé sur cette question. »*

Tout en reconnaissant le bien-fondé de cette première avancée statutaire, la chambre considère cependant que les prochaines réformes devraient être précédées d'un débat le plus large possible et que le vote final ne devrait jamais s'opérer en l'absence d'une collectivité détentrice de missions dévolues par la loi organique.

Elle relève avec satisfaction à la fin du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 10 juillet 2012 : *« en fonction des recommandations de la chambre, il est clair que l'ADECAL procédera aux réformes qui seront retenues ».*

1.4.2 Vers la division de l'association en deux entités distinctes

La restructuration de l'ADECAL en pôles fonctionnels (présentée dans le tableau en annexe 2) actée par l'assemblée générale, montre une certaine hétérogénéité entre les deux pôles.

En outre, alors que les recettes du premier pôle s'élèvent à 110 millions de francs CFP, celles du second pôle (technopole + ZONECO) devraient avoisiner 353 millions de francs CFP en 2012.

Dès lors, un consensus paraît se dégager au sein du conseil d'administration pour aboutir à une réelle séparation juridique entre les deux pôles, dès que la croissance du pôle « innovation et recherche » aura atteint son plein effet à compter des exercices 2012/2013. Une telle séparation permettrait sans doute d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action de l'ADECAL.

1.4.3 Vers l'évolution de la forme juridique

Dans le système français, les agences de développement et les comités d'expansion économique sont le plus fréquemment des associations. Cette forme juridique convient souvent à des structures légères, car elle leur donne la souplesse nécessaire à l'efficacité.

La particularité de ces structures est leur adossement aux collectivités territoriales, ainsi que leur partenariat avec les acteurs économiques. Dans le contexte de la Nouvelle-Calédonie, au sein d'une structure où les différentes collectivités compétentes se retrouvent (notamment les provinces au titre du développement économique, la Nouvelle-Calédonie au titre du commerce extérieur), cette forme juridique peut sembler pertinente à première vue pour porter des dossiers dans l'intérêt du territoire. Néanmoins, elle est sujette à débat au sein du conseil d'administration eu égard notamment aux éventuels effets pervers d'une externalisation trop importante de compétences publiques au profit d'une association privée, mais également en terme d'image.

Dans ces conditions, une réflexion pourrait être engagée pour faire évoluer l'association vers la forme juridique d'un groupement d'intérêt public (GIP), constitué entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé, conformément aux dispositions de l'article 54-2 de la loi organique modifiée n°99-210 du 19 mars 1999 de la Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n° 5. : La chambre recommande à l'association d'entreprendre une réflexion envisageant deux évolutions qui pourraient être menées : d'une part, une séparation claire de l'ADECAL en deux entités homogènes et distinctes pourvues d'organes de pilotage correspondant à leur mission; d'autre part, l'éventuelle mise en place d'un groupement d'intérêt public.

Pour sa part, le président actuel de l'association estime le dispositif juridique actuel adapté et que « *dans le système anglo-saxon, les agences sont beaucoup plus utilisées pour gérer de façon opérationnelle, certaines compétences publiques, pour des raisons d'efficacité liées à leur autonomie et à leur obligation d'équilibre budgétaire. S'agissant de la FRANCE et de l'Etat, un récent rapport a fait ressortir qu'il ne s'agit pas d'un démembrement mais d'agir autrement et de démultiplier les modalités d'intervention dans des secteurs où l'administration serait moins adaptée.* »

1.5 Les moyens humains

1.5.1 Organigramme

Les missions exercées par l'agence sont menées par une équipe réduite de 12 personnes. A l'organigramme initial présenté ci-après, se sont rajoutés cinq agents dédiés à des projets précis : technopole, coopération régionale et Zoneco (trois agents).

Les sept agents de l'association sont :

- le directeur général ;
- l'assistante de direction : gestion administrative-comptable/ ressources humaines-coopération régionale ;
- le chargé de mission : accompagnement des investissements, développement durable (programme ZONECO) projet de technopole ;
- le chargé de mission : promotion économique extérieure, prospection et accueil des investisseurs internationaux ;
- le chargé de mission : relations économiques extérieures, aide à l'exportation et innovation ;
- le standardiste.

1.5.2 Les primes et avantages

Le recrutement des salariés s'opère selon les barèmes résultant de la convention « commerce et divers », en tenant compte de l'ancienneté et de l'expérience. L'avancement a cependant lieu dans les mêmes conditions que celui des personnels de l'Etat, outre les augmentations au mérite octroyées périodiquement. Il en ressort que les rémunérations varient en fonction :

- de l'évolution du coût de la vie sur décision de l'Etat, comme pour les fonctionnaires territoriaux ;
- de l'ancienneté, par une prime de 2% tous les deux ans, applicable à l'ensemble des salariés, cadres et non cadres ;
- du mérite, de la valorisation de l'expérience et des compétences acquises ou de l'accroissement des responsabilités, sur décision conjointe du président et du trésorier, de façon collective tous les trois ans environ ou de façon individuelle lors d'un changement de poste.

La chambre estime que les rémunérations et avantages divers, entre les agents de l'administration et ceux de l'association exerçant une mission de service public presque exclusivement financée sur des fonds publics, pourraient être examinés à l'aune du principe de parité.

Quelques exemples illustrent le décalage observé :

- Les cadres de l'association, en sus de leur rémunération, bénéficient de billets familiaux annuels pour se rendre en métropole. Cet avantage, dont ne bénéficient pas les agents publics, a même été adapté, en permettant le versement en numéraire de l'équivalent du prix des billets si le voyage n'est pas réalisé.

Le président actuel de l'association indique que le versement en numéraire constitue une exception pour des salariés choisissant un autre trajet que la ligne Nouméa/ Tokyo/ Paris servant de référence pour le calcul de la dépense.

La chambre n'a cependant pas constaté que l'effectivité du voyage avait été vérifiée auprès des agents. De plus, ce versement a été présenté en conseil d'administration comme correspondant à un 13^{ème} mois non versé.

- Les rémunérations « publiques » nettes mensuelles totales de l'actuel directeur² de l'association sont pratiquement deux fois supérieures à celle du secrétaire général de la Nouvelle-Calédonie, qui a pourtant la responsabilité de 3 secrétaires généraux adjoints, 26 directions et 1850 agents.

A cela, l'actuel président de l'association répond que *« La rémunération du Directeur Général est fonction de son grade d'Administrateur Civil Hors Classe. Il convient de rappeler que le corps des Administrateurs Civils est un des plus élevés de la fonction publique d'Etat et qu'il pourvoit aux plus hautes fonctions, comme celles de préfets et de directeurs généraux des Ministères ou encore de cadres dirigeants dans de grandes entreprises publiques ou privées. En tout état de cause, le contrat qui lui a été proposé est le même que celui de son prédécesseur, ce qui correspond à un salaire de base inférieur à ce qu'aurait pu être sa situation en tant que fonctionnaire en détachement OUTRE MER, ce qui était l'option initiale. Ayant été placé en disponibilité, perdant ses droits à l'avancement et au régime de retraite bonifié, une compensation partielle lui a été attribuée au titre d'une épargne retraite. Les conditions de cette mise en disponibilité et de recrutement par l'ADECAL ont été préalablement validées, comme c'est la règle par une Commission de Déontologie. La comparaison à faire serait plutôt avec la situation d'un fonctionnaire d'Etat de grade équivalent comme, à titre d'exemple, celui recruté par le précédent Gouvernement. Il se trouve que le salaire de base attribué, validé en collégialité par le Gouvernement et par le contrôle de la légalité mais aussi par les Ministères de la Fonction Publique et du Budget, était supérieur de l'ordre de 50%, tout en conservant les avantages d'un régime de retraite bonifié et en bénéficiant d'un logement de fonction ».*

Il ajoute que *« la question qui peut se poser, est le niveau de recrutement d'un Directeur Général, poste pour lesquels les initiateurs de l'ADECAL avaient souhaité des cadres de haut niveau disposant d'expérience confirmée, à l'exemple du premier titulaire du poste, qui était précédemment Commissaire au Développement de la LORRAINE, sorte de Préfet de l'économie régionale, dans le cadre d'une conception volontariste la DATAR. Il est à noter qu'à nouveau des commissaires au développement économique régionaux sont créés et qu'une bonne partie est pourvue par des hauts fonctionnaires issus de corps préfectoral. ».*

Au total, la chambre considère qu'il y a là un sujet ayant vocation à être débattu au sein du conseil d'administration, à tout le moins lorsque le titulaire du poste changera.

Recommandation n° 6. : En vertu du principe de parité et d'équité avec la fonction publique calédonienne, la chambre recommande au conseil d'administration, s'agissant d'une association accomplissant quasi-exclusivement des missions de service public sur

² Elles incluent notamment une indemnité de logement versée par l'association qui est conditionnée pour les agents de l'Etat à l'absence de mise à disposition d'un logement et au fait de pas être propriétaire de son logement. Ce qui n'est pas le cas au demeurant.

fonds publics, que les différences de rémunérations entre les agents exerçant dans cette association et les fonctionnaires territoriaux soient repensées à l'avenir.

- La procédure de remboursement des frais de mission aboutit parfois à des coûts à la journée particulièrement élevés³. En effet, la chambre a rapporté la durée des séminaires mentionnée aux sommes totales remboursées aux agents.

Le président actuel de l'association a indiqué que « *les exemples choisis pour évaluer le coût de séminaires de trois jours, concernent en fait le coût complet d'une mission plus large comportant d'autres objets, pour une durée de l'ordre de 2 semaines.* »

Force est de constater que les données initiales communiquées à la chambre, qu'il s'agisse de l'objet des voyages ou des durées, ne sont pas détaillées et manquent de précision. Il conviendrait donc à l'avenir que des ordres de mission préalables beaucoup plus précis permettent une information plus transparente de l'auditeur externe comme celle des membres du conseil d'administration.

Recommandation n° 7. : La chambre recommande l'adoption d'un texte interne régissant les modalités de remboursement des frais de mission proches de ceux des agents publics, récapitulant les décisions de l'assemblée générale et qui pourrait être contenu dans le règlement intérieur à venir.

2 Présentation détaillée des missions de l'ADECAL et de ses résultats

2.1 L'ADECAL comme opérateur de la politique de soutien à l'export

L'ouverture des économies et le développement du commerce international est l'un des moteurs de la croissance économique.

Les diverses études et analyses sur l'export en Nouvelle-Calédonie détaillent notamment, les facteurs endogènes au territoire qui sont des freins naturels à l'export, tels que l'insularité, l'isolement géographique, la faible population et par conséquent l'étroitesse du marché intérieur, des outils de production non adaptés au marché entraînant des « déséconomies » d'échelle pouvant rendre peu compétitifs les produits calédoniens.

