



Rapport d'Audit

# **Audit de la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie**

31 mai 2023

<b>1. Préambule .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Méthodologie de l’audit .....</b>	<b>5</b>
2.1 Objectifs et périmètre de l’audit .....	5
2.2 Référentiel de l’ONU : les 7 dimensions d’analyse de l’audit.....	5
2.3 Récapitulatif des étapes méthodologiques suivies .....	7
2.4 Personnalités qualifiées .....	7
2.5 Bibliographie détaillée en annexe .....	8
2.6 Entretiens réalisés .....	8
<b>3. Le libre choix du statut institutionnel.....</b>	<b>9</b>
3.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l’ONU .....	9
3.2 Eléments contextuels et historiques, en matière de choix du statut institutionnel et du développement économique, social et culturel par les Calédoniens.....	10
3.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, concernant le libre choix du statut institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.....	11
3.4 Conclusion .....	21
<b>4. Le libre choix du modèle de développement économique, social et culturel.....</b>	<b>22</b>
4.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l’ONU .....	22
4.2 Eléments contextuels et historiques, en matière de choix du modèle de développement économique, social et culturel par les Calédoniens et la reconnaissance de l’identité kanak.....	23
4.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, concernant le libre choix du modèle de développement de la Nouvelle-Calédonie et la reconnaissance de l’identité kanak.....	24
4.4 Conclusion .....	32
<b>5. La maîtrise du peuple sur ses ressources naturelles et leur préservation .....</b>	<b>33</b>
5.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l’ONU .....	33
5.2 Eléments contextuels et historiques, en matière de gestion, de valorisation et de préservation des ressources naturelles et de protection de l’environnement en Nouvelle-Calédonie .....	33
5.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, relativement à la question de la maîtrise des Calédoniens sur leurs ressources naturelles, leur préservation et la protection de l’environnement.....	35
5.4 Conclusion .....	42
<b>6. Le non-recours à la force .....</b>	<b>42</b>
6.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l’ONU .....	42
6.2 Eléments contextuels et historiques, en matière de non-recours à la force .....	43
6.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, relativement à la question du non-recours à la force .....	43
6.4 Conclusion .....	47
<b>7. La coopération internationale.....</b>	<b>48</b>
7.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l’ONU .....	48
7.2 Eléments contextuels et historiques en matière d’insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement international et de coopération régionale .....	48
7.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, en matière d’insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement international et de coopération régionale.....	49
7.4 Conclusion .....	52
<b>8. Les flux migratoires .....</b>	<b>53</b>
8.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l’ONU .....	53
8.2 Eléments contextuels et historiques, en matière de flux migratoires et de déplacements de populations en Nouvelle-Calédonie .....	53

8.3	Actions réalisées et moyens déployés par la France, depuis 1986, en matière de flux migratoires, et évolutions démographiques recensées .....	54
8.4	Conclusion .....	59
<b>9.</b>	<b>Les autres critères en réponse aux plans d'actions visant à l'élimination du colonialisme ..</b>	<b>60</b>
9.1	Critères de décolonisation résultant des résolutions de l'ONU .....	60
9.2	Actions réalisées et moyens déployés par la France, depuis 1986, en matière de bonne coopération avec l'ONU et de garantie de l'égalité des droits de l'homme, rappelés dans le plan d'actions de l'ONU 2000-2010 .....	61
9.3	Conclusion .....	69
<b>Annexes.....</b>		<b>70</b>
	Bibliographie .....	70
	Entretiens réalisés .....	74

## 1. Préambule

Depuis sa création, l'Organisation des Nations Unies (ONU) est un acteur clé dans l'avancement des processus de décolonisation à travers le monde. Ses attentes en la matière sont principalement exprimées dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 14 décembre 1960<sup>1</sup>. Dans cette résolution, également connue sous le nom de Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, l'ONU proclame le droit de tous les peuples à l'autodétermination. Elle dispose que l'intégrité territoriale et la souveraineté politique de chaque Etat doivent être respectées sans réserve.

La résolution 1541 (XV) de l'ONU, adoptée le 15 décembre 1960, et la résolution 2625 (XXV) adoptée le 24 octobre 1970, complètent la résolution 1514 (XV) en fournissant un cadre pour l'application du droit à l'autodétermination. Elle énonce les options qui permettent à un territoire non autonome d'atteindre un statut de pleine autonomie. Ces options comprennent l'intégration à un autre État, l'association libre à un autre État, l'indépendance ou tout autre statut politique librement décidé par le peuple concerné.

