

# Etude concernant la mise en œuvre des Accords sur la Nouvelle-Calédonie signés à Matignon et Nouméa

Ministère des outre-mer – Direction générale des outre-mer

---

Note de synthèse - 25 juin 2018

## 1. Les objectifs et principaux résultats de l'étude

1.1. Un travail d'actualisation du bilan des Accords de Nouméa

1.2. Des mesures effectives dans leur très grande majorité, qui marquent l'aboutissement des Accords de Nouméa

## 2. La vision partagée des principaux enjeux d'émancipation et de rééquilibrage en 2018

2.1. Les enjeux contemporains de l'émancipation

*2.1.1. La reconnaissance de chaque communauté néocalédonienne, au service d'une histoire, d'une identité, et de valeurs communes*

*2.1.2. Le niveau d'éducation de la population : éducation, enseignement supérieur, formation des élites locales*

*2.1.3. La gouvernance et les institutions calédoniennes, et en particulier l'effectivité de leur fonctionnement*

*2.1.4. L'autonomie économique vis-à-vis des financements publics métropolitains*

*2.1.5. Les transferts de compétences, et la capacité humaine et financière à les exercer*

*2.1.6. La capacité de la Nouvelle-Calédonie à se projeter en tant que « pays » au sein de la région Pacifique*

2.2. Les enjeux contemporains du rééquilibrage

*2.2.1. La réduction des écarts de développement humain entre les provinces*

*2.2.2. L'accès équitable aux services sur l'ensemble du territoire*

## 3. Annexes



## 1. Les objectifs et principaux résultats de l'étude

---

### 1.1. Un travail d'actualisation du bilan des Accords de Nouméa

L'étude commanditée par la Direction Générale des Outre-Mer s'est donnée pour objectif de dresser le bilan des Accords de Nouméa en 2018. Elle s'appuie pour cela sur une première évaluation des Accords conduite en 2011, portée par le même consortium CMI-DME, et empruntant la même méthodologie d'analyse : pour chaque disposition inscrite dans les Accords, l'étude apprécie d'une part l'effectivité de leur mise en œuvre (avancées, difficultés, points de débat, etc.), et d'autre part leur impact sur les processus de rééquilibrage et d'émancipation à l'œuvre dans le territoire néocalédonien.

Une cinquantaine d'entretiens et une analyse documentaire ont été conduits entre mai et juin 2018. Ils ont abouti à la rédaction d'un rapport détaillant mesure par mesure le chemin parcouru depuis 2011. La présente note de synthèse résume ses principaux résultats, et en donne une vision transversale à travers 8 grands enjeux d'émancipation et de rééquilibrage (cf. parties 2.1 et 2.2 de la note). Elle illustre enfin quelle a été la contribution des Contrats de Développement à ces différents enjeux-clés.

### 1.2. Des mesures effectives dans leur très grande majorité, qui marquent l'aboutissement des Accords de Nouméa

L'analyse détaillée des mesures fait ressortir un niveau avancé de réalisation des Accords de Nouméa, dont la majorité des dispositions sont aujourd'hui pleinement effectives<sup>1</sup>. Un document complémentaire présente le détail du bilan des Accords, dispositif par dispositif.

Plusieurs avancées emblématiques méritent d'être citées, comme l'identité kanak valorisée par les actions de préservation du patrimoine culturel, de sauvegarde et d'enseignement des langues, ou encore la poursuite de la réforme foncière. Le niveau d'éducation constitue un autre domaine où les efforts ont été particulièrement importants, tant dans l'enseignement primaire et secondaire que supérieur. Il faudra néanmoins attendre encore quelques décennies avant de tirer tous les fruits de ces dispositifs, en particulier pour la formation des élites locales. Dans un troisième registre, la politique des Contrats de Développement s'est

---

<sup>1</sup> Nous présentons en annexe le niveau de réalisation et d'effectivité de chacune des mesures de l'Accord sous la forme de curseurs visuels.



poursuivie et a permis de mailler le territoire en infrastructures de base et en services aux populations. Elle a ainsi contribué à accélérer le processus de rééquilibrage social et territorial de la Nouvelle Calédonie, avec des impacts aujourd'hui très prometteurs dans les Provinces Nord et des Iles Loyauté en matière de développement humain (niveau de vie, d'éducation et état de santé des populations).

Suite aux entretiens réalisés sur le terrain et aux échanges avec les membres du groupe de dialogue sur le chemin de l'avenir, six enjeux associés à l'émancipation et deux enjeux associés au rééquilibrage ont été choisis pour apporter un autre regard sur les dispositions des Accords de Nouméa et sur les politiques publiques nationales, notamment à travers les Contrats de Développement. Si ces enjeux ne résument évidemment pas eux seuls la complexité de la situation néocalédonienne, ils apportent néanmoins un éclairage sur les questions majeures de développement pour le pays.

<b>Enjeux d'émancipation</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- La reconnaissance de chaque communauté néocalédonienne, au service d'une histoire, d'une identité, et de valeurs communes</li><li>- Le niveau d'éducation de la population : éducation, enseignement supérieur, formation des élites locales</li><li>- La gouvernance et les institutions calédoniennes, et en particulier l'effectivité de leur fonctionnement</li><li>- L'autonomie économique vis-à-vis des financements publics métropolitains</li><li>- Les transferts de compétences, et la capacité humaine et financière à les exercer</li><li>- La capacité de la Nouvelle-Calédonie à se projeter en tant que « pays » au sein de la région Pacifique</li></ul>
<b>Enjeux de rééquilibrage</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- La réduction des écarts de développement entre les Provinces</li><li>- L'accès équitable aux services sur l'ensemble du territoire</li></ul>



## 2. La vision partagée des principaux enjeux d'émancipation et de rééquilibrage en 2018

---

### 2.1. Les enjeux contemporains de l'émancipation

#### 2.1.1. *La reconnaissance de chaque communauté néocalédonienne, au service d'une histoire, d'une identité, et de valeurs communes*

**Les Accords de Nouméa ont donné à la culture et à l'identité kanak les moyens de sa conservation, de sa transmission et de son développement. Plusieurs chantiers emblématiques sont en cours d'achèvement et témoignent du chemin parcouru depuis les dix dernières années.**

En matière de protection du patrimoine culturel kanak, le recensement et le rétablissement de la toponymie est bientôt achevé en Province Nord et largement engagé en Province Sud. Dans les îles Loyauté, les programmes d'inventaire et d'aménagement des sites sacrés kanak, et de restauration de la toponymie sont en cours de réalisation. Le recensement des objets culturels est aujourd'hui achevé, avec 17 00 objets recensés auprès de 110 musées internationaux. L'exposition du Musée Branly « Kanak, l'art est une parole » exposée au Centre Culturel Tjibaou en 2014 y a fortement contribué, en rassemblant près de 300 œuvres originales.

La réforme foncière a répondu au « droit à la terre », même si les revendications demeurent. Le chantier de réattribution des terres conduite par l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier est aujourd'hui accompli dans sa grande majorité : la réforme foncière a porté les terres coutumières de 365 000 à 508 000 ha environ, et l'ADRAF y a contribué à hauteur de 73% (1000 000 ha) depuis sa création en 1988. Sur les 70 dossiers d'instruction que compte à ce jour l'ADRAF, 5 à 7 sont résolus chaque année. De nouveaux besoins prennent peu à peu le pas sur la redistribution foncière, et les demandes sont grandissantes pour sécuriser, gérer valoriser sur le long terme le patrimoine coutumier aujourd'hui constitué.

Les langues kanak, reconnues comme langues d'enseignement et de culture, sont pleinement intégrées aux politiques éducatives du pays, du primaire jusqu'à l'enseignement supérieur en passant par la formation des enseignants. Avec le vote en 2016 du Projet Educatif de la Nouvelle Calédonie, l'enseignement de la culture et des langues kanak est rendu obligatoire à l'école primaire, et optionnel dans les classes du secondaire. Cet enseignement se déploie progressivement dans les établissements depuis la rentrée scolaire 2017. Par ailleurs, le Vice-Rectorat et l'Université de Nouvelle Calédonie ont mis en place, depuis la rentrée 2017, une formation de formateurs, locuteurs de langues kanak, intervenant dans les établissements du premier et du second degrés. Cette formation



garantit aux futurs formateurs en langues et de la culture kanak d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires à l'exercice de leur métier : enseignements didactiques et disciplinaires, tronc commun permettant de créer une culture professionnelle partagée par tous les professeurs, ouverture sur la recherche, apprentissage des outils numériques, etc.