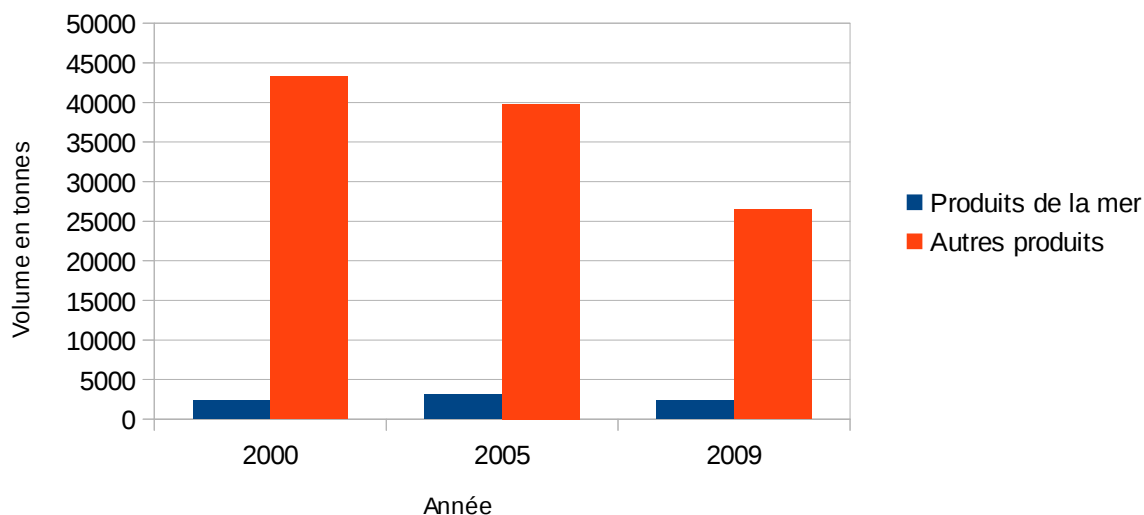
D'autres freins sont également avancés par les experts, tels les coûts du fret maritime ou aérien, une fiscalité indirecte peu encourageante (droits proportionnels de la patente appliqués sur intrants et centimes additionnels sur produits exportés) et l'absence de lisibilité de la stratégie export en Nouvelle-Calédonie. A ces constats il peut être ajouté que les entreprises connaissent parfois mal les aides existantes à leur disposition (dispositifs d'appui nationaux et aides des provinces) et manquent de ressources humaines dédiées au développement international.

La Nouvelle-Calédonie possède des atouts : outre un tissu industriel non négligeable, elle bénéficie d'un environnement économique et juridique stable, d'infrastructures de qualité, d'entreprises de services et techniques de haut niveau, d'hommes et de femmes formés et compétents.

³ Ainsi ont été relevés, à titre d'exemple, des frais de mission pour un agent en 2009 de 313.138 F CFP pour un séminaire de 3 jours ou en 2011 de 324.553 F CFP pour un congrès de 3 jours couplé avec un séminaire de travail d'une journée.

Pourtant, force est de constater le recul sensible de la capacité exportatrice de la Nouvelle-Calédonie hors nickel (comme on atteste les éléments ci-après)

Evolution des exportations par produit - hors nickel (en volume)



On constate ainsi que les volumes exportés hors nickel ont sensiblement diminué, soit un recul de l'ordre de 38% pour la période 2000-2009.

2.1.1 L'ADECAL ne peut pas s'appuyer sur une politique formalisée de soutien à l'export en Nouvelle-Calédonie

Il semblerait qu'une réflexion cadre d'ensemble sur la stratégie à l'exportation – essentielle pour la mise en œuvre d'une politique commerciale – fasse défaut en Nouvelle-Calédonie.

Dès lors, à l'instar du comité de pilotage créé dans le cadre du programme d'accompagnement sur les marchés export⁴, l'ADECAL pourrait susciter la constitution d'un comité de concertation en faveur d'une stratégie export territoriale, sous l'égide bien entendu du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

2.1.2 L'ADECAL pourrait susciter un bilan précis des échanges commerciaux qui fait actuellement défaut

Le suivi des politiques commerciales suppose une stratégie d'expansion économique, laquelle relève soit du congrès soit du gouvernement (arrêté du programme d'importation), qui ne peut être déléguée à une structure privée ; en outre elle doit s'appuyer sur une analyse et un bilan des échanges permettant la détermination d'objectifs portés à la connaissance des « usagers » du secteur : ces paramètres n'existent plus depuis la disparition de la direction des échanges commerciaux. Ainsi, le suivi de la promotion à l'export ne peut aujourd'hui reposer que sur des observations générales et théoriques insusceptibles de constituer un outil efficace ou une réponse à une carence de définition de cette politique.

⁴ Programme d'accompagnement repris dans le cadre de la convention de partenariat UBIFRANCE/ADECAL de novembre 2009

La chambre considère que l'ADECAL, à travers la composition de son conseil d'administration, pourrait demander à ce que soit entrepris en Nouvelle-Calédonie un état des lieux des entreprises calédoniennes exportatrices (nombre et volume par secteurs), permettant ensuite d'élaborer une stratégie et des objectifs sous forme d'indicateurs chiffrés, et ce faisant d'évaluer les actions entreprises. Elle pourrait bien évidemment apporter son aide technique à ce chantier.

2.1.3 L'ADECAL pallie l'absence de services administratifs en charge du commerce extérieur en Nouvelle-Calédonie

L'association pallie de fait l'absence de services administratifs de la Nouvelle-Calédonie en charge du commerce extérieur (anciennement service du commerce extérieur de la Nouvelle-Calédonie). Ni le gouvernement, ni le congrès, ne semblent s'être véritablement saisis de cette compétence importante, pourtant transférée par la loi organique.

Jusqu'à présent le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a considéré que le commerce extérieur concernait les mesures de protection du marché intérieur dites « mesures de restrictions quantitatives », mais n'a pas jugé utile de l'élargir à la totalité des paramètres de cette compétence transférée par l'État à la Nouvelle-Calédonie en 1998.

L'ADECAL essaie de fonctionner au mieux de ces constatations, mais la chambre considère qu'il devient indispensable de réfléchir à la mise en place de stratégies économiques à l'international, mission qui devrait être directement prise en compte par la Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n° 8. : Grâce à l'appui des membres de son conseil d'administration, la chambre recommande que l'association entreprenne plusieurs démarches auprès de la Nouvelle-Calédonie en vue d'établir un bilan des échanges afin de favoriser la détermination d'objectifs précis, lancer une réflexion sur la définition d'une politique d'exportation et permettre à l'administration calédonienne de disposer au sein de ses services d'une mission de suivi des stratégies économiques mises en place à l'international.

Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie précise dans sa réponse que : *« le gouvernement partage les propositions de la chambre, mais il convient de souligner l'importance de l'assistance technique et des réseaux de l'ADECAL, ainsi que le fait que la compétence de ses agents en matière de commerce extérieur est reconnue au niveau régional et de l'Etat. La Nouvelle-Calédonie ne va pas pouvoir assumer pleinement cette partie de la compétence de commerce extérieur assurée aujourd'hui par l'ADECAL sans s'adjoindre les moyens humains formés et expérimentés qu'il faudrait. L'ADECAL aura toujours un rôle très utile à jouer ici. »*

2.1.4 Le rôle d'UBIFRANCE à préciser

L'activité de l'agence pour favoriser l'expansion d'entreprises calédoniennes à l'international repose notamment sur une délégation de compétence faite à UBIFRANCE, basée sur un accord de partenariat signé en octobre 2009, qui complète la convention liant l'association à la direction générale du trésor du ministère de l'économie et des finances.

Or, pour le président actuel de l'association, *« il s'agit plus d'une répartition des tâches de façon complémentaire que d'une délégation. Le pilotage reste à l'ADECAL. UBIFRANCE*

met à disposition ses compétences et son réseau sur des programmes personnalisés, élaborés par l'ADECAL, en concertation avec les entreprises ».

Ce programme d'assistance se décline sur 3 axes, il s'agit d'un programme d'accompagnement :

1. Aide à la sélection et à la qualification des entreprises sur les filières pré-identifiées ;
2. Démarche de vulgarisation de l'international auprès des entreprises et institutions, et mise en place de programmes d'accompagnement à l'export sur mesure ;
3. Mise en place d'un programme de communication en faveur de la Nouvelle-Calédonie et des entreprises sélectionnées.

Un comité de pilotage « ad hoc », coordonné par l'ADECAL, a ainsi retenu une dizaine d'entreprises dans les secteurs de l'agro-alimentaire, de l'artisanat d'art, de l'industrie de transformation, du BTP et de l'ingénierie. Chaque entreprise a été préauditée par l'ADECAL, puis visitée par des agents d'UBIFRANCE, qui ont défini par la suite un programme d'accompagnement de ces entreprises sur les marchés de la zone Asie-Pacifique. Dans le cadre de cet accord de partenariat, il a été organisé un « séminaire export Nouvelle-Calédonie » en juin 2010. Cette journée consacrée à la « vulgarisation » de la démarche export, a rassemblé plus d'une centaine de participants principalement issus du milieu des affaires, mais également des services publics de Nouvelle-Calédonie.

Au 31 mars 2011, les programmes individualisés des entreprises sélectionnées ont été formalisés par le biais d'un bon de commande, déclinant des prestations sur mesure réalisées par les missions économiques d'UBIFRANCE et leurs actions sur l'extérieur. Les prestations réalisées vont de l'étude de marché personnalisée à un accompagnement en faveur d'installation de filiales à l'étranger. L'ADECAL, en parallèle de ce programme, a participé à une réflexion engagée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie début 2010 en matière de stratégie à l'export. Une déclinaison de moyens et outils en faveur d'une politique locale à l'internationalisation des entreprises a ensuite été proposée par l'agence au gouvernement. Cette proposition de politique à l'export doit tenir compte des résultats à mi-parcours, puis finaux de la convention avec UBIFRANCE.

Mais, s'agissant de l'aide à l'exportation, de nombreuses autres pistes d'actions⁵ sont identifiées par l'ADECAL, qui développe un réel dynamisme tout azimut, sans qu'il ne soit toujours facile d'identifier un fil directeur.

Le président actuel de l'association a souligné dans sa réponse *« qu'il s'agit ici d'un travail prospectif réalisé par l'ADECAL à la demande du Gouvernement, à qui il appartiendra d'arrêter la stratégie et de choisir entre plusieurs options qu'il était nécessaire d'explorer dans leur totalité. »*

La chambre ne le conteste pas, il n'en demeure pas moins qu'un suivi plus précis permettrait d'opérer une synthèse et l'évaluation des efforts entrepris. D'ailleurs, la

⁵ - séminaires avec l'ensemble des entreprises du programme douanes

- création club export avec entreprises du programme et déclinaisons des actions sous l'égide de l'ADECAL avec soutien du comité des CCEF de Nouvelle-Calédonie

- mise en place d'un VIE/VIA ADECAL à la ME de Sydney, suivi des entreprises sur marchés AUS et NZ avec appui de la mission économique, suivi dans les Etats insulaires du Pacifique, et rôle de promotion des investissements en Nouvelle-Calédonie.

convention de 2009 ne comporte pas de clause prévoyant un compte-rendu détaillé par UBIFRANCE des prestations qu'elle réalise pour les entreprises calédoniennes.