Ces deux résolutions constituent le fondement des attentes de l'ONU en matière de décolonisation. Elles soulignent l'importance de permettre à chaque peuple de déterminer librement son statut politique et sa voie vers le développement économique, social et culturel.

La Nouvelle-Calédonie a figuré sur la liste des territoires non autonomes établie par les Nations Unies de 1946 à 1947, avant d'en être retirée. Le 2 décembre 1986, l'Assemblée générale des Nations Unies a réinscrit la Nouvelle-Calédonie sur cette liste, adoptant la résolution 41/41/A qui affirme « *le droit inaliénable du peuple de la Nouvelle-Calédonie à l'autodétermination et à l'indépendance* »<sup>2</sup>.

Les accords de Matignon, signés le 26 juin 1988, et l'accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998, constituent la base juridique et politique du processus de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie. Le préambule de l'accord de Nouméa a ainsi reconnu les ombres et les lumières de la colonisation et le traumatisme durable qui en découle pour la population kanak d'origine. Il reconnaît également les « *fautes* » commises par l'État français pendant la colonisation et les « *souffrances* » et les « *injustices* » subies. De plus, il souligne l'importance du « *partage de souveraineté* » et de la construction d'un « *destin commun* » entre tous les habitants de la Nouvelle-Calédonie.

L'accord de Nouméa a prévu en outre l'organisation de trois consultations sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Ces consultations ont été organisées dans les délais prévus par l'accord.

Dans le contexte de la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie, le respect des engagements pris par les parties prenantes, s'inscrivant dans le cadre des résolutions des Nations-Unies, constituait un élément essentiel pour assurer un processus pacifique, équitable et durable.

Le présent audit de la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie a pour objectif d'évaluer l'efficacité et l'équité du processus à l'œuvre, à la lumière des attentes des Nations-Unies et des orientations de l'accord de Nouméa.

---

<sup>1</sup> Résolution 1514 (XV) adoptée par Assemblée générale le 15 décembre 1960, ONU

<sup>2</sup> Résolution 41/41/A adoptée par Assemblée générale le 2 décembre 1986, ONU

## 2. Méthodologie de l'audit

### 2.1 Objectifs et périmètre de l'audit

En 2017, à l'approche de la première consultation sur l'autodétermination, le groupe politique indépendantiste Union Calédonienne-Front de libération nationale kanak et socialiste (UC-FLNKS) a sollicité la réalisation d'un audit visant à faire le bilan des dispositions prises par l'Etat pour accompagner la Nouvelle-Calédonie dans le processus de décolonisation eu égard au droit international.

Accepté dans son principe par le comité des signataires, cette démarche a été préparée par la rédaction d'un cahier des charges, dans le cadre d'un groupe de travail animé par l'Etat et réunissant l'ensemble des tendances politiques. Le cahier des charges a été validé par le comité des signataires réunis en 2019.

Non finalisée en 2020, cette démarche a été relancée en 2021 et un marché public a finalement été initié pour conduire ce travail d'audit.

Cet audit de la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie est basé, conformément au cahier des charges, sur le cadre défini par l'ONU concernant les processus de décolonisation. Il viendra alimenter les réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

### 2.2 Référentiel de l'ONU : les 7 dimensions d'analyse de l'audit

Le présent audit de la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie se fonde sur le cadre défini par l'Organisation des Nations Unies (ONU, Comité spécial) selon lequel il est important de veiller à « *favoriser un environnement propice à l'évolution pacifique de la Nouvelle-Calédonie vers l'autodétermination* ». Pour ce faire, le champ de l'audit est encadré par les résolutions des Nations Unies tant générales, portant sur la décolonisation et l'autodétermination, que celles spécifiques à la Nouvelle-Calédonie et à son processus de décolonisation.

Ce cadre de l'ONU en matière de décolonisation constitue donc le socle de l'audit, structuré selon 7 dimensions, comme résumé ci-après.