**La Nouvelle Calédonie a su développer une offre culturelle riche et dynamique pour valoriser la culture et l'identité kanak ... mais dont le coût et l'organisation font aujourd'hui débat.**

Le territoire est aujourd'hui fortement doté en institutions et équipements culturels : le musée de Nouvelle Calédonie (et ses travaux d'agrandissements), l'Académie des Langues Kanak, l'Agence de Développement de la Culture Kanak (ADCK), le Centre Culturel Tjibaou et le CCT, la bibliothèque Bernheim et ses différentes antennes, le musée maritime, le musée de Bourail (*Bu Rhaï*), l'éco-musée du Café, le musée de l'animation, les centres culturels des Provinces Nord et des Iles (Goa Ma Bwarhat à Hienghène, Pomémie à Koné), le Conservatoire de Musique et de Danse, etc. Ces établissements sont le produit d'une politique de l'offre visant à mailler le territoire en équipements et institutions culturelles et faciliter ainsi l'accès à la culture pour le plus grand nombre (bien que cette offre soit relativement concentrée dans le sud du territoire).

Cette politique de l'offre a atteint aujourd'hui ses limites et fait face à un enjeu majeur de pérennisation. Le premier est celui de sa pérennité financière, illustrée par les évolutions budgétaires de l'ADCK. Depuis 2012, l'Etat compense pour l'ADCK la dotation de fonctionnement sur la base des montants relevant des trois années précédant la date de son transfert. Le droit à compensation prévisionnel retenu en 2012 s'élevait alors à 345 M FCFP. Cette dotation doit permettre à l'établissement de maintenir son ambition en matière de rayonnement de la culture kanak. Mais, plus récemment, la subvention de fonctionnement accordée par le Gouvernement (qui englobe la dotation de l'Etat et la participation de la Nouvelle-Calédonie) est passée de 565 M FCFP en 2017 à 480 M FCFP en 2018, soit une baisse de 15% en un an.

Au-delà des montants financiers, c'est peut-être aussi l'organisation de cette offre qui est à revoir, avec la nécessité d'une coordination accrue entre les institutions culturelles et artistiques, une mutualisation des ressources (humaines, financières) et des services, voire la fusion pour d'une part renforcer l'impact collectif de cette offre sur le territoire, et bien entendu en pérenniser les activités.

La circulation des propositions artistiques et culturelles sur le territoire (manifestations hors les murs, actions itinérantes à l'instar du Chapitô) est de plus en plus plébiscitée pour compenser le déséquilibre Nord-Sud sans pour autant devoir investir dans de nouvelles infrastructures. D'autant que les pratiques artistiques locales (chorégraphique, danse, chant) constituent un patrimoine culturel immatériel qui n'a pas forcément vocation à s'institutionnaliser et à s'attacher à des « lieux totem ».



**La transmission de l'héritage kanak se fragilise sous l'effet conjugué de la polarisation urbaine, de l'individualisation de la société et du renouvellement des générations.** Malgré les travaux conséquents de collecte et de codification des langues kanak, l'érosion linguistique se poursuit. A Nouméa, où se concentre les deux tiers de la population, le contexte pluriethnique et urbain réduit l'usage du kanak. L'UNESCO déclarait déjà en 2009, 18 langues kanak en danger dont 5 en quasi disparition. Dans un autre registre, la mémoire de la terre tend à s'estomper d'une génération à l'autre et en particulier avec le départ des jeunes quittant leur foyer pour suivre des études.

**Plus fondamentalement encore, c'est un socle de références culturelles et identitaires partagées qui reste à construire par et pour tous les néocalédoniens, quelle que soit leur communauté d'origine.** Le drapeau et le nom du pays ne font pas consensus, et cristallisent les oppositions entre communautés et ancrages politiques. Bien au-delà des symboles, certains appellent de leurs vœux une nouvelle culture néocalédonienne façonnée par le métissage des populations.

#### **Quelle contribution des Contrats de Développement à la réalisation de cet enjeu ?**

L'accès à la culture compte pour 1,30% de l'engagement de l'Etat au titre des Contrats de Développement 2011-2016, avec un total de 4,8 M d'€ soit 583 M de FCFP de dépenses engagées (au 24.05.18).

Les actions financées concernent principalement la préservation et la valorisation du patrimoine ethnologique et linguistique de la Nouvelle Calédonie. Cette reconnaissance des différentes composantes de la société calédonienne et de leurs cultures s'est notamment traduite par des opérations d'entretien et de restauration du patrimoine bâti, des programmes d'enseignement artistiques ou encore la création d'infrastructures culturelles.

On peut citer parmi elles :

- Les aménagements des sites remarquables, visant à faire l'inventaire du patrimoine et à mettre en valeur des sites culturels dans la Province des Iles Loyautés. Le travail d'inventaire s'appuie sur les programmes de fouilles archéologiques et les données de la tradition orale kanak. L'Etat a engagé un montant de 138 K€ soit 15,6 M de FCFP dans cette opération.
- La construction d'une école de musique et d'une école de danse en extension du dock socioculturel à Païta en Province Sud. L'Etat a engagé un montant de 713 K€ soit 85,1 M de FCFP dans cette opération.
- L'extension du centre culturel Hienghène en Province Nord présentant les cases des grandes chefferies de Hienghène notamment. L'Etat a engagé un montant de 1,25 M d'€ soit 150 M de FCFP dans cette opération.



### 2.1.2. Le niveau d'éducation de la population : éducation, enseignement supérieur, formation des élites locales

**En 2011, cet enjeu d'éducation au sens large semblait encore largement « en friche » avec plusieurs dispositions des Accords de Nouméa peu mises en œuvre. Les progrès réalisés depuis ces sept dernières années, tant au niveau de l'Etat que des acteurs néocalédoniens est à souligner fortement.**

Pour ne citer que quelques avancées majeures, le transfert de compétences de l'enseignement secondaire a bien eu lieu et de nombreuses mesures ont été prises pour i) Développer l'offre de formation et l'adapter aux spécificités de la Nouvelle-Calédonie ; ii) Accroître le niveau d'éducation de la population ; iii) Faciliter l'accès à la haute fonction publique des néocalédoniens. Malgré tout, les disparités territoriales et sociales restent très présentes sur le territoire et mettront probablement plusieurs années à se résorber.

Au global, **le niveau général d'éducation de la population augmente progressivement**, comme le montre le graphique ci-dessous, avec un taux de bacheliers dans une classe d'âge qui est passé de 50% en 2010 à 60% en 2015 (contre 65,5% et 77,2% en métropole). La part des 15-29 ans diplômée du supérieur est passée de 9,35% en 2009 à 11,4% en 2014, mais elle reste très inférieure à la part métropolitaine (45% en 2014). Un autre exemple est le taux de réussite au bac général qui était de 64,3% en 2006 contre 85,3% en 2015 (91,5% en métropole).



Cette dynamique positive masque cependant un écart toujours significatif entre les trois Provinces, comme le souligne le graphique ci-dessous. Si la proportion des plus de 15 ans ayant le niveau bac ou plus a fortement augmenté dans les trois Provinces, les écarts restaient encore importants en 2014, notamment entre la Province Sud (29,38%) et les deux autres Provinces (10,5% et 11,5%).



Le transfert effectif du premier et second degré à la Nouvelle Calédonie a donné lieu à la construction du **projet éducatif de la Nouvelle Calédonie**, adopté en 2016 et progressivement mis en place depuis 2017. Ce projet incarne **la capacité des**



**néocalédoniens à adapter les programmes de formation aux spécificités de leur territoire.** Plusieurs changements ont été apportés tels que i) L'enseignement des fondamentaux de la culture Kanak dès le primaire, avec un parcours jusqu'à la fin du secondaire ; ii) Une langue vivante 1 qui est obligatoirement l'anglais et la possibilité de prendre une des quatre langues kanak en Langue Vivante 2, mais aussi un choix de langues proches des pays du pacifique, comme le japonais ; iii) Une adaptation du programme dans certaines matières (SVT, histoire/géographie, musiques et arts plastiques) ; iii) L'ouverture de sections internationales avec l'Australie ; iv) Une mobilité obligatoire au niveau collège et lycée vers un autre pays, dont ceux du Pacifique.

Du point de vue de l'enseignement supérieur et **depuis 2011, l'offre de formation post-bac s'est considérablement renforcée.** En 2016, 2980 étudiants étaient inscrits à l'université, soit une hausse de 29% en dix ans. En 2015, l'Université de Nouvelle Calédonie (UNC) a finalisé son offre de formation en master avec 11 masters, dont deux en formation continue et quatre dans le domaine des métiers de l'enseignement et de l'éducation. Les cinq autres correspondent aux départements de formation de l'UNC, en lien avec les besoins du territoire : Droit, Management, Gestion de l'environnement, Civilisation, Culture et Sociétés, Gestion des Territoires et Développement Local. Un nouveau master est en cours d'élaboration (Méthode informatique appliquée à la gestion des entreprises).

L'Université a également créé un Cycle Universitaire de Préparation aux Grandes Ecoles (CUPGE) opérationnel depuis la rentrée 2017, qui permet à 20 étudiants de préparer les concours d'entrée. En partenariat avec l'Université Pierre et Marie Curie (UPMC), elle offre une première année commune aux études de santé (PACES) pour 110 élèves, en leur permettant d'accéder, à travers des séances filmées, aux mêmes cours que ceux réalisés à l'UPMC. Dans le cadre d'une convention signée avec Sciences Po Paris en 2015, les étudiants de l'UNC en troisième année de licence et sur sélection sont dispensés des épreuves écrites d'admissibilité et passent directement l'épreuve orale d'admission à Science Po depuis l'UNC (visioconférence). Enfin, une formation d'ingénieurs, notamment en lien avec les métiers des mines, est en cours de réflexion avec les écoles métropolitaines.