De ce fait, les résultats de la mise en œuvre de cette mission mériterait d'être mieux finalisés et il serait souhaitable qu'un bilan précis de l'action d'UBIFRANCE détaillée et chiffrée (par pays, par type d'assistance) puisse être présenté au conseil d'administration de l'ADECAL, et que des comptes-rendus sur l'avancement des programmes soient régulièrement présentés au comité de pilotage et à l'assemblée générale selon l'actuel président de l'ADECAL.

Recommandation n° 9. : La chambre estime nécessaire de mieux rendre compte au conseil d'administration des réalisations effectives opérées dans le cadre de la convention UBIFRANCE au travers d'un tableau détaillé (par type d'assistance) et chiffré (comptabilisant le nombre d'entreprises aidées) ; cet objectif pourrait être formalisé dans un avenant à la convention.

Sur ce point, le président du gouvernement indique en sa réponse : « *Le gouvernement est en parfait accord avec les recommandations 9 et 10 de la chambre visant à mieux informer sur l'effectivité des actions entreprises.* »

2.2 L'ADECAL comme opérateur de la politique de promotion économique de la Nouvelle-Calédonie et d'attraction des investisseurs

2.2.1 Présentation de la mission : promotion et prospection internationales

La mission de l'ADECAL consiste à faire la promotion économique de la Nouvelle-Calédonie et à accompagner les investisseurs potentiels dans leur démarche exploratoire et d'investissement éventuel. A cela s'ajoute une action de promotion des produits calédoniens sur les marchés extérieurs.

a/ La promotion des investissements

Les arguments développés par l'ADECAL pour cette promotion couvrent les éléments fondamentaux d'une décision d'investissement. Elle fait valoir la qualité de l'environnement des affaires de la Nouvelle-Calédonie, c'est à dire une économie développée, donc structurée, dans un contexte de stabilité politique (au sens géostratégique) ; une inflation raisonnable (une moyenne de 2% par an sur les dix dernières années) ; une monnaie solide puisqu'appartenant à la zone Euro ; un système juridique et un droit des affaires fiables de type occidental.

A titre d'exemple, la promotion des investissements en 2010 a pris plusieurs formes :

- participation à des séminaires d'investissement (New Caledonia Business Forum à Brisbane en Juin 2010 et Pacific Islands Investment Summit à Sydney en Août 2010) ;
- missions de prospection en liaison étroite avec le réseau de l'agence française des investissements internationaux (AFII) et des missions économiques dans les pays émetteurs d'investissement ;
- édition d'une brochure « Business Advantage New Caledonia » avec CMMedia, mise à jour tous les deux ans (une version de cette édition est disponible aussi en ligne à

www.businessadvantagenewcaledonia.com »). La dernière version 2010/2011 a été distribuée au mois de janvier 2011 ;

- co-publication d'un guide de l'investissement avec le bureau français de Sydney de Jones Day (cabinet d'avocats internationaux) ;
- actualisation du site internet de l'ADECAL ;
- publicité dans les magazines de bord d'Air Calin et publicités ponctuelles.

b/ Les promotions spécifiques

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie délègue à l'ADECAL la gestion d'une enveloppe annuelle de 20 millions de FCFP, consacrée à 3 grandes manifestations économiques extérieures que sont : le salon international de l'agriculture de Paris en collaboration avec la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie comme prestataire avec une enveloppe de 6 millions de FCFP, la foire de Paris avec la chambre de métiers comme prestataire (8 millions de FCFP) et la participation au FOODEX de Tokyo organisée directement par l'ADECAL (8 millions de FCFP).

c/ Le pôle d'information

L'ADECAL assure l'information et l'accompagnement des investisseurs.

En tant que facilitateur vis-à-vis des investisseurs extérieurs, le personnel de l'ADECAL répond aux demandes d'information de ces opérateurs dans leur phase exploratoire, que ce soit par e-mail, fax, courriers, rendez-vous à l'ADECAL ou à l'extérieur à l'occasion de déplacements des chargés de mission. Certains de ces contacts donneront lieu à une phase exploratoire plus poussée, ou pour d'autres, à une simple mise en relation avec des partenaires locaux. Dans les cas où la phase se poursuit, le rôle classique de l'ADECAL consiste à accueillir les investisseurs potentiels et à organiser des visites de sites et des rencontres avec des partenaires ou fournisseurs ainsi qu'avec les institutions.

d/ L'accompagnement des projets d'investissement

Dans sa mission d'accompagnement des investisseurs, l'ADECAL assiste les porteurs de projet dans leur phase d'étude de faisabilité et d'éventuel investissement. Cette assistance leur permet de gagner un temps précieux pour se familiariser avec l'environnement local des affaires et le rôle des instances décisionnelles (procédures, autorisations et mesures incitatives).

Concernant les porteurs de projets locaux, même si le développement local relève de la compétence provinciale, l'ADECAL travaille alors en partenariat avec les provinces, le plus souvent à leur demande.

On peut citer à titre d'exemple, le projet d'exploitation forestière de Tango en Province Nord ou le projet de développement hôtelier à Mouli (Ouvéa). Dans ces deux projets, les provinces concernées ont sollicité l'assistance de l'ADECAL dans la recherche de partenaires extérieurs.

L'expérience que l'ADECAL a pu acquérir en suivant des projets dans différents secteurs (agriculture, aquaculture, pêche, hôtellerie, industrie, services) doit permettre d'orienter un

nouvel investisseur potentiel, mais aussi d'alimenter ² la réflexion des pouvoirs publics quant à l'amélioration de l'environnement économique du territoire.

2.2.2 L'évaluation en termes d'impact sur l'emploi et l'analyse des échecs enregistrés

Si l'on considère les indicateurs de l'année 2010 présentés au conseil d'administration, ils apparaissaient insuffisants. Ils se présentent comme suit :

- « *Le site internet de l'ADECAL a enregistré plus de 4 000 visites.*
- *Une centaine de demandes d'informations ont été traitées.*
- *L'ADECAL a accueilli 22 visiteurs ou délégations extérieurs, soit un total de 36 personnes (10 entreprises, 11 consultants ou institutionnels, 2 journalistes).*
- *En 2010 : 12 dossiers sont en cours dont 1 projet aquacole, 3 projets hôteliers, 1 projet d'activité de croisière, 2 projets d'activité de construction, 3 entreprises d'ingénierie, 1 société de service, 1 producteur d'énergie. »*

La chambre n'a pu trouver dans les documents fournis au conseil d'administration, une présentation synthétique de données permettant au CA de porter une appréciation sur les résultats de la mission considérée. Il manquait notamment :

- une présentation pluriannuelle de la contribution effective de la mission en termes d'emplois pour la Nouvelle-Calédonie ;
- l'analyse détaillée des raisons pour lesquelles 11 projets d'investissement présentés dans le tableau ci-après, n'ont pu aboutir.

Sur ce second point, l'ADECAL a indiqué que « *il n'y pas eu de rapports spécifiques sur les échecs. L'avancement des principaux dossiers a toujours été présenté lors des conseils d'administration qu'il s'agisse des progrès réalisés, des concrétisations ou des échecs.* »

Si l'avancement a été effectivement présenté, on ne trouve cependant qu'une annonce assez laconique des échecs, sans diagnostic des causes qui auraient permis un effet d'expérience et pu être circularisées à tous les acteurs calédoniens concernés.

En réponse, le président considère que « *Même s'il n'y a pas eu de rapport systématique sur les échecs, ils ont néanmoins donné lieu à des débats dans le cadre de conseils d'administration ou d'assemblées générales.* »

La chambre estime toutefois qu'une formalisation de ces débats devrait être mieux retranscrite dans les procès-verbaux.

² L'ADECAL peut aussi faire vérifier la fiabilité de certains porteurs de projets internationaux. Pour ce faire, elle sollicite une enquête de solvabilité (en anglais, 'due diligence') auprès de la COFACE ou d'autres organismes agréés. Cela a été le cas pour deux sociétés chinoises intéressées par des prises de participation dans des sociétés minières locales et pour une société chinoise qui porte un projet hôtelier d'envergure.

TABLEAU PROJETS D'INVESTISSEMENTS

Dossier d'investisseurs n'ayant pu aboutir sans qu'ait été effectué un rapport analysant les causes de l'échec

Dossiers	Origine	Nature	Assistance de l'ADECAL	Statut
ESPACE TERRE	Réunion	Création d'une entreprise de construction	Assistance générale et Organisation des visites pour une implantation en Province Nord	Projet retiré
FUNDER	Chine	Construction d'un resort de 350 clés à Gouaro Deva	Rapport de solvabilité	Projet retiré, échec des négociations avec la partie calédonienne
PENG	Nouvelle-Calédonie	Construction d'un resort de 100 clés à Peng (Lifou)	Assistance générale	Projet retiré, peu viable
ISLAND ESCAPE	Nouvelle-Zélande	Organisation de croisières courtes au départ de Nouméa, un mois par an	Assistance générale	Projet retiré, invalidation technique du navire proposé
UNION FENOSA	Espagne	Exploitation de la centrale énergie de KNS	Assistance générale	Non-sélectionné, Recherche à se positionner sur d'autres projets
Mouli Resort	Nouvelle-Calédonie	Projet hôtelier	Assistance de la SODIL dans la recherche d'un partenaire international	Les deux partenaires potentiels trouvés par l'ADECAL n'ont pas donné suite
Hôtel Gondwana	Nouvelle-Calédonie	Redéveloppement de l'hôtel Lutetia à Nouméa	Assistance générale	Renoncement du porteur de projet
Les Sources de Farino	Nouvelle-Calédonie	Développement d'un éco-lodge	Etude sectorielle	Renoncement du porteur de projet
Solyval	Réunion	Recyclage de pneus usagés	Assistance générale	Renoncement du porteur de projet
Sheraton Sainte-Marie	Nouvelle-Zélande	Hôtellerie	Assistance Générale	Renoncement du porteur de projet
Baie Maa	France/Belgique/Nouvelle-Calédonie	Hôtellerie	Assistance Générale	Renoncement des porteurs du projet
Thermes de la Crouen	Nouvelle-Calédonie	Réhabilitation et développement des thermes	Assistance générale	Projet en stand-by, problèmes coutumiers
KIKAKKU	Japon	Organisateur de mariages et lunes de miel pour le marché japonais	Assistance générale	Projet implanté

Source ; ADECAL

S'agissant de l'évaluation en matière de création d'emplois, le tableau établi par l'ADECAL pendant l'instruction, chiffre de façon globale les emplois créés sur 5 ans. Il ressortait initialement une centaine d'emplois créés après contact avec l'association. Durant l'instruction, la chambre a pris contact avec chaque porteur de projet pour évaluer la contribution réelle de l'ADECAL. Il apparaît que ni SILCAR, ni HATCH, au travers de son responsable en Nouvelle-Calédonie, n'ont considéré que l'ADECAL ne les avait aidés à s'implanter, implantation liée mécaniquement aux projets miniers.