#### 1. Le libre choix du statut politique/institutionnel

*« La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même. »* (Résolution 2625 de l'Assemblée générale de l'ONU, 24 octobre 1970)

#### 2. Le libre choix du développement économique, social et culturel

*« Les puissances administrantes devraient prendre les mesures nécessaires pour promouvoir le progrès politique, économique, social, culturel et éducationnel des peuples des territoires non autonomes pour leur faciliter l'exercice de leur droit à l'autodétermination, et devraient continuer de fournir des informations à l'Organisation des Nations Unies conformément à l'Article 73e de la Charte des Nations Unies. »*

(A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001)

### 3. La souveraineté des peuples sur leurs ressources naturelles

*« Les puissances administrantes devraient appliquer des mesures visant à conserver les ressources naturelles, à protéger l'environnement et à aider les peuples des territoires non autonomes à parvenir à un niveau maximal d'autosuffisance économique, de protection écologique et de développement social et éducationnel. » (A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001)*

### 4. Le non-recours à la force

*« Les Etats ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force. Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait de leur droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance les peuples mentionnés dans la formulation du principe de l'égalité de droits et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Le territoire d'un Etat ne peut faire l'objet d'une occupation militaire résultant de l'emploi de la force contrairement aux dispositions de la Charte. » (Résolution 2625 de l'Assemblée générale de l'ONU, 24 octobre 1970)*

### 5. La coopération internationale

*« Les puissances administrantes devraient, conformément à toutes les résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale et compte tenu de sa résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960, faciliter la participation des territoires qu'elles administrent aux programmes et activités des institutions spécialisées, des institutions internationales de financement et autres organismes des Nations Unies, et à ceux des organes de l'ONU s'occupant de décolonisation, notamment le Comité spécial, ainsi que des organisations internationales et régionales. » (A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001)*

### 6. Les flux migratoires

*« Les puissances administrantes devraient veiller à ce que l'exercice du droit à l'autodétermination ne soit pas entravé par des modifications de la composition démographique dues à l'immigration ou au déplacement de populations dans les territoires qu'elles administrent. » (A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001)*

### 7. Les plans d'action visant à l'élimination du colonialisme

*« Les puissances administrantes devraient continuer à coopérer, ou coopérer à nouveau, avec le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, et participer activement aux travaux de ce comité. »*

« Les puissances administrantes devraient faciliter l'envoi à intervalles réguliers de missions de visite des Nations Unies dans chacun des territoires. » (A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001)

## 2.3 Récapitulatif des étapes méthodologiques suivies

La méthodologie déployée répond aux principes suivants :

1. S'appuyer sur un référentiel d'analyse correspondant au cadre des Nations-Unies, à l'appui d'une base documentaire, détaillée en annexe ;
2. Impliquer largement les parties prenantes (partis politiques, institutions locales, collectivités, acteurs économiques, cultes, associations) à travers 25 entretiens en présentiel ;
3. Confronter les aspects méthodologiques et le processus de l'audit à l'avis des personnalités qualifiées, identifiées par le Haut-Commissariat de la République, tout en veillant à l'impartialité des analyses ;
4. Actualiser les conclusions des analyses de la manière la plus claire possible dans un support de restitution autoporteur, partagé avec l'ensemble des parties prenantes.

A ces fins, une approche en 3 phases a été mise en œuvre :

- **Une première phase de « Préparation et analyse documentaire »** pour identifier, recueillir et analyser les éléments nécessaires à la conduite de l'audit (étude des textes encadrant la décolonisation et des données factuelles portant sur les 7 thèmes, élaboration d'une grille d'évaluation et d'un guide d'entretien) ;
- **Une deuxième phase de « Diagnostic »** pendant laquelle sont conduits des entretiens sur place en Nouvelle-Calédonie ;
- **Une dernière phase de « Formalisation et restitution ».**

## 2.4 Personnalités qualifiées

Deux personnalités qualifiées, choisies par le Haut-Commissariat, Mme Keisha McGuire et M. Dominique Bussereau, ont été associées au travail d'audit. Leur rôle a été d'apporter un regard externe et expert afin de s'assurer de la qualité de la méthode mise en œuvre. Ils ont été associés en amont des travaux et ont apporté leurs remarques sur la démarche méthodologique. Ils ont notamment contribué à l'élaboration de la liste des personnalités à rencontrer lors des entretiens. Par ailleurs, ils ont assisté à près de la moitié des entretiens menés en Nouvelle-Calédonie, en particulier avec des personnalités politiques, des responsables associatifs et des représentants des cultes. Enfin, à l'issue des travaux de terrain, ils ont formulé des remarques sur le rapport d'audit.

Avocate et diplomate, Mme Keisha McGuire est la représentante permanente de la Grenade aux Nations Unies. De 2019 à 2022, elle a présidé le « C24 », Comité spécial de la Décolonisation des Nations Unies.