Proposé par l'UNC et soutenu par le Comité des Signataires, un Institut Universitaire de Technologies a démarré en 2015. Il propose deux diplômes d'Universitaire de Technologies (DUT : Bac+2) et trois licences professionnelles (Bac+3). Enfin, en 2015, un Centre de Formation par Apprentissage (CFA) a été ouvert. Il propose des formations à Bac+3.

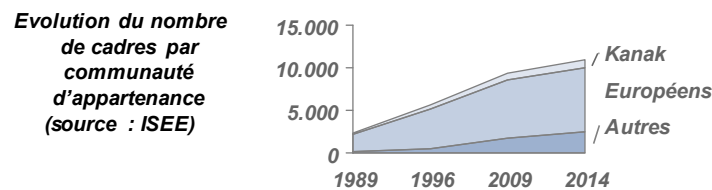
**Cette augmentation de l'offre est également visible au sein de la Province Nord.**

L'extension du lycée agricole Michel Rocard est en cours de finalisation à Pouembout pour accueillir 200 élèves internes supplémentaires, soit 900 lycéens au total à l'horizon 2019. Dans le supérieur, l'UNC a signé en juin 2015, une convention avec la Province Nord sur trois axes: i) L'information et formation initiale et continue ; ii) La recherche, iii) Les infrastructures délocalisées. En 2017, elle a installé une antenne provisoire, avec l'ouverture immédiate d'une licence d'éco-gestion (60 demandes, 48 inscrits). L'antenne définitive est prévue pour 2020, avec un ensemble immobilier de 1000m<sup>2</sup> (coût estimé à 650 millions de francs CFP). Elle pourra s'appuyer sur le développement des formations à distance, en lien avec le Learning Center basé à Nouméa.





En complément du système éducatif, le **dispositif Cadre-Avenir** continue à proposer un **programme de formation de cadres moyens et supérieurs**, dans la continuité du programme « 400 cadres » démarré en 1989. Cadre-Avenir bénéficie à près de 75 étudiants par an, soit près de 1720 personnes depuis son origine, dont en moyenne 71% d'habitant d'origine kanak (60% dans les Îles, 23% dans le Nord et 17% dans le Sud). La majorité des cadres formés reviennent en Nouvelle Calédonie et travaille pour 24% au Nord, 14% dans les Îles et 61% dans le Sud. Ils reviennent à 56% dans le secteur public et à 44% dans le secteur privé et 61% trouve un emploi dans la catégorie cadres et professions intellectuelles supérieures. Au global, le nombre de cadres en Nouvelle Calédonie est en progression constante, comme le montre le tableau ci-dessous.



Depuis 2013, de nombreuses actions ont été réalisées par Cadre-Avenir, mais aussi l'ensemble des administrations pour **améliorer les chances des néocalédoniens d'accéder aux fonctions régaliennes et créer ainsi une « élite locale »**. Ces actions ont néanmoins été plutôt centrées sur les métiers de la fonction publiques.

En 2013, une convention a été signée avec les Classes Préparatoire à l'Administration Générale (CPAG/IPAG) de Bordeaux, puis en 2017 avec les 25 CPAG / IPAG métropolitains. En 2017, un candidat a échoué au concours de Commissaire de Police, un autre a été admissible deux fois. A ce jour, 6 stagiaires, titulaire d'un master 2, sont inscrits aux concours de la haute administration. Depuis 2014, un partenariat avec l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) a été mis en place permettant de réserver trois places (sous condition de pré requis) à des étudiants d'origine calédonienne, dans les trois Classes Préparatoires intégrées (CPI) de Paris, Douai et Bordeaux.

La gendarmerie a également mis en place un dispositif de classe d'excellence (2014) en partenariat avec la police pour repérer des élèves excellents en capacité à intégrer la CPI (1 place réservée pour la Nouvelle Calédonie) préparant aux concours de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale (EOGN). Tous les ans, 6 ressortissants néocalédoniens sont accompagnés pour préparer les concours. Depuis 2014, une douzaine ont intégré une école de sous-officiers en métropole.

**Ces actions ont permis d'atteindre de premiers résultats plutôt encourageants pour les prochaines années** : depuis août 2016, deux avocats d'origine kanak ont prêté serment, une stagiaire d'origine kanak a réussi le concours de greffiers et un stagiaire d'origine kanak a réussi le concours des finances publiques, un commissaire de Police (sur les 6 présents sur l'Île) est kanak (Adjoint au chef du renseignement), le chef de la sureté urbaine est un commandant kanak et 95% des commandants de police sont néocalédoniens. Sur un effectif de 421 policiers, seuls 24 sont métropolitains (dont le directeur de la Sécurité Publique et son adjoint). Au sein de la gendarmerie, sur 532 personnels, 203 sont néocalédoniens avec un seul officier subalterne et 99 sous-officiers. Enfin, en matière d'enseignement, près des deux tiers des professeurs des écoles sont néocalédoniens (350 cadres d'Etat résidents et 1000 relevant la fonction publique calédonienne).



Si la formation d'une « élite locale » est en marche, il pourrait être intéressant de s'interroger sur les objectifs quantitatifs poursuivis par cette « néocalédonisation » de la fonction publique.

### **Quelle contribution des Contrats de Développement à la réalisation de cet enjeu ?**

L'éducation et la formation comptent pour 14,34% de l'engagement de l'Etat au titre des Contrats de Développement 2011-2016, avec un total de 47 M d'€ soit 5 680 M de FCFP de dépenses engagées (au 24.05.18).

Les actions financées visent principalement à étoffer l'offre d'établissements scolaires et à proposer des parcours de qualité voire d'excellence et, in fine, favoriser la réussite scolaire.

On peut citer parmi elles :

- La mise en place de bourses d'études supérieures pour favoriser l'accès aux études universitaires aux étudiants loyaltiens. Cette action vise à aider les familles les plus modestes, au titre de l'égalité des chances, à financer un parcours étudiant d'excellence à leur enfant. Les étudiants bénéficiaires peuvent étudier à l'étranger ou sur le territoire. L'Etat a engagé un montant de 5 M d'€ soit 600 M de FCFP dans cette opération.
- La Province Sud, à travers sa stratégie « internats d'excellence », a voulu développer des actions favorisant la réussite scolaire des élèves. Ces nouveaux internats doivent offrir des conditions de travail favorables à ces étudiants, et les inscrire dans un parcours académique de qualité. L'Etat a engagé un montant de 905 K€ soit 108 M de FCFP dans cette opération.
- La construction du groupe scolaire Green Acre répond au besoin d'améliorer les conditions d'accès à l'école dans la commune de Koné, mais aussi d'accompagner la demande croissante de scolarisation dans cette commune qui connaît un fort développement économique avec la proximité de l'usine de nickel. L'Etat a engagé un montant de 1,7 M d'€ soit 210 M de FCFP dans cette opération.
- L'opération intitulée « Soutien scolaire » contractualisée entre l'Etat et la Province Sud a pour fin d'accompagner les jeunes scolaires les soirs de la semaine scolaire, en groupe de 7 à 10 enfants. L'Etat a engagé un montant de 3,6 M d'€ soit 433 M de FCFP dans cette opération.



### *2.1.3. La gouvernance et les institutions calédoniennes, et en particulier l'effectivité de leur fonctionnement*

#### **Le fonctionnement des institutions calédoniennes - Congrès, Gouvernement, Sénat Coutumier, Conseil Economique, Social et Environnemental - est globalement satisfaisant.**

Le **Congrès**, assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, demeure composé de cinquante-quatre membres dont sept membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté, quinze de l'assemblée de la province Nord et trente-deux de l'assemblée de la province Sud. Le mandat des membres du Congrès et des assemblées de province est fixé à cinq ans.

En certaines matières, le Congrès adopte des délibérations dénommées « lois du pays », qui sont de véritables actes législatifs pouvant faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil Constitutionnel. Depuis 2013, celui-ci fait référence expressément au « législateur du pays » de Nouvelle-Calédonie (par exemple décision n° 2013-678 DC). La valeur législative des lois du pays est donc reconnue explicitement. Le Congrès adopte également des délibérations à caractère réglementaire. Depuis 2011, l'activité législative du Congrès s'est accrue et diversifiée, et semble avoir atteint un rythme de croisière (plus de 100 lois du pays adoptées depuis 2011).

Le domaine de la loi du pays est élargi au gré des transferts de compétences et il a été modifié en 2013 pour permettre au congrès d'adopter des lois du pays relatives à la création d'autorités administratives indépendantes, dans les domaines relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie. Une loi du pays de 2014 a ainsi créé l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie.