En outre, sont également comptabilisés des emplois, uniquement sur la base d'un seul contact, sans véritable impact sur la décision d'installation, comme c'est le cas de GEOS. Ces différentes entreprises ont donc été retirées de la comptabilisation de l'impact.

Pour être complet, les deux emplois créés par la société KIKAKU n'ont existé que très brièvement alors que, s'agissant du groupe Atoll assurance, le nombre total est sous-estimé, il était de 4 pour 2011 et de 7 aujourd'hui.

Au total, on peut considérer que sur 5 ans, ce sont 7 emplois qui ont été réellement créés et pour lesquels les entreprises ont considéré avoir été aidées significativement par l'ADECAL.

Deux remarques découlent de ces constatations :

1. Le bilan en emplois n'a pas été présenté au conseil d'administration ou en assemblée générale sur la base d'un tableau pluriannuel permettant d'apprécier l'impact sur longue période de l'activité d'attraction des investisseurs.
2. Ce bilan est certes difficile à établir en interne. Il nécessiterait une évaluation ou un audit externe tant le lien entre l'action réelle de l'ADECAL et la création d'emplois est subjectif. Seule une enquête auprès des investisseurs ayant réellement participé aux décisions d'installation permettrait de réaliser de manière objective ce bilan en emplois⁷.

⁷ Ainsi, le responsable du site d'un investisseur en Nouvelle-Calédonie a été formel sur l'absence de tout lien entre la création des emplois et le rôle de l'ADECAL, alors qu'un retraité de cette même société en poste à Brisbane, non en charge de l'installation de l'agence calédonienne a contacté en fin d'instruction la chambre, sur demande vraisemblable de l'association, pour dire le contraire.

BILAN DE LA CREATION D'EMPLOIS DES ENTREPRISES ASSISTEES PAR L'ADECAL DE 2007 A 2011 ET IMPLANTEES EN NOUVELLE-CALEDONIE

Noms	Descriptif	Nombre d'emplois	
		Déclaré par l'ADECAL lors de l'instruction comme étant le bilan des emplois créés	Résultat de l'enquête téléphonique auprès des responsables de l'entreprise : NE RETENANT QUE LES EMPLOIS POUR LESQUELS L'AIDE DE L'ADECAL A ETE JUGEE SIGNIFICATIVE
OISEL	Ingénierie du traitement des eaux	2	bientôt 3
HATCH	Ingénierie et maintenance industrielle	40	non liés à une assistance de l'ADECAL
SILCAR	Ingénierie et maintenance industrielle (Implantation d'un noyau « dormant » en 2008 et montée en puissance très récente après l'obtention du marché de l'exploitation et la maintenance de la centrale énergie de Vavouto)	30	non liés à une assistance de l'ADECAL
GEOS	Sécurité des sites d'entreprises et des personnes	20	non liés à une assistance de l'ADECAL
Groupe Atoll Assistance	Prestataire d'assistance pour les compagnies d'assurance	4	4
KIKAKU	Organisateur de mariages pour une clientèle japonaise	2	0 (entreprise n'a pas eu d'activité durable))
TOTAL		98 emplois	7 emplois

Source : Adecap et enquête téléphonique auprès des investisseurs

La réponse du président actuel de l'association donne une description très différente et considère que ces sociétés ont bénéficié de l'assistance de l'ADECAL à des degrés divers : *« Ces dossiers d'implantation ont été traités avec les sièges extérieurs de ces sociétés notamment en AUSTRALIE, qui ont le pouvoir de décision. Les représentants locaux qui ont pu être consultés ne sont que des exécutants qui n'étaient, d'ailleurs, pas en place lors de la prise de décision. L'ADECAL maintient qu'elle a participé à la création d'une centaine d'emplois durant la période considérée. Il est à noter que depuis sa création, l'ADECAL a fait venir des investisseurs sur des projets hôteliers, miniers ou agro-alimentaires, en particulier, projets correspondants à plusieurs centaines d'emplois depuis l'origine. L'ADECAL a donc rempli sa mission initiale, mais il faut bien considérer que sa responsabilité s'arrête où commence l'appréciation des suites à donner par les pouvoirs publics à ses propositions ».*

La chambre maintient qu'à ce jour son analyse sur la création d'emplois en Nouvelle-Calédonie est la seule qui ait été réalisée sur une base systématique depuis 2006 et que des évaluations externes devraient donc être systématisées.

Recommandation n° 10. : La chambre observe un bilan réduit de l'ADECAL en termes d'emplois créés au titre de l'attraction d'investisseurs en Nouvelle-Calédonie. Elle recommande donc un compte-rendu systématique, détaillant sa contribution à l'emploi et analysant précisément les éventuelles causes d'échec pour décider ensuite d'actions correctives. Ces points pourraient également faire périodiquement l'objet d'évaluations externes par un consultant indépendant.

L'activité de participation aux congrès et salons est quant à elle significative. On peut cependant s'étonner que les seuls comptes-rendus de l'association sur cette mission soient bien souvent ceux faits à l'assemblée générale. Or, ils se bornent la plupart du temps à simplement indiquer la date et le montant de crédits consommés, avec parfois en une phrase la mention de l'intérêt général pour la Nouvelle-Calédonie. Par exemple, pour le FOODEX, le salon de l'agriculture et la foire internationale de Paris, il est indiqué que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a confié à l'ADECAL une enveloppe totale de 20 millions de FCFP pour sa participation au financement de trois manifestations économiques extérieures et le seul descriptif du contenu des missions et des retombées pour la Nouvelle-Calédonie du budget 2009 tient en une phrase : *« la présence de la Nouvelle-Calédonie à ces événements bénéficie à ses productions agricoles, industrielles ou artisanales par la participation directe des entreprises concernées ou par l'exposition de leur produit par une tierce partie ».*

La chambre considère que les pièces annexes détaillées donnent des informations sur les coûts et les entreprises, mais peu sur l'impact réel de ces participations. Impact qui en tout état de cause, devrait être inclus dans le corps du rapport d'activité.

Ces comptes-rendus très succincts en assemblée générale ne sauraient faire office de rapports de mission. Parfois, on retrouve la copie de documents de chambre consulaire par exemple, mais quasiment sans contribution de l'ADECAL. On peut dès lors s'interroger sur son véritable rôle et sur sa valeur ajoutée.

Le président actuel de l'association maintient que « *chaque mission fait l'objet d'un rapport au Président. Elles sont précédées d'un ordre de mission. Par ailleurs, elles sont validées en Assemblée Générale, qui en examine annuellement la liste et le contenu. A l'occasion de cet examen et, en fonction des demandes, des informations complémentaires sont apportées.* »

La chambre estime néanmoins souhaitable qu'un rapport de mission détaillé soit systématiquement établi, qu'il corresponde à un véritable bilan, avec le cas échéant, des préconisations et qu'il soit consultable en archive.

2.3 L'ADECAL comme partenaire du suivi des politiques commerciales régionales

2.3.1 Le rôle de la Nouvelle-Calédonie en matière de politiques commerciales régionales

En vertu de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie bénéficie aujourd'hui de compétences importantes en matière de relations extérieures. Dans ses domaines de compétence et dans le respect des engagements internationaux de la République, elle peut en effet décider de négocier des accords avec un ou plusieurs Etats, Territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies. Le législateur organique a donc doté la Nouvelle-Calédonie des outils lui permettant d'élaborer sa propre politique extérieure, toujours dans le respect des obligations internationales de la France, de renforcer ses liens avec les autres Etats et Territoires du Pacifique (au sens large) et donc de développer et d'améliorer sa coopération et son intégration régionales.

Le 18 août 2001, lors de la 32^{ème} réunion du Forum des Iles du Pacifique, les Etats membres de cette organisation ont adopté deux accords internationaux en matière de libre échange :

- l'accord du Pacifique pour le renforcement des relations économiques (Pacific Agreement on Closer Economic Relations : PACER) qui met en place un cadre général pour la future coopération économique entre l'ensemble des Etats membres du Forum et prévoit notamment, la négociation d'un accord de libre-échange entre, d'une part, les Etats insulaires, et d'autre part, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, huit ans après l'entrée en vigueur du PICTA ;
- l'accord commercial entre les Etats insulaires du Pacifique (Pacific Islands Countries Trade Agreement : PICTA) lequel prévoit, pour sa part, la libéralisation progressive des échanges commerciaux entre les Etats insulaires du Forum, notamment par le biais de la réduction des tarifs douaniers.

Au cours des dernières réunions du Forum des Iles du Pacifique, l'adhésion de la Nouvelle-Calédonie au PICTA a été sollicitée par le secrétariat du Forum et par plusieurs Etats membres de cette organisation. Par ailleurs, au mois de septembre 2004, la Nouvelle-Calédonie a reçu une invitation pour assister, en tant qu'observateur, à l'ouverture des négociations entre les pays ACP du Pacifique (les Etats insulaires également membres du Forum) et l'Union européenne, pour la mise en place d'un accord de partenariat économique. Ces Etats ACP sont actuellement engagés dans une négociation majeure avec l'Union européenne visant à instaurer un dispositif où le développement économique et social passe par la libéralisation des marchés et le commerce multilatéral.

La Nouvelle-Calédonie possède ainsi les compétences techniques et le soutien politique nécessaires pour qu'elle prenne sa place parmi les Etats et Territoires du Pacifique, en tant qu'actrice à part entière pouvant promouvoir ses intérêts et peser sur les débats relatifs aux enjeux fondamentaux qui vont influencer directement sur l'avenir de la région et de chacun de ses membres.

Lors de l'instruction, le service de la coopération régionale a indiqué à la chambre que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie considère, au regard du contexte global du Pacifique et des compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie, qu'il convient aujourd'hui d'adopter une démarche volontariste et de mener le travail de fond nécessaire pour assurer l'intégration harmonieuse du territoire dans son environnement immédiat. Par ailleurs, une négociation de cette nature permettra à la Nouvelle-Calédonie d'augmenter ses capacités de compréhension et de mise en œuvre de normes en matière de commerce multilatéral. Ces capacités seront essentielles à l'avenir, surtout dans la perspective de la renégociation de la décision d'association entre l'Union européenne et les pays et territoires d'Outre-mer et dans l'hypothèse du développement des relations commerciales avec les pays de la zone, dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Au regard de ces différents points, il apparaît très clairement que le suivi des politiques commerciales, par leur nature éminemment politique, soit dans la mesure du possible conduit directement par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et non par l'ADECAL.