Dominique Bussereau, ancien ministre et ancien député, dispose d'une connaissance fine des enjeux et des institutions calédoniennes. Depuis 1976, il a effectué plus de 20 voyages de travail en Nouvelle-Calédonie et a notamment présidé à partir de 2014 à l'Assemblée nationale la Mission sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

## 2.5 Bibliographie détaillée en annexe

La bibliographie sur laquelle se fonde l'étude documentaire rassemble des documents de sources complémentaires, majoritairement officielles ou universitaires, fiables, et actualisées dans la mesure du possible.

La liste des documents de référence, détaillée en annexe, intègre les rapports et productions des Nations Unies : résolutions annuelles de l'Assemblée générale de l'ONU, génériques et relatives à la Nouvelle-Calédonie, rapports issus des missions de visite du Comité spécial de la décolonisation, rapports des experts électoraux de l'ONU, rapports issus de groupes de travail sur la Nouvelle-Calédonie...

Les textes officiels nationaux et territoriaux encadrant le processus de décolonisation ont également été intégrés à l'étude : accords de Matignon et de Nouméa, lois organiques relatives à la Nouvelle-Calédonie, autres textes de lois et décrets – incluant les lois de pays.

Les rapports institutionnels et leurs données chiffrées sont principalement issus de l'Institut d'Emission d'Outre-Mer (IEOM), de l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE), des travaux du Sénat, de la Cour des comptes, du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie et du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

Enfin, et de manière non exhaustive, l'analyse documentaire s'est utilement fondée sur les travaux et données fournies par les agences et organismes publics tels l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF), le Conseil économique social et environnemental (CESE) ou encore l'Institut de recherche pour le développement en Nouvelle-Calédonie (IRD).

## 2.6 Entretiens réalisés

Dans le cadre de l'audit de la décolonisation, plus d'une soixantaine de personnalités ont été rencontrées au cours de 25 entretiens menés en Nouvelle-Calédonie : représentants de l'Etat, agences publiques, élus et représentants politiques de toutes sensibilités, chercheurs, acteurs de la société civile (associations, entreprises, responsables des cultes).



## Rapport d'Audit

### 3. Le libre choix du statut institutionnel

#### 3.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l'ONU

*« Les buts des Nations Unies sont les suivants : maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : [...] Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde. »*

Article 1 de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945

*« Les Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin :*

*a. d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus ;*

*b. de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement ».*

Article 73 de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945

*« On peut dire qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie : a) Quand il est devenu Etat indépendant et souverain ; b) Quand il s'est librement associé à un Etat indépendant ; OU c) Quand il s'est intégré à un Etat indépendant. »*

Principe VI de la Résolution 1541 de l'Assemblée générale de l'ONU du 15 décembre 1960

*« La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même. »*

Résolution 2625 de l'Assemblée générale de l'ONU du 24 octobre 1970

### **3.2 Éléments contextuels et historiques, en matière de choix du statut institutionnel et du développement économique, social et culturel par les Calédoniens**

La prise de possession de la Nouvelle-Calédonie par la France en 1853 s'est traduite par une colonisation du territoire et de son peuple, à travers notamment la mise en place du "code de l'indigénat" en 1887. Dès 1904, la création de "réserves indigènes" a restreint l'occupation territoriale des Kanaks à des périmètres limités.

Au fil du temps, la population autochtone kanak a ainsi subi une forte pression démographique et culturelle et a connu une marginalisation économique et politique.

Dans le même temps, la Nouvelle-Calédonie est devenue une colonie pénitentiaire, fait singulier parmi les colonies françaises, tandis que la découverte et l'exploitation du nickel conduisaient à l'apport d'une main-d'œuvre majoritairement originaire d'Asie.

Une période de révoltes conduites jusqu'en 1917 a entraîné la prise de conscience politique des kanaks et s'est concrétisée par une demande de reconnaissance de leurs droits. En 1928, le Parti travailliste a alors été créé dans l'objectif de lutter pour les droits des travailleurs kanaks et pour une plus grande autonomie politique.

Après la Seconde Guerre mondiale, en 1946, la Nouvelle-Calédonie est passée du statut de colonie à celui de Territoire d'Outre-Mer (TOM). Les Kanaks, jusqu'alors "sujets français", ont obtenu, cette année-là, la citoyenneté française et le droit de vote, dont les effets complets ne sont intervenus qu'en 1957. Dans le même temps, la Nouvelle-Calédonie a été inscrite par l'Assemblée générale de l'ONU sur la liste des territoires non-autonomes, jusqu'en 1947.