À l'avenir, le domaine de la loi du pays pourrait être davantage étendu. A terme, le Congrès pourrait n'adopter que des lois du pays et le gouvernement prendrait les actes d'exécution (abandon de la « double casquette » du Congrès).

Le **Gouvernement**, organe exécutif de la Nouvelle-Calédonie, demeure collégial dans sa composition et participe de l'objectif de rééquilibrage identitaire par la présence significative de kanak en son sein. Un gouvernement élargi (11 membres) a toujours été privilégié. Le gouvernement assure son rôle notamment de préparation et d'exécution des délibérations du congrès.

Le **Sénat coutumier**, institution dotée d'attributions consultatives et délibératives, n'a pas vu sa composition modifiée depuis 2011. Le sénat exerce son rôle consultatif, délibératif et son pouvoir d'initiative en matière d'identité kanak. L'activité du Sénat coutumier s'est accélérée depuis 2011, avec plusieurs propositions de lois du pays adoptées par l'institution (par exemple, 30 juin 2015 – modification de la loi du pays relative à l'acte coutumier, 2 juillet 2015 – successions coutumières kanak). L'adoption de la Charte du Peuple Kanak en 2014, le Plan Marshall pour l'identité kanak de 2016 ou encore le document « la vision autochtone



de l'avenir institutionnel de Kanaky-Nouvelle-Calédonie » remis en 2016 au Premier ministre sont autant de travaux significatifs démontrant la pleine activité du Sénat coutumier.

Le **Conseil Economique, Social et Environnemental**, institution consultative de la Nouvelle-Calédonie, a vu sa composition et ses attributions progresser positivement depuis 2011. Initialement dénommée « conseil économique et social », l'institution est devenue le « conseil économique, social et environnemental » (CESE) depuis la modification de la loi organique opérée en 2013. Ce changement d'intitulé s'est inscrit dans le prolongement de la modification de la dénomination du conseil économique et social au niveau national en 2008 et au niveau régional en 2010. L'institution est dotée depuis 2013 de deux membres supplémentaires désignés par le comité consultatif de l'environnement en son sein, et comporte depuis lors 41 membres. Le CESE dispose d'attributions consultatives, qui s'étendent depuis 2013 à la matière environnementale.

Il est consulté sur les projets et propositions de loi du pays et de délibération du Congrès à caractère économique, social ou environnemental. Les assemblées de province, le Sénat Coutumier ou le Gouvernement peuvent également le consulter sur les projets et propositions à caractère économique, social, culturel ou environnemental. Par ailleurs, dans le cadre de la faculté d'auto-saisine qu'il a développée, le Conseil continue d'émettre régulièrement des vœux dans des matières qui peuvent porter par exemple sur l'identité kanak (*Pour l'émergence d'une organisation normative et judiciaire coutumière*, 2017) ou encore sur sa nouvelle compétence en matière environnementale (*La qualité de l'air en Nouvelle-Calédonie: un enjeu environnemental, sanitaire et réglementaire*, 2015).

### **Plusieurs enjeux peuvent cependant être soulignés pour le futur de ces institutions.**

En règle générale, encore en 2018, la répartition des compétences entre les différentes institutions « légiférant » sur le territoire (Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces, communes) n'est pas toujours aisée à établir. Même si les questions de compétence sont résolues au gré des avis rendus par le Conseil d'État, un travail de clarification pourrait être effectué sur ce point.

Plus précisément par rapport au **Congrès**, le contrôle de constitutionnalité des lois du pays exercé par le Conseil constitutionnel demeure faible. Depuis 1999, le Conseil constitutionnel n'a rendu que six décisions LP<sup>2</sup> (contrôle *a priori*) et quatre décisions QPC<sup>3</sup> (contrôle *a posteriori*). D'autres QPC ont été soulevées mais n'ont pas franchi le filtre des juridictions du fond. Le faible nombre de saisines du Conseil constitutionnel peut s'expliquer par le fait que les organes pouvant saisir le Conseil *a priori* n'exercent généralement cette compétence que lorsqu'une loi du pays soulève un enjeu politique d'importance notable, et que, pour des raisons qui peuvent être d'ordre culturel, les justiciables calédoniens sont peu enclins à

---

<sup>2</sup> Contrôle de constitutionnalité des lois du pays de Nouvelle-Calédonie

<sup>3</sup> Question Prioritaire de Constitutionnalité



soulever *a posteriori* des questions prioritaires de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel par la voix de leurs conseils.

Enfin, le Gouvernement et dans une moindre mesure le Congrès ont établi une « doctrine » consistant à suivre généralement l'avis donné par le Conseil d'Etat sur les projets et propositions de lois du pays, ce qui peut aller à l'encontre de l'objectif d'émancipation de la collectivité, dans la mesure où les lois du pays ne sont soumises qu'au contrôle du Conseil constitutionnel. D'autant qu'une loi du pays peut être censurée par le Conseil constitutionnel alors que le projet avait obtenu un avis favorable du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le rôle du Congrès en matière de rééquilibrage demeure faible. Peu de lois du pays sont notamment adoptées en matière de revalorisation de l'identité kanak (trois lois du pays ont été adoptées depuis 1999 en la matière), même si en 2018, deux lois ont été votées en ce sens (congé pour responsabilité coutumière, successions de biens appartenant aux personnes de statut civil coutumier kanak), ce qui augure peut-être d'une nouvelle dynamique.

S'agissant du **Gouvernement**, l'institution connaît des crises régulières, malgré la révision de la loi organique opérée en 2011. Notamment suite à la crise de 2011, un groupe politique a fait chuter systématiquement les gouvernements successifs jusqu'en 2014. Du 31 décembre 2014 au 1<sup>er</sup> avril 2015, et du 31 août au 1<sup>er</sup> décembre 2017, le Gouvernement a fonctionné sans président faute de consensus, ne pouvant alors gérer que les « affaires courantes », situation potentiellement génératrice de contentieux. Le système de la collégialité montre ses limites depuis plusieurs années. La composition et le mode de fonctionnement du Gouvernement restent un enjeu à couvrir pour les prochaines années.

Le **Sénat Coutumier** ne dispose pas d'un véritable pouvoir d'initiative des lois du pays n'ayant que la faculté de saisir le Gouvernement, le Congrès ou une assemblée de province de toute proposition intéressant l'identité kanak. Il ne dispose pas davantage d'un véritable pouvoir de décision concernant les projets ou propositions de lois du pays relatifs à l'identité kanak, car le Congrès a en tout état de cause le dernier mot (art. 142 LO). Or, la position du Sénat Coutumier n'est que rarement prise en considération, tant au regard de l'exercice de son droit d'initiative que du point de vue de ses attributions délibératives. Par exemple, la proposition de loi du pays adoptée par le sénat coutumier le 2 juillet 2015 relative aux successions coutumières kanak n'a abouti à l'adoption d'une loi du pays par le Congrès en la matière qu'en 2018 après avis défavorable du Sénat. Par ailleurs, le Sénat Coutumier est encore confronté à un problème de légitimité, comme l'atteste l'élection problématique du Président de l'institution en 2017 et la position de certains acteurs qui plaident pour la disparition des aires coutumières et pour une interaction directe avec les chefferies.

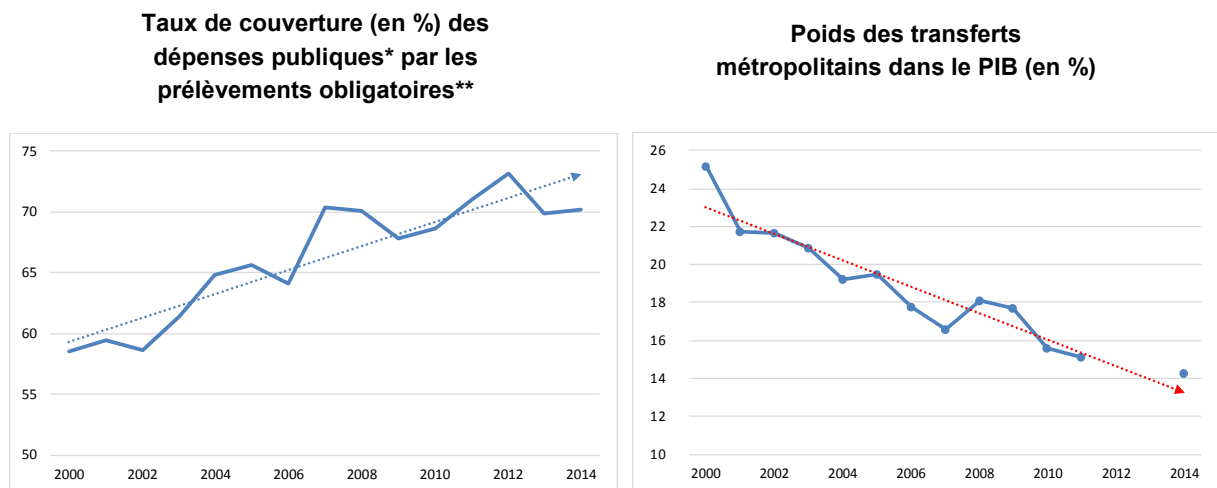
Enfin, le **Conseil Economique, Social et Environnemental** pourrait étudier l'opportunité de renforcer les membres représentatifs de la protection de l'environnement encore peu nombreux et d'améliorer la parité homme – femme au sein de l'institution.