2.3.2 L'activité de suivi des politiques commerciales régionales par l'ADECAL peut entraîner un manque de lisibilité de l'action de la Nouvelle-Calédonie pour certains partenaires internationaux

Au cours des années récentes, c'est l'ADECAL qui a suivi et analysé, en liaison avec la cellule de coopération du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les politiques commerciales de la région⁸ qu'il s'agisse des politiques commerciales régionales (PICTA, PACER, Fer de Lance, etc.) ou d'accords bilatéraux de blocs à blocs tels que les APE (Accord de Partenariat Economique entre l'UE et les pays insulaires de la région). Les relations étroites de l'association avec la direction générale du trésor du Ministère de l'économie et des finances et les services économiques des ambassades de France, permet des échanges fructueux et des retombées en faveur de la Nouvelle-Calédonie.

Cependant, là encore, des comptes-rendus plus précis mériteraient d'être transmis aux autorités politiques compétentes comme l'a indiqué par exemple la province Nord lors de l'instruction : *« Faute de compétence interne, le gouvernement a sollicité l'ADECAL. Cette mission est complémentaire de celle de promotion économique. L'ADECAL y a répondu favorablement et a développé une expertise qui s'est renforcée au fil du temps. Comme sur d'autres missions, la question du contrôle de la délégation est essentielle, la mission principale de l'ADECAL est d'éclairer les décideurs politiques responsables des éventuelles négociations à mener. Dans la pratique et sur certains sujets très techniques, un mandat de négociation peut être ponctuellement confié, mais doit être strictement défini et faire l'objet de compte-rendu. »*

⁸ En outre l'ADECAL collabore avec le comité local des conseillers du commerce extérieur (CCEF) depuis de nombreuses années et permet ainsi l'implication des conseillers à la réflexion générale de l'aide à l'internationalisation des entreprises en Nouvelle-Calédonie. De même l'ADECAL collabore depuis de nombreuses années aux travaux du PECC (organisation tripartite regroupant des personnalités des affaires et de l'industrie, des gouvernements et des universités).

Afin de garantir la lisibilité de la représentation de la Nouvelle-Calédonie dans ce domaine, il serait souhaitable que les collectivités calédoniennes jouent pleinement leur rôle, en nommant du personnel dédié à cette mission pour encadrer l'action menée par l'association. D'ailleurs, le président actuel de l'association souligne dans sa réponse que *« la contribution de l'ADECAL à la préparation et à la mise en œuvre des politiques de commerce extérieur et de coopération régionale est régulièrement sollicitée, depuis 2011, par le Gouvernement de la NOUVELLE-CALEDONIE et ses services, mais également par l'Etat. En aucun cas, il n'y a eu substitution. »*, ce que la chambre ne conteste pas.

2.4 L'ADECAL comme opérateur de la politique de soutien à la coopération régionale

La coopération régionale est une compétence partagée de l'Etat (article 21 de la loi organique), de la Nouvelle-Calédonie (article 28) et des provinces (article 33). Les statuts de l'ADECAL précisent qu'elle reçoit mission de coordonner, favoriser, promouvoir et mettre en œuvre toutes actions et initiatives destinées à faciliter l'insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement régional. Ces dispositions ont ainsi donné la possibilité à l'ADECAL de mener des actions dans ce domaine.

En 2010, l'activité de l'ADECAL en matière de coopération régionale a été relativement réduite puisque le montant des dépenses s'est élevé à 12,9 MF CFP.

La chambre observe le désengagement récent de l'ADECAL de la coopération régionale.

S'agissant de la convention entre l'ADECAL et le Vanuatu, il existe une convention au titre du « Vanuatu Investment Program Authority », qui a pour objet de favoriser l'accueil des entreprises calédoniennes au VANUATU et de les accompagner dans leurs démarches. Cette convention a une vocation strictement économique et elle pourrait effectivement continuer à être gérée par l'ADECAL sans difficultés particulières.

2.5 L'ADECAL comme opérateur et animateur de programme de recherche : le programme ZONECO (programme d'exploration de la Zone Exclusive Économique)

ZONECO est le fruit d'un partenariat inter-collectivités, conçu comme une interface entre recherche scientifique et collectivités publiques. Elle a pour objectif principal de rassembler et rendre accessible les informations nécessaires à la valorisation et la gestion des ressources de la ZEE et des lagons de Nouvelle-Calédonie.

Depuis 2002, l'ADECAL s'est vue confier sa gestion car étant une structure privée, elle n'est pas soumise aux règles de comptabilité publique, ce qui apporte beaucoup de souplesse dans la réalisation des opérations et allège ainsi les relations avec les porteurs de projets.

La chambre a constaté que les structures d'animations du programme (AG, groupe de Projet, comité scientifique et comité technique inter-collectivités) fonctionnent bien selon les dires des porteurs de projets qui paraissent satisfaits du rôle joué par l'ADECAL.

Le programme ZONECO constitue aujourd'hui l'un des quatre outils du projet plus global de TECHNOPOLE. Dès lors, à l'instar de ce qu'indiquait la province Nord lors de l'instruction de la chambre, *« l'activité de l'ADECAL se répartit désormais entre un pôle de promotion économique et un pôle d'innovation et de transfert qui me semblent complémentaires. Dans une hypothèse de croissance du pôle innovation, il est probable que, le moment venu, il soit nécessaire de doter cette activité d'une structure juridique propre »*.

Comme indiqué précédemment, la chambre considère également que le développement important de ZONECO plaide à terme pour la création d'une structure juridique différente de l'ADECAL.

2.6 L'ADECAL comme opérateur de la politique de développement technologique

La définition de la politique de l'innovation technologique, en amont du développement économique, est de compétence provinciale.

2.6.1 Présentation du secteur « innovation recherche » en Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie et hors communauté du Pacifique, il existe principalement 7 institutions de recherche publiques: l'université (UNC), l'IRD, L'IAC, l'IFREMER, l'Institut Pasteur NC, le BRGM, le CNRS.

La baisse des effectifs chercheurs est forte ces dernières années à l'IRD (-50%). Le BRGM et le CNRS ne comptent plus qu'un agent et l'INRA, le CEMAGREF et l'INSERM ne sont pas directement présents.

Le budget global dédié en 2010 à la recherche publique en Nouvelle-Calédonie était d'environ 38,5 millions d'euros, dont 25 millions d'euros pour l'Etat, 11 millions pour la Nouvelle-Calédonie et les trois provinces, et 2,5 millions d'euros en provenance d'opérateurs privés essentiellement miniers. Avec l'enseignement supérieur, le budget recherche de la Nouvelle-Calédonie atteint 55,5 millions d'euros (dont 42 de provenance de l'Etat), soit environ 0,8% du PIB de la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, il faut noter la création en 2008 d'un GIP de recherche dédié à la mine et à l'environnement qui fonctionne comme une agence de moyens (CNRT), doté de 5 millions d'euros pour cinq ans. Une association dotée d'environ 2 millions d'euros par an est également dédiée à l'accompagnement technique des agriculteurs (AICA).

La part de financement de recherche très appliquée relevant plus de l'accompagnement technique (agriculture, aquaculture, risques) peut être estimée à environ 25% du budget global recherche. Il faut noter par ailleurs, que cette recherche technologique relève de plusieurs institutions, commandée par les opérateurs publics utilisant différentes voies.

En conclusion, le domaine de la recherche publique en Nouvelle-Calédonie, compte tenu du nombre d'habitants, est plutôt financièrement bien doté. Cependant, selon l'ADECAL, la mutualisation des moyens serait à renforcer même si la production scientifique est plutôt globalement correcte malgré une grande hétérogénéité dans la nature des recherches.

En outre, peu de brevets sont déposés (2 en 5 ans) et le nombre de chercheurs seniors a diminué récemment (forte politique de réduction de l'IRD en 2008 et 2009). De même, la recherche très appliquée reste parfois confusément adressée ou mal identifiée et pas toujours liée à une recherche en amont. Par ailleurs, certains domaines importants pour la Nouvelle-Calédonie sont très faiblement ou plus du tout abordés (ethno-pharmacopée, sols, eaux).

La «recherche et développement» dans les entreprises est très difficile à évaluer faute d'indicateurs. Toutefois, le privé est demandeur de renforcement de liens avec la recherche publique, et la méthode « CNRT » en montre la pertinence. De plus, les entreprises qui accroissent leurs moyens de recherche et développement, accroissent également leur compétitivité, comme cela est démontré sur le plan international. Par ailleurs, l'expérience incubateur d'entreprises innovantes faite depuis 2008 à l'IRD a été positive, même si cette démarche doit encore être labellisée; les opérateurs privés sentent la nécessité de se tourner vers l'innovation, mais manquent de moyens et de réseaux pour la développer, en particulier s'agissant de PME.

De ce fait, l'ADECAL, grâce à sa structure inter institutionnelle et à la souplesse de sa forme associative, a pris un rôle moteur de coordinateur en la matière. Son action s'est opérée en trois temps :

- l'échec relatif des pôles de compétitivité a marqué la première implication de l'ADECAL sur l'innovation et la recherche ;
- les grappes d'entreprises, dont le résultat reste à évaluer, a correspondu à la première réalisation pratique ;
- la mise en place de la technopole concentre aujourd'hui la majeure partie des budgets et des espoirs en la matière. On peut considérer que le programme ZONECO de recherche appliquée y est aujourd'hui intégré.

2.6.2 Les pôles de compétitivité

L'action de l'ADECAL s'est d'abord faite autour des pôles de compétitivité. Un pôle de compétitivité rassemble sur un territoire bien identifié et une thématique donnée, des entreprises petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation. Il a vocation à soutenir l'innovation, favoriser le développement des projets collaboratifs de recherche et développement particulièrement innovants. Il crée ainsi de la croissance et de l'emploi. L'enjeu est de s'appuyer sur les synergies et la confiance créée entre les acteurs par l'intermédiaire de coopération concrète dans des projets collaboratifs et innovants. Il s'agit de permettre aux entreprises impliquées de prendre une position de premier plan dans leurs domaines. D'autres partenaires, dont les pouvoirs publics nationaux et locaux, sont associés à cette dynamique.

La politique des pôles de compétitivité cherche à accélérer la croissance de l'économie par l'innovation. Elle vise à développer la croissance et l'emploi sur les marchés porteurs : en dépassant les schémas traditionnels de recherche et de production ; en confortant des activités, essentiellement industrielles, à fort contenu technologique ou de création sur des territoires ; en améliorant l'attractivité de la France, grâce à une visibilité internationale renforcée.

À partir d'une vision partagée par les différents acteurs, chaque pôle de compétitivité élabore sa propre stratégie à cinq ans, ce qui lui permet de :

- concrétiser des partenariats entre les différents acteurs ayant des compétences reconnues et complémentaires ;
- faire émerger des projets collaboratifs stratégiques de R&D qui peuvent bénéficier d'aides publiques, notamment auprès du Fonds Unique Interministériel (FUI) ;
- promouvoir un environnement global favorable à l'innovation et aux acteurs du pôle en conduisant des actions d'animation, de mutualisation ou d'accompagnement des membres du pôle, sur des thématiques telles que l'accès au financement privé, le développement à l'international, la propriété industrielle, la gestion prévisionnelle des compétences et les ressources humaines, etc.

En Nouvelle-Calédonie, un thème a été proposé après une étude de marché réalisée sur l'« Ecosystème Nickel » et il fut décliné en deux axes :

- développement des technologies liées directement à l'industrie du nickel ;
- développement des compétences liées à la gestion environnementale des sites miniers (eau, réhabilitation, maîtrise de l'impact environnemental, etc.).

Après cette étude au coût de 8 millions de FCFP, il n'a pas été possible d'obtenir un consensus local sur les propositions du cabinet qui en était chargé. Elle a néanmoins permis de positionner à l'époque l'ADECAL sur le thème de l'innovation. Il convient toutefois de relever le caractère très laconique du compte-rendu de l'ADECAL au conseil d'administration du 28 mai 2010 sur les raisons de l'échec.

Il ne s'agissait, en effet, probablement pas de problème de calendrier contraint comme évoqué dans les écrits, mais plus certainement d'une réticence des grands industriels miniers à coopérer surtout dans le domaine des processus industriels. Ce constat peut amener à deux séries de réflexions :

- une pré-étude en amont aurait sans doute permis de prendre en compte le phénomène et d'ajuster la cible du pôle de compétitivité, après analyse de sa faisabilité. En effet, comme confirmé aujourd'hui par le CNRT, en dehors des process industriels, l'environnement ou la mine suscitent beaucoup plus facilement un consensus de coopération ;
- il paraît essentiel pour une association, financée uniquement par subventions publiques, d'être plus transparente et de façon plus détaillée sur les raisons qui la conduisent à ne pouvoir faire aboutir un dossier.

Il s'agit d'un nouvel exemple qui montre que l'ADECAL doit adopter un surcroît de rigueur dans ses comptes-rendus, en les rendant plus détaillés et analysant les échecs ou les écarts par rapport aux prévisions, comme la chambre a pu le recommander précédemment dans ce rapport.

L'actuel président de l'association a tenu à préciser en réponse, « *Cette perception de la part du directeur du CNRT, dans le cadre du projet de pôle de compétitivité, a pu exister, mais il n'a jamais été question de travailler sur les process industriels, mais bien sur*

l'environnement de la mine. Cette étude a été pilotée dans le cadre d'un groupe de travail réunissant l'Etat, la CCI, le MEDEF, l'AFD, l'IFREMER, l'IRD, l'Université de NC, l'IAC et l'ADECAL. Ce dossier a donné lieu à de nombreux rapports et débats notamment avec les collectivités de NC. L'émergence du pôle de compétitivité n'a pas été rendue possible mais le travail effectué par le groupe et en particulier par l'ADECAL a permis d'orienter les axes de réflexions en matière de compétitivité et d'innovation qui ont notamment conduit à favoriser la création de grappes d'entreprises et l'émergence de la technopole en NC. »

2.6.3 Le projet des grappes d'entreprises

Constituées majoritairement de TPE/PME généralement dans un même domaine d'activité, les grappes d'entreprises ont un noyau dur ancré sur un territoire circonscrit et apportent des services aux entreprises au travers de la mutualisation de moyens et d'actions collectives, ont une structure de gouvernance propre au sein de laquelle les chefs d'entreprises ont un rôle moteur, avec une stratégie élaborée collectivement mise en œuvre au travers d'un plan d'action concerté. Les grappes s'articulent et coopèrent avec les acteurs publics et privés de leur territoire.

Les dispositifs de réseaux d'entreprises et cette dynamique de grappes sont l'un des outils de la politique nationale en matière d'aménagement du territoire et de développement de la compétitivité des entreprises. Le soutien national aux grappes d'entreprises vient compléter une dynamique développée en région par les collectivités territoriales, où il existe plusieurs formes de réseaux d'entreprises. Les provinces ainsi s'engagent par leur soutien aux grappes d'entreprises lauréates DATAR dans la même dynamique. Sur 186 dossiers de candidatures, 84 d'entre eux ont été retenus au cours de la 2^{ème} vague de sélection, dont deux en Nouvelle-Calédonie, Synergie et AMD, dans les secteurs de la maintenance industrielle et des énergies renouvelables. Toutes deux sont ancrées sur leur territoire et souhaitent contribuer par leurs actions mutualisées à :

- contribuer au développement économique des domaines d'activités qui les concernent ;
- développer de nouvelles voies de valorisation et de renforcement des performances de leurs entreprises ;
- développer des services communs (réglementaire, veille, technologique...) pour l'amélioration de leur compétitivité ;
- renforcer la maîtrise technique voire technologique dans leurs secteurs ;
- échanger avec les partenaires publics et privés sur la problématique de la formation (professionnelle comme initiale).

Le comité de coordination, piloté en Nouvelle-Calédonie par l'ADECAL, analyse les plans d'actions et de financement des grappes lauréates et aide celles-ci à finaliser leur plan de financement. Le comité doit ainsi favoriser la mobilisation des financements nationaux et territoriaux, piloter le suivi et l'évaluation des grappes et faire le point sur la réalisation du plan d'actions et l'atteinte des objectifs affichés par les grappes au moins une fois par an.

Le comité de coordination est piloté par le Haut-commissariat (comme les préfetures en région en Métropole). L'ADECAL assure le suivi du comité à la demande du Haut-commissariat.

Les deux grappes ont démarré leur activité avec pour chacune d'elles un animateur et des plans de financement validés. Ces grappes doivent offrir un service collectif (veille, audit et étude collectifs, collecte d'information, dissémination collective de l'information, communication externe sur la grappe, etc.) et ne pas se substituer aux décisions stratégiques internes des entreprises membres de la grappe. Il a été proposé aux grappes de faire entrer de nouveaux membres permettant ainsi un effet levier dans leur domaine d'activité respectif. Ces grappes pourront dans leur démarche partenariale avec les provinces notamment, prospecter des champs nouveaux dans leur secteur respectif (réseau national des grappes DATAR et des pôles de compétitivité). Les échanges entre ces partenaires publics et privés devront favoriser la montée en puissance des secteurs de la maintenance industrielle comme des énergies renouvelables et favoriser le développement économique et l'attractivité de la Nouvelle-Calédonie.

La chambre note que les annexes techniques et financières multiplient les indicateurs de suivis, mais sans objectifs chiffrés. Ce point illustre une constatation déjà relevée par la chambre. Elle recommande de les développer pour les deux horizons prévus dans la convention à 2 ans et 5 ans, de façon à pouvoir évaluer réellement l'efficacité du programme. Cette convention d'objectif déjà existante, mais complétée de données chiffrées, devrait permettre une meilleure appréciation des résultats par les organes de pilotage. Le président en fonction de l'association indique pour sa part que *« les conventions d'objectifs et de moyens avec leurs annexes sont des documents signés entre l'Etat et les grappes d'entreprises. L'Etat a signé ces conventions. Les objectifs et indicateurs lui ont donc convenu. »*

2.6.4 La mise en place de la technopole

L'implication la plus importante peut-être de l'ADECAL en matière d'innovation est la mise en place de la technopole. Une technopole est une initiative issue d'une réflexion collaborative entre les pouvoirs publics, le monde de l'entreprise et les organismes de recherche. Elle doit aider les entreprises à accroître l'innovation et la compétitivité et créer de nouvelles entreprises, et donc les emplois du futur. Ainsi à partir de valeurs communes, doit se dégager une culture du travail collaboratif, un renforcement du partage de l'information, une cohésion et une solidarité générant le développement de technologies innovantes créatrices d'emplois. Cette spatialisation permet *« l'émergence d'écosystèmes de la connaissance utilisant la matière grise comme matière première »*. Le processus d'amélioration et de création (innovation) est alors rendu permanent au sein d'un environnement propice à cette activité de recherche et développement (services dédiés transfert de technologie, incubateur, services juridiques, etc.).

Les domaines d'activité de cette technopole pourraient regrouper de façon non exhaustive : 1- Mines/métallurgie, gestion environnement de la mine ; 2- Agroalimentaire (agriculture, aquaculture, industrie de transformation) ; 3- Valorisation des écosystèmes (substances biologiques marines et terrestres etc.) et biotechnologies ; 4- BTP : éco-bâtiments (nouveaux matériaux, ENR, normes etc.) ; 5- TIC, Technologies de la mesure et de l'observation, numérique, culture et image et 3D.

Le 1^{er} décembre 2011, le conseil d'administration de l'ADECAL a acté la création de la technopole. Sans statut juridique, ni personnalité morale, la technopole relève plutôt d'une organisation en réseau, permettant une coordination et une gestion cohérente à l'échelle pays de projets (démonstrateurs de création de filières) et d'outils existants ou à créer (laboratoires de transfert technologique) pour le développement d'une compétitivité de la

Nouvelle-Calédonie et de ses entreprises par « la Recherche et le Développement Technologiques » dans des filières d'intérêt prioritaire pour le développement local. Elle est définie comme « un outil structurant et fédérateur, un guichet unique dont la mission est de favoriser l'émergence de projets innovants en faveur d'un développement économique durable et solidaire ».

Concrètement :

- Les 4 thématiques de travail de la technopole sont les suivantes :
 - les ressources vivantes et minérales marines : vulnérabilité, valorisation ;
 - les ressources vivantes et minérales terrestres : vulnérabilité, valorisation ;
 - les énergies nouvelles et les matériaux pour l'éco-bâtiment ;
 - les technologies de l'information et de la communication (TIC) et le multimédia.
- Seule la thématique concernant les ressources marines est développée à ce jour à travers les outils suivants :
 - 2 laboratoires de transfert technologiques :
 - o le centre technique aquacole (CTA) situé à Saint Vincent (Boulouparis) ;
 - o le centre calédonien de développement et transfert en aquaculture marine (CCDTAM) situé à Foué (Koné).
 - 2 projets démonstrateurs de création de filières :
 - o le projet AMICAL (aquaculture de micro-algues en Nouvelle-Calédonie), qui débouchera sur l'aménagement d'un laboratoire d'étude sur la station aquacole de Saint Vincent et d'un laboratoire de transfert technologique au sein des infrastructures du CCDTAM ;
 - o le projet « valorisation des déchets de poissons ».
 - le programme Zoneco, décrit ci-avant, qui a pour objectif principal de produire, collecter et rendre accessibles les informations nécessaires à la valorisation et la gestion des ressources de la zone économique exclusive et des lagons de la Nouvelle-Calédonie.