#### 2.1.4. L'autonomie économique vis-à-vis des financements publics métropolitains

**L'émancipation de la Nouvelle Calédonie passe aussi par le renforcement de son autonomie économique (interne et externe), qui reste aujourd'hui en demi-teinte.**

**Une autonomie interne renforcée.** L'autonomie interne renvoie à la capacité du pays à financer ses dépenses publiques par des ressources propres. Cette capacité s'est sensiblement renforcée depuis le début des années 2000. Comme le montre le graphique ci-dessous (graphique de gauche), les prélèvements obligatoires financent désormais quelques 70% du total des dépenses publiques (y compris les dépenses sociales) contre 60% à peine au début des années 2000. Corrélativement, le poids des transferts métropolitains dans le PIB n'a cessé de se réduire entre 2000 et 2014 (graphique de droite). La division par deux de ce poids relatif sur la période s'explique par la stabilisation des transferts (aux alentours des 140 à 150 milliards de F CFP) dans un contexte de croissance forte du PIB. Cependant, plusieurs grandes politiques publiques, telles que le logement social, l'enseignement primaire et secondaire, l'enseignement supérieur, l'audiovisuel...restent très majoritairement financées par l'Etat.



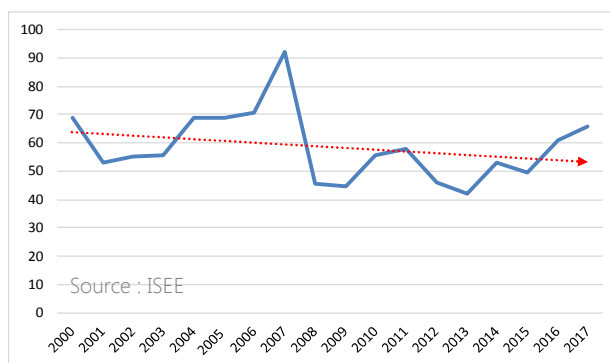
(\*) Total des dépenses des administrations publiques Source : ISEE  
(\*\*) Impôts et cotisations sociales

Source : ISEE



**Une autonomie externe qui demeure réduite.** L'autonomie externe renvoie à la capacité du pays à financer ses importations par ses exportations. Cette autonomie demeure limitée (cf. graphique page suivante) alors qu'elle devrait approcher les 100% si le pays devait assurer sa souveraineté monétaire. La faiblesse du taux de couverture s'explique en partie par le caractère ultrapériphérique de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que par le handicap de compétitivité dont souffre son appareil de production. Son amélioration passe par la réalisation de gains de productivité rétrocédés aux clients sous forme de baisse des prix intérieurs.

**Taux de couverture (en %)  
des importations\* par les exportations**



(\*) Hors modules pour les usines métallurgiques Source : ISEE



## Le soutien financier de l'Etat dans le cadre des Contrats de Développement

L'Etat a réhaussé son niveau de programmation et d'engagement financier entre les deux dernières générations des Contrats de Développement 2006-2010 et 2011-2016. Plus spécifiquement :

Pour la période 2006-2010 :

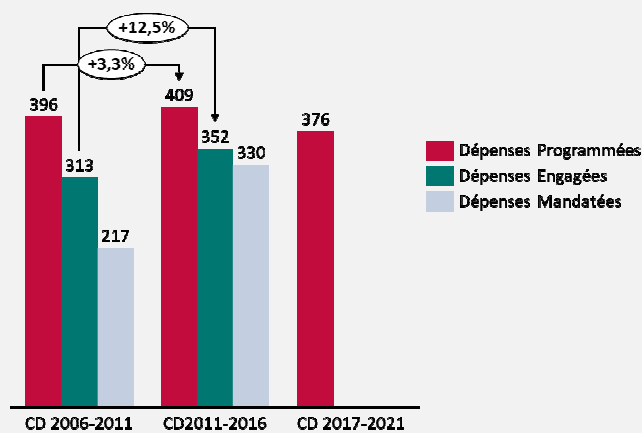
- Les dépenses programmées s'élèvent à 396 M d'€ soit 47 264 M de FCFP
- Les dépenses engagées s'élèvent à 313 M d'€ soit 37 407 M de FCFP.
- Les dépenses mandatées s'élèvent à 217 M d'€ soit 25 902 M de FCFP.

Pour la période 2011-2016 :

- Les dépenses programmées s'élèvent à 409 M d'€ soit 48 817 M de FCFP
- Les dépenses engagées s'élèvent à 352 M d'€ soit 42 083 M de FCFP.
- Les dépenses mandatées s'élèvent à 330 M d'€ soit 39 413 M de FCFP.

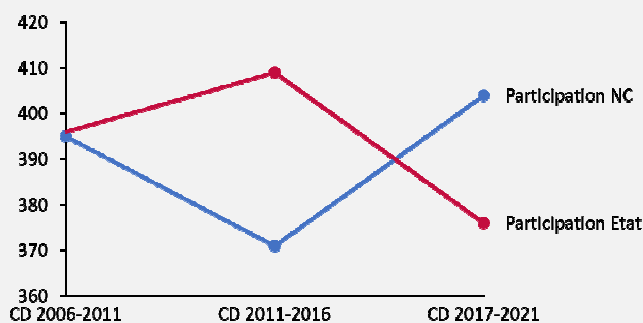
Pour la période 2017-2021 :

- Les dépenses programmées s'élèvent à 376 M d'€ soit 44 868 M de FCFP



Dépenses de l'Etat au titre des trois dernières générations de Contrat de Développement (en M€)

La nouvelle génération 2017-2021 des Contrats de Développement prévoit une augmentation de la participation de la Nouvelle Calédonie, désormais supérieure à celle de l'Etat :



Participation de la Nouvelle Calédonie et de l'Etat dans la programmation financière des Contrats de Développement (en M€)





### *2.1.5. Les transferts de compétences, et la capacité humaine et financière à les exercer*

**Les transferts de compétences ont progressé depuis l'évaluation de l'Accord de Nouméa réalisée en 2011, mais leur mise en œuvre n'est pas encore totalement achevée.**

**Les compétences qui devaient être transférées dès l'installation des institutions ont été intégralement transférées.**

Les **compétences énumérées à l'article 22 de la loi organique** ont été intégralement transférées. Cependant, des problèmes de répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes peuvent encore se poser ponctuellement. Pour résoudre la question de compétence, le Président du Gouvernement, le Président du Congrès, le Président du Sénat coutumier, le Président d'une Assemblée de Province, ou le Haut-commissaire peuvent saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis qui est transmise au Conseil d'État. Ces demandes demeurent nombreuses.

Depuis l'évaluation de l'Accord de Nouméa réalisée en 2011, le **transfert d'établissements publics** (article 23 de la loi organique) s'est poursuivi avec le transfert de deux établissements, le Centre de Documentation Pédagogique (CDP) et l'Agence de Développement de la Culture Kanak (ADCK) réalisé en 2012. Antérieurement à 2011, le transfert de l'Office des postes et télécommunications (OPT) et de l'Institut de formation des personnels administratifs (IFAP) avait été réalisé. L'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) est le seul établissement qui n'a pas été transféré, pour des raisons politiques. Le Congrès n'a pas émis de proposition de demande de transfert de cet établissement.

**Le transfert des compétences qui devaient être réalisé dans une seconde étape est effectif aujourd'hui dans sa quasi-totalité.**

Le transfert de compétences prévu par l'**article 26 de la loi organique** a été formellement réalisé en intégralité. Il s'agit des compétences énumérées à l'article 21-III de la loi organique :

- Police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international : le transfert est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013.
- Police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie ; sauvegarde de la vie en mer dans les eaux territoriales : le



transfert est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le service des phares et balises a été transféré à compter du 1<sup>er</sup> avril 2012.

- Enseignement du second degré public et privé, sauf la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré ; santé scolaire : le transfert est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.
- Enseignement primaire privé : le transfert est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.
- Droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement, règles concernant l'état civil et droit commercial : le transfert est effectif depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013.
- Sécurité civile : le transfert est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

**Cependant, ces transferts ne sont pas pleinement finalisés et certains soulèvent des difficultés.**

Le transfert du droit civil et du droit commercial a été conçu initialement par l'État comme un transfert de compétences purement normatives. Mais ces transferts induisent également des transferts de services (service chargé de la tenue du registre du commerce et des sociétés, service chargé de la conservation et de la mise à jour du double des registres de l'état civil, bureau des associations, service des tutelles et des curatelles, conseil de famille des pupilles de la Nouvelle-Calédonie, etc.), qui sont progressivement effectués au fur et à mesure de leur découverte et qui ne sont pas encore finalisés.