En complément de ces outils thématiques, un outil transversal doit être développé dès 2012, il s'agit de « l'incubateur d'entreprises multi-sites », qui, via l'équipe de la technopole, se positionne comme un guichet unique permettant de faciliter la création d'entreprises innovantes, à l'interface des organismes d'appui et sites d'accueil existants. La gestion et la coordination de cette opération ont été confiées à l'ADECAL, qui regroupe l'ensemble des pouvoirs publics et les représentants de la communauté d'affaires, dont l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces et les compagnies consulaires. L'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les 3 provinces, en sont les financeurs à travers le contrat de développement inter-collectivités 2011-2015.

En 2012, les besoins financiers du plan de financement prévisionnel de l'opération technopole sont les suivants :

(En MF CFP)

Etat	NC	PIL	PN	PS	Fonds de roulement ADECAL	TOTAL
116,25	62,49	16,26	52,5	52,5	12,51	322,5

Aujourd'hui, une grande partie des attentes des collectivités vis-à-vis de l'ADECAL repose sur la technopole. Il faut souligner le caractère hétérogène des deux pôles en train de se structurer, celui du pôle attractivité du territoire et développement sur les marchés extérieurs et celui du pôle innovation, compétitivité et développement durable. Ainsi que l'ont exprimé au cours de l'instruction plusieurs membres du conseil, la montée en puissance de la technopole exige probablement rapidement de séparer les structures juridiques de ces deux pôles.

2.7 Conclusion générale sur les missions de l'ADECAL

L'hétérogénéité des missions de l'ADECAL nécessite un recentrage de son activité pour une petite structure associative de seulement sept personnes. A ce jour, c'est la précision des comptes-rendus aux organes de pilotage et la mise en place d'un véritable système d'évaluation des missions qui en ont pâti. Deux éléments de contexte modifient pour l'avenir le positionnement de l'association :

- la nécessité de prendre en compte le développement de ressources internes en personnel au sein des services de la Nouvelle Calédonie pour mieux piloter, voire ré-internaliser certaines missions.
- le développement important de l'innovation qui réduit la part des missions liées au commerce extérieur à 25 % de son budget global.

Une nouvelle réflexion semble donc nécessaire à court terme sur les missions de l'ADECAL.

3 Situation financière de l'ADECAL

3.1 Présentation générale du budget 2011

3.1.1 Les recettes

Le budget principal correspond au fonctionnement de l'agence. Il est de 185,5 millions FCFP sans changement depuis 1995, dont 20 millions FCFP pour les manifestations économiques extérieures et 20 millions FCFP pour l'assistance des entreprises calédoniennes à l'international dans le cadre du programme mis en œuvre avec UBIFRANCE. Ces opérations additionnelles sont équilibrées par des recettes affectées provenant du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Le financement provient en majeure partie de contributions publiques à hauteur de 110 millions FCFP selon une clé de répartition entre l'Etat (37,5%), la Nouvelle-Calédonie (37,5%), la province Sud (12,5%), la province Nord (8%), la province des Iles (4,5%).

Ce financement est complété des frais de gestion générés par d'autres programmes gérés par l'ADECAL comme ZONECO, la coopération régionale, des études ou des séminaires dont l'organisation lui est confiée.

Les recettes réellement versées diffèrent quelque peu :

En millions de F CFP	2007	2008	2009	2010	2011
ETAT	34,48	33,75	33,29	23,86	23,86
(41.25) *					
Nouvelle-Calédonie	41,25	41,25	41,25	41,25	32
(41.25) *					
Province Sud	13,75	13,75	13,75	13,75	13,75
(13.75) *					
Province Nord	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8
(8.80) *					
Province des Iles Loyauté	4,95	4,95	4,95	4,95	4,95
(4.95) *					
TOTAL	103,23	102,50	102,04	92,61	83,36
* Subventions prévues					

A cela se rajoutent des subventions spécifiques pour des programmes et diverses recettes (en 2010) :

- subvention pour la prospection de marchés internationaux et les manifestations économiques extérieures de 20 MF CFP ;
- subvention pour le financement de la convention UBIFRANCE pour l'aide à l'exportation de 20 MF CFP ;
- frais de gestion ZONECO et autres prestations pour 3 MF CFP ;
- cotisations 0,62 MF CFP ;
- produits financiers et prélèvement sur fonds propres pour un montant de 31,88 MF CFP.

Il convient de noter que la participation de l'Etat aux charges de fonctionnement de l'Agence a diminué.

	Dotation Etat (en euros)	Dotation Etat (en F CFP)
2007	288 990,00	34 485 680
2008	282 906,00	33 759 666
2009	279 000,00	33 293 556
2010	200 000 00	23 866 348
2011	200 000,00	23 866 348

Les raisons qui ont motivé cette diminution proviennent du fait que le niveau de participation de l'Etat dans l'association, fixé en 1995, est réévalué annuellement (article 9 des statuts : le montant des cotisations des membres est fixé chaque année par l'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration) pour tenir compte de l'évolution de la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, du fait des transferts de compétences, notamment dans le domaine du commerce extérieur. Les missions de l'ADECAL ne concernent plus désormais que de façon marginale des compétences de l'Etat. Le développement économique est une compétence provinciale et le commerce extérieur a en partie fait l'objet d'un transfert de compétence à la Nouvelle-Calédonie. La coopération régionale, et d'une manière générale le domaine des relations extérieures, relèvent de compétences partagées.

Le président actuel de l'association indique dans sa réponse que « *L'engagement de l'Etat en 1995 sur le fonctionnement de l'ADECAL était de 54.500.000 F CFP alors qu'il s'agissait déjà, dans le cadre des Accords de Matignon, de compétences de développement économique relevant des Provinces. Rien n'a changé à cet égard. L'ADECAL a repris en 2000, les attributions de la délégation au Commerce Extérieur, l'obligeant à engager un cadre supplémentaire, sans obtenir la compensation de l'ordre de 10.000.000 F CFP, qui lui était due pour ce transfert. Le montant des subventions n'a été révisé qu'une seule fois et uniquement à la baisse, de 145.500.000 F CFP à 110.000.000 F CFP, la part de l'Etat diminuant à 41.250.000 F CFP. L'Etat vis-à-vis de l'ADECAL et des autres membres a une obligation résultant du contrat d'association auquel il a adhéré et dont il n'a pas demandé la révision. Il s'agit donc d'un engagement contractuel qui n'a pas été tenu. Avec un budget de fonctionnement constant depuis plus de quinze ans, l'ADECAL a multiplié par trois ou quatre ses missions et donc sa charge de travail, à effectif constant de sept personnes. L'ADECAL a donc produit beaucoup plus avec des moyens en diminution très sensible.* »

Le Haut-commissaire précise quant à lui que « *en application des statuts de l'ADECAL, le montant des cotisations des membres est fixé chaque année par l'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration. La première assemblée générale qui s'est tenue le 16 janvier 1995 a fixé les cotisations des membres selon la répartition présentée dans le rapport (soit 37,5 % pour l'Etat). Depuis cette date, l'assemblée générale n'a pas formalisé l'évolution annuelle du montant des cotisations, selon la procédure pourtant prévue par les statuts.* »

La chambre note que cette diminution de la part de l'Etat n'a toutefois pas donné lieu à une formalisation préalable dans les statuts. Cependant, les financements Etat prévus pour 2012 s'élèvent à près de 185 MF CFP et représentent plus de 25% du budget global de l'ADECAL, toutes opérations confondues :

- 23,9 MF CFP de subvention de fonctionnement
- 93 MF CFP sur contrat de développement Etat – inter collectivités
- 68 MF CFP par le CIOM pour le financement de la technopole

Au final, du fait notamment du financement de la technopole et du contrat de développement, la chambre estime que la part des recettes totales versées par l'Etat augmente.

Le président actuel de l'association a toutefois souhaité souligné que « *le contrat Etat intercollectivités n'étant pas signé, l'Etat n'a versé aucune subvention dans ce cadre, rien en 2011, ni en 2012. La part de l'Etat va possiblement augmenter, mais sur des programmes dédiés qui ne règlent pas le problème du financement du fonctionnement. Ces programmes ne pourront pas être menés à bien, en l'absence des moyens de fonctionnement suffisants par la structure qui les gère.* »

3.1.2 Le compte de résultat

Les dépenses de l'association se présentent comme suit :

millions de F CFP	2008	2009	2010	2011
dépenses	322,82	277,55	271,57	252,89
recettes	269,44	277,15	261,85	223,24
résultat	-53,38	-0,40	-9,72	-29,65

Source : commissaire aux comptes

Il apparaît depuis 2010 un déficit d'exécution en fonctionnement, 10 millions F CFP pour 2010, 30 millions F CFP en 2011. Cette situation n'est pour l'instant pas problématique en raison d'un fonds de roulement très confortable de l'ADECAL, qui est certes redescendu à 100 millions de F CFP, mais permet encore l'encaissement d'intérêts financiers conséquents.

La chambre considère d'ailleurs que ce n'était pas la vocation d'une association recevant principalement des fonds publics de disposer d'un tel fonds de roulement, et de pouvoir le placer pour en encaisser des intérêts. C'est à juste titre que celui-ci a été réduit.

Le président actuel a également souhaité apporter des précisions en réponse aux observations provisoires sur ce point : *« Le fond de roulement correspond à six mois de fonctionnement. Or, les premières subventions ne sont versées que dans le courant du second semestre. L'existence d'un fond de roulement est une nécessité aussi bien dans le cadre de la gestion publique que privée. Il doit être proportionné aux besoins. Actuellement, diminuer encore le fond de roulement de l'ADECAL, comporte le risque de ne pouvoir assurer la continuité du fonctionnement de l'Agence et du versement des salaires, ainsi que le Trésorier et le Commissaire aux Comptes, lors des Assemblées Générales du 10 juillet 2012, l'ont confirmé, en demandant à l'Etat d'assumer ses responsabilités. »*

Recommandation n° 11. La chambre observe que l'ADECAL possède encore un fonds de roulement significatif lui permettant de combler un déficit d'exploitation ou fonctionnement depuis 2010. Elle lui recommande cependant d'être attentive à l'équilibre des dépenses et des recettes par missions exercées.

Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a pour sa part indiqué dans sa réponse être en accord avec la recommandation de la chambre.

3.2 Le cadre de la comptabilité de caisse et la mise en place d'une comptabilité analytique

L'ADECAL dispose d'un cabinet comptable extérieur qui assure la gestion comptable suivant les règles en vigueur. Ce cabinet établit mensuellement des documents d'exécution comptable (grand livre des comptes général et analytique, balance générale et analytique, reportings, états de rapprochements bancaires) qui font l'objet de vérification de concordance bancaire, ce qui permet un contrôle interne et externe. Ces documents sont envoyés tous les trimestres au trésorier de l'agence, le président de la CCI, qui les fait examiner par l'expert-comptable de la compagnie consulaire. Ce cabinet effectue les

diligences prévues par les normes définies par l'ordre des experts comptables. En outre, l'agence a un commissaire aux comptes qui a toujours certifié la régularité des comptes.

Le président actuel de l'association tient à préciser en réponse « *qu'il convient aussi de remarquer concernant la gestion comptable de l'ADECAL que les documents fournis n'ont jamais fait l'objet d'observations par les comptables publics sauf une fois, la réponse apportée ayant aussitôt réglé le problème. Chaque année, les rapports d'activités et les documents comptables de l'ADECAL sont donc examinés par les comptables des cinq collectivités publiques, finançant l'ADECAL. Au rythme de leur renouvellement tous les quatre ans, c'est donc plus d'une vingtaine de comptables publics différents, qui ont régulièrement validé les documents fournis par l'ADECAL.* »

La comptabilité est pour partie, pendant la période contrôlée, une simple comptabilité de caisse suivie par l'association sur la base des relevés de compte bancaire. S'agissant d'une association parapublique recevant des subventions importantes, le passage total à une comptabilité d'engagement paraît décemment indispensable.

La comptabilité de l'ADECAL est tenue selon les règles du plan comptable général (PCG). En vertu des dispositions de ce plan : « *Les opérations traitées par l'entité pour le compte de tiers en qualité de mandataire sont comptabilisées dans un compte de tiers. Seule la rémunération de l'entité est comptabilisée dans le résultat. Les opérations traitées, pour le compte de tiers, au nom de l'entité, sont inscrites selon leur nature dans les charges et les produits de l'entité* ».

Il a pu être vérifié que les différentes opérations traitées par l'association étaient correctement comptabilisées aux différents comptes de tiers concernés. Toutefois, la multiplication des missions de l'agence exigerait de disposer de données précises sur la ventilation des coûts. Or, pour les exercices contrôlés de 2007 à 2011, il n'existe une comptabilité analytique que pour ZONECO et la coopération régionale, et encore juste sur les charges imputables, sans ventilation du temps passé par chaque agent sur chaque projet, ni intégration des coûts de structure.

De plus, la plupart des projets se déroulent sur une base pluriannuelle. Or, aujourd'hui il n'est pas toujours possible de suivre les coûts cumulés d'un projet sur plusieurs exercices.

Recommandation n° 12. : La chambre recommande le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'engagement et la mise en place d'une véritable comptabilité analytique touchant toutes les activités de l'ADECAL et aboutissant à un rapport annuel annexé au rapport d'activité.

La chambre prend acte avec intérêt de la réponse du président actuel de l'association : « *Depuis le 1^{er} janvier 2012, la comptabilité analytique a été généralisée et comporte 20 axes d'activités et de projets. Le bilan financier annuel distingue déjà le fonctionnement de l'Agence, ZoNéCo, la Technopole et la Coopération Régionale. Les rapports comportent d'abord une approche globale puis une individualisation des actions et des programmes. Désormais, ce rapport fera état des coûts des 20 axes d'activités et de projets représentatifs des missions confiées à l'ADECAL. Ces améliorations, comme d'autres, ont été apportées au fur et à mesure, entraînant des charges de travail supplémentaires alors que les crédits de fonctionnement diminuent et qu'il est de plus en plus difficile, à effectif constant, de faire face à des procédures, certes utiles mais qui se surajoutent et qui peuvent être particulièrement lourdes, s'agissant d'une petite structure.* »

De plus, le président actuel de l'association a enfin indiqué dans sa réponse que « *la comptabilité analytique a été généralisée. Le passage à une comptabilité d'engagement, qui existe déjà pour ZoNéCo et la Coopération Régionale, peut être mise en œuvre de façon systématique.* », ce que la chambre appelle également de ses vœux.

ANNEXE 1 : Liste des recommandations de la chambre

Recommandation n° 1. : La chambre recommande à l'ADECAL de se doter d'un règlement intérieur pour permettre un fonctionnement plus clair des instances de pilotage et éviter tout litige d'interprétation entre les pouvoirs de la direction et ceux du conseil d'administration, et pour fixer le contenu et la forme des rapports d'activités..... 9

Recommandation n° 2. : La chambre recommande à l'association de poursuivre et de compléter la réflexion engagée par la réforme des statuts sur la définition de ses missions.
..... 11

Recommandation n° 3. : La chambre recommande à l'association de mettre en place, comme le souhaitent plusieurs membres du conseil d'administration, en application de l'article 11-1 des statuts modifiés, de nouvelles modalités d'évaluation des programmes annuels ou pluriannuels au travers notamment d'indicateurs d'activité pertinents..... 12

Recommandation n° 6. : En vertu du principe de parité et d'équité avec la fonction publique calédonienne, la chambre recommande au conseil d'administration, s'agissant d'une association accomplissant quasi-exclusivement des missions de service public sur fonds publics, que les différences de rémunérations entre les agents exerçant dans cette association et les fonctionnaires territoriaux soient repensées à l'avenir..... 16

Recommandation n° 7. : La chambre recommande l'adoption d'un texte interne régissant les modalités de remboursement des frais de mission proches de ceux des agents publics, récapitulant les décisions de l'assemblée générale et qui pourrait être contenu dans le règlement intérieur à venir..... 17

Recommandation n° 8. : Grâce à l'appui des membres de son conseil d'administration, la chambre recommande que l'association entreprenne plusieurs démarches auprès de la Nouvelle-Calédonie en vue d'établir un bilan des échanges afin de favoriser la détermination d'objectifs précis, lancer une réflexion sur la définition d'une politique d'exportation et permettre à l'administration calédonienne de disposer au sein de ses services d'une mission de suivi des stratégies économiques mises en place à l'international.
..... 19

Recommandation n° 9. : La chambre estime nécessaire de mieux rendre compte au conseil d'administration des réalisations effectives opérées dans le cadre de la convention UBIFRANCE au travers d'un tableau détaillé (par type d'assistance) et chiffré (comptabilisant le nombre d'entreprises aidées) ; cet objectif pourrait être formalisé dans un avenant à la convention. 21

Recommandation n° 10. : La chambre observe un bilan réduit de l'ADECAL en termes d'emplois créés au titre de l'attraction d'investisseurs en Nouvelle-Calédonie. Elle recommande donc un compte-rendu systématique, détaillant sa contribution à l'emploi et analysant précisément les éventuelles causes d'échec pour décider ensuite d'actions correctives. Ces points pourraient également faire périodiquement l'objet d'évaluations externes par un consultant indépendant..... 27

Recommandation n° 11. La chambre observe que l’ADECAL possède encore un fonds de roulement significatif lui permettant de combler un déficit d’exploitation ou fonctionnement depuis 2010. Elle lui recommande cependant d’être attentive à l’équilibre des dépenses et des recettes par missions exercées. 40

Recommandation n° 12. : La chambre recommande le passage d’une comptabilité de caisse à une comptabilité d’engagement et la mise en place d’une véritable comptabilité analytique touchant toutes les activités de l’ADECAL et aboutissant à un rapport annuel annexé au rapport d’activité. 41

ANNEXE 2 : La structuration de l'association en deux pôles (dernière modification statutaire)

Pôle attractivité du territoire et développement sur les marchés extérieurs

Pôle innovation, compétitivité et développement durable

Promotion générale de la Nouvelle-Calédonie

Poursuite des actions en cours, en mettant l'accent sur :

- la participation aux salons et séminaires d'investisseurs
- l'organisation de manifestations dédiées, parution de revues et articles de presse
- le développement d'un nouveau site internet avec une rubrique « portefeuille d'affaires par secteur »

Prospection internationale sectorielle

Poursuite des actions en cours, en concentrant les efforts sur un nombre restreint de secteurs prioritaires (à titre d'exemple) :

- | | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - tourisme <ul style="list-style-type: none"> o Hôtellerie dédiée o Activités touristiques - BTP <ul style="list-style-type: none"> o Procédés innovants o Habitat durable o Eau /assainissement o Economie d'énergie ... - autres secteurs couverts par la technopole dont la valorisation de la biodiversité - ressources marines - agroalimentaire - services - produits industriels | } | <p style="text-align: center;">savoir-faire
et capitaux</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - marchés à l'export - plan à l'exportation | } | |

Développement et mise en œuvre d'un plan export avec les partenaires locaux et nationaux, dans le cadre d'un comité de pilotage ouvert :

- prolongement et renforcement du programme d'accompagnement avec UbiFrance et installation d'un Volontaire International en Entreprise à Sydney
- renouvellement et extension de la convention avec la Direction Générale du Trésor (Ministère de l'Economie et des Finances)
- mise en place d'une veille complémentaire sur marchés insulaires en collaboration avec les services économiques extérieurs du Ministère de l'Economie et des Finances
 - o marchés publics internationaux
 - o secteurs prioritaires de la Nouvelle-Calédonie
 - o suivi des politiques commerciales régionales et internationales

Intégration économique régionale de la Nouvelle-Calédonie

Renforcement du réseau avec les Agences de Développement Economique régionales et le Pacific Islands Trade and Investment Commission (PITIC)

Programme ZONECO :

Poursuite des actions dans le cadre du Contrat de Développement 2011-2015 sur les objectifs suivants :

- amélioration des connaissances sur ressources marines vivantes et non vivantes
- valorisation et gestion durable des ressources marines et valorisation et transfert aux secteurs publics et privés des résultats de la recherche conduite sur les ressources marines
- conception d'outils d'aide à la gestion des politiques publiques
- promotion du potentiel en ressources minérales du sous-sol de la ZEE auprès de l'industrie pétrolière

Accompagnement du projet de Technopole : soutien en faveur de l'innovation.

Etape 1 : Assistance pour la réalisation des études préalables

- identification des secteurs couverts par la technopole (mines/métallurgie, biodiversité, éco-construction/énergies renouvelables, agroalimentaire...)
- identification des réseaux nationaux et internationaux pour la technopole
- définition d'une stratégie territoriale à l'innovation (politiques publiques, aménagement du territoire, développement économique, fiscalité ...)
- identification de projets à appuyer le temps de la consolidation du projet en Nouvelle-Calédonie.

Etape 2 : Portage et assistance au démarrage du projet, dans l'attente de structuration juridique de la Technopole, comprenant notamment :

- l'animation des premiers « clusters » ou grappes d'entreprises, l'appui au montage de projets, l'appui à la recherche de partenaires locaux, nationaux ou internationaux,
- l'appui au transfert de technologie et l'appui à la création d'entreprises,
- l'appui à la recherche de financements publics et privés locaux, nationaux, européens... (ex. : capital-risque, « business angels », fonds de garantie, prêt participatifs...).

Projets Pilotes et innovants/études de faisabilité *Poursuite des actions, en liaison avec les partenaires publics locaux et d'éventuels partenaires privés (exemples antérieurs, études sur la pisciculture marine et le laboratoire de pays, le pôle de compétitivité, la pêche, l'aquaculture, la coquille St Jacques, le crabe, l'écrevisse...)*

Renforcement et formalisation avec les partenaires internationaux et nationaux des réseaux de l'ADECAL (UBIFRANCE, DG TRESOR, AFFI, CNCCEF, PECC, PITIC, Organismes européens...)