Pour éviter le phénomène du droit figé à la date du transfert, une veille juridique a été mise en place au sein des services du Gouvernement. Dans la même optique, l'État s'est par ailleurs engagé lors du dernier Comité des Signataires à mettre à la disposition de la Nouvelle-Calédonie deux magistrats pour l'accompagnement du transfert du droit civil et du droit commercial.

Le transfert de l'enseignement du second degré, qui demeure une compétence partagée entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, pose des problèmes liés en particulier à la nomination du vice-recteur et au mouvement extraterritorial des enseignants. Des transferts de biens n'ont pas été encore effectués.

Le transfert de la compétence en matière de police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international, qui demeure également une compétence partagée entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, soulève des difficultés liées à la répartition des compétences (la convention conclue entre l'État et la Nouvelle-Calédonie n'est pas à jour et ne correspond plus à la réalité) et au statut des personnels, en particulier des contrôleurs aériens. La Nouvelle-Calédonie souhaiterait se doter de sa propre direction de l'aviation civile.

**En revanche, le transfert de compétences prévu par l'article 27 de la loi organique est subordonné à une résolution du congrès, qui n'a pas été adoptée.**

Il concerne les compétences suivantes : i) Règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ; ii) Enseignement supérieur ; iii) Communication audiovisuelle.



Depuis 2014, une réflexion a été engagée au niveau de l'État et au niveau local sur la question de ce transfert et qui nécessite l'adoption par le Parlement d'une loi organique. Le Conseil d'État a rendu un avis le 5 juillet 2016 sur les modalités de transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique, dans lequel il délimite notamment de manière assez restrictive le périmètre du transfert, ce qui en limite l'impact en termes d'émancipation de la collectivité.

**La compensation financière des transferts de compétences est effectuée via la dotation globale de compensation au titre des services et établissements publics transférés, versée chaque année par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie.**

La loi organique prévoit que les ressources attribuées au titre de la compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État, à l'exercice des compétences transférées. Les droits à compensation sont actualisés chaque année, en tenant compte du taux d'inflation prévisionnel et d'une part de l'augmentation du PIB. Il n'est pas garanti en revanche que l'État participe au financement des dépenses de la Nouvelle-Calédonie, au-delà du montant arrêté à la date du transfert et actualisé chaque année. Pour dépenser plus, de nouvelles ressources propres doivent être dégagées et/ou un travail de maîtrise des dépenses effectué par la Nouvelle-Calédonie.

L'accord de Nouméa précise également que la compensation financière des transferts de compétence de l'État à la Nouvelle-Calédonie n'est garantie que pour la période de l'Accord. Cela signifie qu'à l'issue de cette période, les modalités des transferts financiers de l'État pourront être modifiées dans l'hypothèse de la constitution d'un nouveau statut de la collectivité au sein de la République, voire même en cas de maintien en vigueur de l'organisation politique mise en place par l'Accord, à son dernier stade d'évolution. Cependant, tant que la loi organique demeure en vigueur, la compensation financière est garantie.



### 2.1.6. *La capacité de la Nouvelle-Calédonie à se projeter en tant que « pays » au sein de la région Pacifique*

#### **La Nouvelle Calédonie exerce une présence de plus en plus active sur la scène diplomatique régionale.**

Depuis le début des années 2010, la Nouvelle Calédonie réussit à construire une intégration plus affirmée dans son espace régional. Elle a pu adhérer à de nombreuses organisations internationales où elle siège en qualité d'observateur ou de membre associé (Communauté du Pacifique, Groupe mélanésien Fer de lance, PROE<sup>4</sup>, PIDP<sup>5</sup>, PECC<sup>6</sup>, SPTO<sup>7</sup>, Jeux du Pacifique, OCO<sup>8</sup>, CESAP<sup>9</sup>, OMS, OIF<sup>10</sup>). Depuis 2017, elle est membre associé à l'UNESCO. Le fait le plus marquant reste l'adhésion en 2016, comme membre à part entière, au Forum des Iles du Pacifique.

La Nouvelle Calédonie consolide par ailleurs ses relations bilatérales avec les Etats voisins, en concluant plusieurs Accords de Coopération en particulier avec la Nouvelle Zélande et l'Australie. Elle entend bientôt étoffer sa présence dans les postes diplomatiques de l'Etat : au premier représentant du pays, en poste à l'ambassade néozélandaise de Wellington depuis 2012, s'ajouteront bientôt quatre nouveaux délégués en Australie, au Vanuatu, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux îles Fidji (les quatre ont été désignés par le Gouvernement le 20 juin 2018).

#### **Si les relations internationales restent de la compétence de l'Etat, la Nouvelle Calédonie travaille en étroite collaboration avec les services de l'administration centrale et déconcentrée, pour défendre ses intérêts à l'étranger et favoriser son intégration régionale.**

La Nouvelle Calédonie définit activement sa stratégie aérienne internationale, tout en s'appuyant sur l'expertise et l'autorité de l'Etat dans les négociations avec les pays tiers. Elle reçoit délégation de l'Etat pour l'accompagner lors des négociations des accords bilatéraux entre Etats, visant à ouvrir de nouvelles dessertes aériennes (Australie en 2013, Nouvelle-Zélande en 2015, Chine actuellement en cours, Vanuatu programmé pour 2018). A l'issue de chacun de ces accords, la Nouvelle Calédonie négocie seule les *Memorandums of Understanding* (MOU) avec les compagnies aériennes partenaires (volumétrie des vols,

---

<sup>4</sup> PROE : Programme Régional Océanien de l'Environnement

<sup>5</sup> PIDP : Programme de Développement des Iles du Pacifique

<sup>6</sup> PECC : Conseil de Coopération économique du Pacifique

<sup>7</sup> SPTO : Organisation du Tourisme du Pacifique Sud

<sup>8</sup> OCO : Organisation des Douanes d'Océanie

<sup>9</sup> CESAP : Commission Economique et sociale pour l'Asie et le Pacifique à l'ONU

<sup>10</sup> Organisation internationale de la Francophonie



tarifs, etc.). L'Etat en est simplement informé. Avec l'appui de la Direction parisienne du Transport Aérien, la Nouvelle Calédonie sensibilise ses voisins régionaux aux standards aériens internationaux (infrastructures, sécurité), notamment auprès du Vanuatu.

La réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers reste de la compétence de l'Etat, même si le Gouvernement de Nouvelle Calédonie est systématiquement consulté sur les évolutions réglementaires relatives à ce droit. Ce dernier peut également saisir le Gouvernement de la République pour faire évoluer cette réglementation, comme ce fut le cas pour l'accueil des touristes en provenance de Chine. La Nouvelle Calédonie est ainsi reconnue depuis 2017 comme destination Touristique Agréée par les autorités chinoises. Ce label facilite les demandes de visa pour le séjour touristique des ressortissants chinois sur le sol néocalédonien.

**Au global, ces exemples témoignent d'une intégration régionale en progression, notamment au croisement des champs de compétences de l'Etat et du Gouvernement de Nouvelle Calédonie. Mais la stratégie d'ouverture internationale du pays reste encore à étoffer**

L'organisation du Gouvernement ne dispose d'une Direction en propre en charge des affaires internationales, le Service de la Coopération Régionale et des Relations Extérieures étant à ce jour rattaché auprès du Président du Gouvernement.

Les accords de coopération bilatéraux signés avec les pays voisins restent aujourd'hui des accords de principe auxquels devraient s'ajouter à terme un plan d'actions détaillées.

Enfin, la diplomatie économique du pays reste à consolider : des actions de promotion des entreprises néocalédoniennes sont aujourd'hui conduites (présence dans les salons, actions de l'Association New Caledonia Trade & Invest). Mais les réflexions sur la levée des freins à l'export, les barrières douanières, l'analyse des marchés voisins, l'attraction des investisseurs, etc. mériteraient d'être poursuivis pour accroître davantage l'ouverture commerciale du pays.



## 2.2. Les enjeux contemporains du rééquilibrage :

**Pas de destin commun sans rééquilibrage** : le rééquilibrage constitue, au même titre que l'émancipation, un objectif fort de l'Accord de Nouméa. Il traduit la volonté, politique, de réduire les inégalités de développement économique, social et humain entre les différentes communautés calédoniennes. La pertinence de cet objectif majeur peut difficilement être remise en cause : les comparaisons internationales montrent en effet que les nations les plus inégalitaires sont aussi les moins performantes ; de son côté, l'histoire révèle que la construction d'un destin commun s'accommode mal d'un développement « séparé » où certains ont beaucoup... et d'autres trop peu.

La stratégie de rééquilibrage, à l'œuvre dès la signature des accords Matignon-Oudinot, va s'exprimer non seulement au travers de politiques spécifiques mais va inspirer aussi la rédaction de nombreuses dispositions inscrites dans la loi organique :

- Le rééquilibrage va s'exprimer, en premier lieu, dans la répartition des compétences qui conféreront aux provinces, directement ou au travers de leur SEM<sup>11</sup>, un rôle majeur dans le pilotage du développement économique et social ;
- Le rééquilibrage va se traduire aussi par une clef de répartition des ressources budgétaires en faveur très largement des provinces Nord et Iles ;
- Le rééquilibrage sera de même une préoccupation majeure des contrats de développement signés entre l'Etat et les différentes collectivités calédoniennes ;
- Le rééquilibrage passera aussi par un soutien fort, politique et financier –notamment par le biais de la défiscalisation- en faveur de la réalisation de l'usine du Nord qui s'avèrera, le temps passant, comme un vecteur décisif du rééquilibrage économique sur la Grande terre ;
- Enfin, le rééquilibrage justifiera la création ou la consolidation de nombreux outils de développement comme, et pour ne citer qu'eux : l'ICAP (en faveur du développement hors du Grand Nouméa), le Fonds de garantie sur terres coutumières (FGTC) ou encore l'Agence du développement rural d'aménagement foncier (ADRAF).

---

<sup>11</sup> Sofinor et Nord-Avenir, SODIL et Promosud.

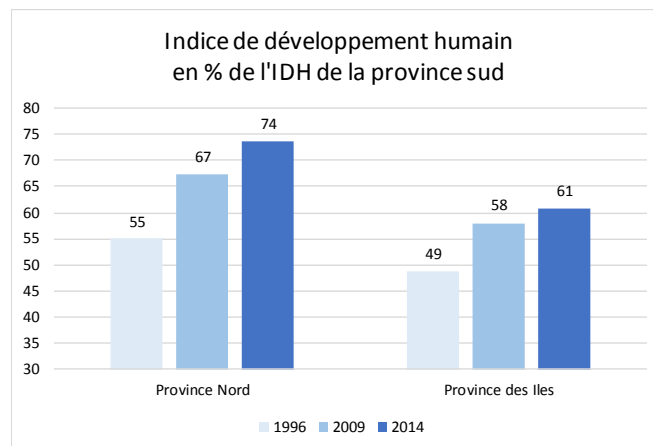


### 2.2.1. La réduction des écarts de développement humain entre les provinces

Comment juger de l'efficacité<sup>12</sup> des dispositifs et des mesures prises, depuis près de trente ans, en faveur du rééquilibrage ? Conçu initialement par le PNUD<sup>13</sup> à des fins de comparaisons internationales, l'indice de développement humain (IDH) est un indicateur cherchant à capter trois dimensions du développement :

1. Le niveau de vie de la population (mesuré par le produit intérieur brut par habitant)<sup>14</sup> ;
2. Le niveau d'éducation, appréhendé ici par la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur (Bac et au-delà) dans la population âgée de plus de 15 ans ;
3. L'état de santé de la population (mesurée traditionnellement par l'espérance de vie à la naissance).

La dynamique de rééquilibrage sur longue période entre les trois provinces peut être mesurée en rapportant l'IDH des provinces Nord et Iles à celui de la province Sud. En vingt ans, l'écart de développement humain entre la province Nord et celle du Sud a été globalement divisé par deux. Le rééquilibrage a été un peu moins sensible entre les Iles et le Sud.



Méthode de lecture : L'IDH de la Province Nord représentait 55% de celui de la province Sud en 1996 et 74% en 2014.

Source des données : ISEE (recensements de population) et calculs DME

<sup>12</sup> L'efficacité évalue les résultats obtenus au regard des objectifs initiaux.

<sup>13</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement

<sup>14</sup> Le PIB par habitant exprime le niveau moyen de richesse monétaire de la population. Il ne renseigne pas sur les inégalités dans la répartition des revenus (qui sont très élevées en Nouvelle-Calédonie au regard de celles prévalant dans les pays ayant le même niveau de développement).

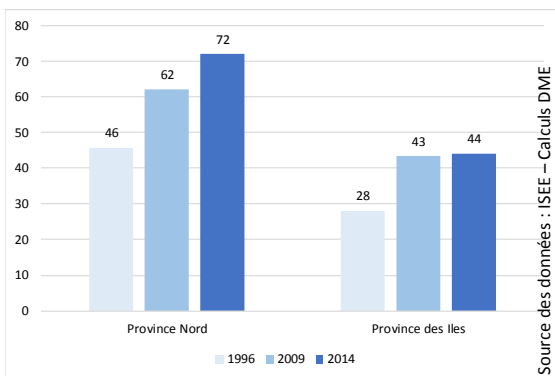


Comme le montrent les graphiques ci-dessous, la dynamique de rééquilibrage s'est traduite, en premier lieu, par une réduction sensible des écarts de niveau de vie entre les provinces. Huit ans après la signature des Accords de Matignon (en 1996), le niveau moyen des habitants de la province Nord était encore inférieur de moitié à celui des résidents en province Sud. Quelques vingt ans plus tard (2014), les inégalités perdurent mais elles ont été réduites de moitié.

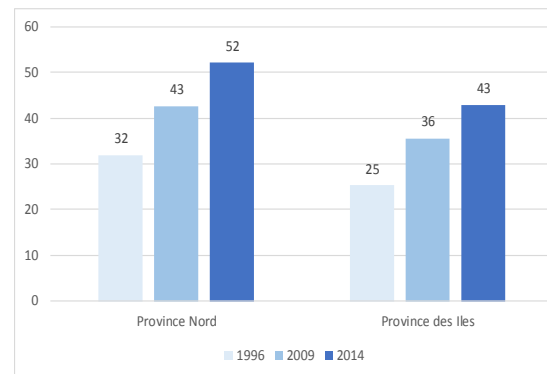
Les progrès dans le domaine éducatif enregistrés au cours des vingt dernières années ont été sensibles. Mais, le fort handicap dont souffraient les provinces Nord et Iles en début de période n'a pu être totalement résorbé dans un laps de temps aussi court. En 2014, la province Nord comptait ainsi moitié moins de diplômés de niveau bac et plus que celle du Sud (60% d'écart en ce qui concerne les Iles).

Historiquement faibles, les écarts concernant l'état de santé de la population entre les provinces se sont presque totalement résorbés au cours des 20 dernières années. En conséquence, les progrès dans ce domaine n'ont finalement qu'assez peu contribué à la réduction des écarts de développement humain entre les provinces.

**Indice de niveau de vie (en % de l'indice de la PS)**

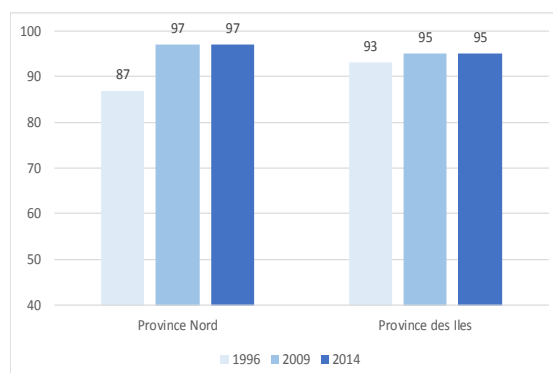


**Indice d'éducation (en % de l'indice de la PS)**



Méthode de lecture : Le PIB/hab de la Province Nord en 1996 représentait 46% de celui de la PS (soit 54% de différence) et 72% en 2014 (28% de différence).

**Indice de Santé (en % de l'indice de la PS)**







### 2.2.2. L'accès équitable aux services sur l'ensemble du territoire

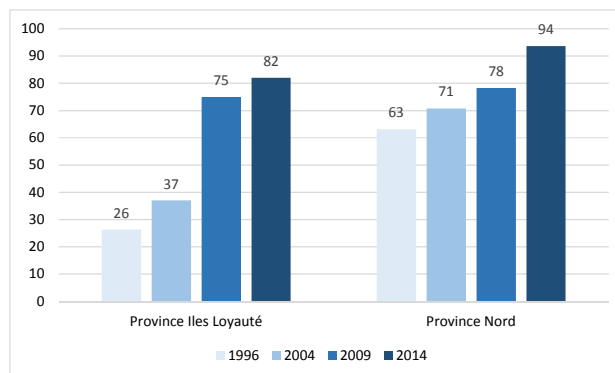
#### **Le rééquilibrage s'est aussi traduit par une meilleure répartition des services publics sur le territoire.**

Dans le domaine de l'éducation tout d'abord. Entre 1998 et 2017, le nombre d'établissements scolaires du second degré a crû de 10% dans la province des Iles et de plus de 20% en province Nord alors même que les effectifs scolarisés s'inscrivaient à la baisse dans ces deux provinces (-30% environ dans la PIL et -1,5% en province Nord sur l'ensemble de la période). Cet effort d'équipement scolaire s'est traduit à son tour par une augmentation sensible de la part des diplômés (bac et plus) dans la population (âgée de plus de 15 ans). Entre 1996 et 2014, cette proportion a été multipliée par 3,7 dans la province des Iles et par 3,5 en province Nord (contre 2,4 en province Sud et 2,8 en moyenne sur l'ensemble du territoire).

Dans le domaine de la santé, avec notamment le renforcement des capacités hospitalières en province Nord et la création récente d'un nouvel hôpital à Koné.

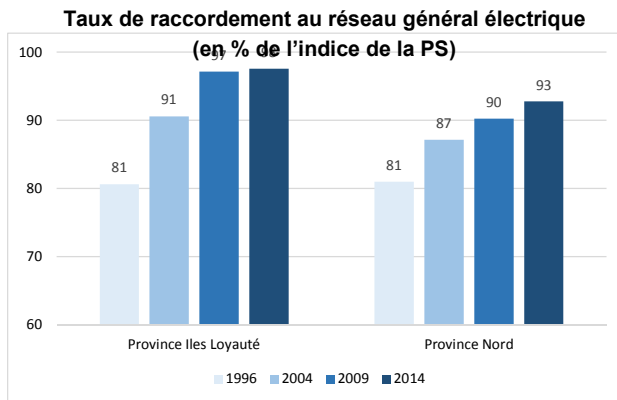
Dans l'adduction d'eau. En 1996, le taux de raccordement en eau courante dans le logement en province Nord était inférieur de 40% à celui de la province Sud. Vingt ans plus tard, l'écart entre les deux provinces n'était plus que de 6%. Et, comme le montre le graphique ci-dessous, le rééquilibrage dans ce domaine a été encore plus sensible dans la province des Iles.

**Taux de raccordement en eau courante dans le logement  
(en % de l'indice de la PS)**

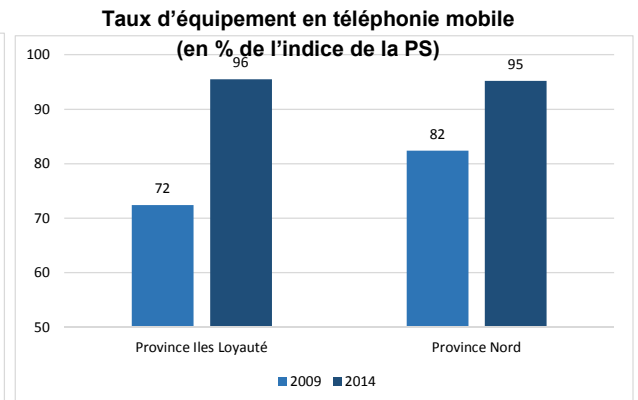




Le rééquilibrage s'est traduit aussi par un développement volontariste du réseau électrique (notamment en milieu rural grâce au FER) ainsi que du réseau de téléphonie mobile :



Méthode de lecture : le taux de raccordement au réseau général électrique de la Province Nord représentait 81% de celui de la province Sud en 1996 et 93% en 2014



Méthode de lecture : le taux d'équipement en téléphonie mobile de la Province Nord représentait 82% de celui de la province Sud en 1996 et 95% en 2014

Le rééquilibrage est par contre encore en devenir en ce qui concerne les connexions internet. Le taux de raccordement au web en province Nord est encore inférieur de moitié à celui de la province Sud (et de près de 75% dans les Iles). La réduction rapide de la fracture numérique fait désormais enjeu.



## Quelle contribution des Contrats de Développement à la réalisation des deux enjeux de rééquilibrage ?

Les Contrats de Développement contribuent fortement au rééquilibrage territorial et social du pays, en finançant des infrastructures de base visant à améliorer la continuité territoriale du pays, mais aussi du logement social, des actions en faveur de la jeunesse, des services de santé, et d'autres actions favorisant le désenclavement territorial :

	Dépenses engagées (au 24.05.18)	En % des financements engagés dans les CDs (au 24.05.18)
Infrastructures de base et continuité territoriale*	77 195 282,33 €	21,88 %
Accès au logement*	93 608 725,93 €	26,54%
Actions pour la jeunesse*	26 651 462,92 €	7,55%
Santé et accès aux soins*	41 419 422,21 €	11,7%
Désenclavement*	21 490 496,28 €	6,09%

\* Catégories retenues dans la méthodologie de suivi et d'évaluation des Contrats de Développement. Source : Haut-Commissariat

En matière « **d'infrastructures de base et de continuité territoriale** », les actions financées dans les Contrats de Développement 2011-2016 portent par exemple sur la réfection de voiries, les travaux d'assainissement collectif ou d'adduction en eau potable.

- Parmi ces actions, la plus conséquente est l'aménagement des infrastructures portuaires provinciales dans la Province des Iles Loyauté. L'Etat a engagé un montant de 7,7 M d'€ soit 923 M de FCFP dans cette opération.

Les actions financées au titre de « **l'accès au logement** » concernent la réalisation de logements sociaux sur le territoire, et plus particulièrement la création de logements dans la zone VKP où la croissance démographique est soutenue, ou encore la résorption de l'habitat dégradé et insalubre dans la Province Sud.

- L'action emblématique pour concerne la construction d'habitats sociaux dans la Province Sud. Nouméa concentre plus des 2/3 de la population de la Nouvelle Calédonie, et la demande en logements y est très soutenue. L'Etat y a engagé un montant de 40 M d'€ soit 4 805 M de FCFP.

Les « **actions pour la jeunesse** » concernent l'aménagement d'infrastructures sportives et de loisirs, des mesures pour prévenir la délinquance, le financement de chantiers d'insertion. Ces actions portent à la fois sur des infrastructures collectives et des dispositifs d'accompagnement des jeunes dans leur parcours professionnel et personnel.

- Avec les « mesures de prévention par les actions culturelles, sportives, sociales, socio-éducatives, de médiation, d'animations de proximité et



d'accompagnement éducatif », l'Etat a engagé un montant de 2,635 M€ soit 314 M FCPF dans cette opération.

Le rééquilibrage territorial et social de la Nouvelle Calédonie passe nécessairement par un accès au soin pour tous. Les actions relatives à la « **santé et l'accès aux soins** » ont concrètement permis la construction d'établissements de soin, la rénovation des unités hospitalières existantes ou encore l'acquisition d'équipements biomédicaux.

- Une des actions les plus caractéristiques dans cette thématique et plus largement dans les Contrats de Développement 2011-2016 est la construction du Médipôle de Kouito à Nouméa, qui a ouvert ses portes en 2016. L'Etat a engagé un montant de 27 M d'€ soit 3 319 M de FCPF dans cette opération.

L'insularité du territoire calédonien, sa topographie ont créé des situations d'enclavement, notamment pour les populations des provinces Nord et Iles Loyauté. Des actions de « **désenclavement** » participent concrètement au rééquilibrage territorial du territoire par la construction d'infrastructures de transport ou donnant accès à internet aux tribus.

- L'aménagement de routes transversales dans la Province Nord est l'action dont le poids financier est le plus représentatif pour cette génération de Contrats de Développement. L'Etat a engagé un montant de 3,242 M d'€ soit 386 M de FCPF dans cette opération.



### 3. Annexes

## Niveau de réalisation et d'effectivité des mesures de l'Accord de Nouméa en 2018

### Niveau de réalisation et d'effectivité

Non engagé Evolution lente Bonne dynamique Atteint



### 1. L'identité Kanak

1.1 : Le statut civil particulier

1.2.1 : Procès-verbal de palabre

1.2.2 : Aires coutumières

1.2.3 : Désignation des autorités coutumières

1.2.4 : Rôle des autorités coutumières

1.2.5 & 2.1.4. a) : Sénat coutumier

1.3.1, 1.3.2, 1.3.5 : Patrimoine culturel, A.D.C.K et musées

1.3.3 : Les langues

1.3.4 : Soutien au développement artistique et culturel

1.4 : La terre

1.5 : Les symboles

### 2. Les institutions

2.1.1 Composition des assemblées de province et du Congrès

2.1.2 : Mandat des membres du Congrès et des assemblées de province

2.1.3 : Lois du pays

2.1.4 b) : Conseil économique et social

2.1.5 : Limites des communes et des provinces

2.2.1 Le corps électoral

2.2.2 : Seuil de représentativité

2.3 : L'exécutif

2.4 : Les communes

Légende



Evaluation 2011



Actualisation 2018



### Niveau de réalisation et effectivité

Non engagé    Evolution lente    Bonne dynamique    Atteint



3.1.1 : Les compétences immédiatement transférées



3.1.2 : Les compétences transférées dans une seconde étape



3.2.1 : Les relations internationales et régionales



3.2.2 : Les étrangers



3.2.3 : l'audiovisuel



3.2.4 : Le maintien de l'ordre



3.2.5 : La réglementation minière



3.2.6 : Les dessertes aériennes internationales



3.2.7 : L'enseignement supérieur et la recherche scientifique



3.3 : Les compétences régaliennes

### 4. Le développement économique et social

Non engagé    Evolution lente    Bonne dynamique    Atteint



4.1.1 : Un système de formation plus adapté aux spécificités de la NC



4.1.2 et 3.3 : La formation des cadres et d'une élite politique appelée à l'exercice des compétences régaliennes



4.2.1 : Les contrats de développement



4.2.2 : Mines



4.2.3 : Energie



4.2.4 : La modernisation du financement de l'économie



4.3.1 : Le logement social



4.3.2 : La couverture sociale



4.4 : Le contrôle des outils de développement

Légende



Evaluation 2011



Actualisation 2018