Après une période de retrait d'une partie de l'autonomie du territoire et de tension politique grandissante, les années 1970-1980 ont été marquées par l'émergence du mouvement indépendantiste calédonien, faisant écho d'une part au processus de décolonisation en cours dans le monde, et se positionnant d'autre part en réaction à l'arrivée de migrants métropolitains et océaniens. De violents affrontements s'en sont suivis, entre les années 1984 et 1988, opposant indépendantistes et anti-indépendantistes. En décembre 1986, la Nouvelle-Calédonie a été réinscrite par l'ONU sur la liste des territoires non autonomes et à décoloniser.

Les "Evènements" (1984-1988) ont débouché sur un processus de dialogue entre les acteurs du territoire, entériné par les accords de Matignon-Oudinot le 26 juin 1988. Ces derniers prévoient un processus de décolonisation et d'autodétermination pour la Nouvelle-Calédonie et un rééquilibrage économique, politique, social et culturel.

L'accord de Nouméa, signé en 1998, a permis de renforcer ce processus en établissant un cadre juridique et politique pour la Nouvelle-Calédonie pour une période de vingt années. Etaient ainsi prévues la mise en place d'institutions nouvelles, l'attribution de nombreuses compétences au territoire, une organisation spécifique pour la gestion des ressources naturelles, les modalités d'autodétermination du territoire ou encore les règles particulières applicables aux élections locales.

Depuis lors, la Nouvelle-Calédonie a connu un transfert progressif de compétences de l'Etat vers la collectivité et bénéficie d'un statut particulier au sein de la République française, consacré par le Titre XIII de la Constitution.

### 3.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, concernant le libre choix du statut institutionnel de la Nouvelle-Calédonie

#### a) Le transfert de compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie

Dès 1988, les accords de Matignon-Oudinot signés entre le gouvernement français, une délégation indépendantiste et une délégation non-indépendantiste ont prévu le transfert de compétences de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie.

En 1989, ont ensuite été créées les trois assemblées de la Province Sud, de la Province Nord et de la Province des îles Loyauté.

Dans cette continuité, en 1998, l'accord de Nouméa a prévu l'attribution de compétences supplémentaires au territoire et des transferts de compétences vers la Nouvelle-Calédonie sur une période de 20 ans, afin de permettre leur prise en charge progressive par les autorités locales.

La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a défini de manière plus précise les modalités de ce transfert de pouvoirs de l'Etat vers les autorités locales de Nouvelle-Calédonie. Le tableau ci-après, dressé par l'ISEE, détaille les transferts de compétences opérés et leur entrée en vigueur.

Répartition et échéancier des transferts de compétences issus de la loi organique de 1999 [1 à 3]		
	Etat	Nouvelle-Calédonie
<b>Défense</b>	Défense, régime des matériels de guerre, armes et munitions, poudres et substances explosives.	
<b>Justice</b>	Droit pénal. Justice, organisation judiciaire, organisation de la profession d'avocat, frais de justice pénale et administrative ; Procédure pénale et procédure administrative contentieuse ; commissions d'office et service public pénitentiaire.	Possibilité d'assortir, sous certaines conditions, les infractions aux lois du pays et à ses règlements, de peines d'amendes et de peines d'emprisonnement. Procédure civile, aide juridictionnelle et administration des services chargés de la protection judiciaire de l'enfance. Réglementation des officiers publics et ministériels.
<b>Ordre public</b>	Maintien de l'ordre.	Information sur les mesures prises en matière de maintien de l'ordre.
<b>Monnaie</b>	Monnaie, crédit, changes, relations financières avec l'étranger ; Trésor.	Consultation sur les décisions de la politique monétaire.
<b>Relations extérieures</b>	Relations extérieures sous réserve, le cas échéant, des compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie.  Conditions d'entrée et de séjour des étrangers.	Négociation et signature d'accords avec des Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations-Unies. Association ou participation au sein de la délégation française aux négociations et à la signature d'accords. Participation ou association aux négociations relatives aux relations entre la Communauté européenne et la Nouvelle-Calédonie. Possibilité d'être membre, membre associé ou observateur auprès d'organisations internationales. Possibilité d'avoir une représentation auprès d'Etats ou territoires du Pacifique. Possibilité de signature de conventions de coopération décentralisées avec des collectivités locales ou étrangères, leur groupement ou établissements publics.  Consultation et information sur la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers et sur la délivrance des visas pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois.
<b>Communication</b>	Communication audiovisuelle. (5)  Liaisons et communications gouvernementales de défense et de sécurité en matière de postes et télécommunications ; réglementation des fréquences radio-électriques.	Consultation, notamment par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, lorsque ses décisions intéressent la Nouvelle-Calédonie.  Postes et télécommunications.
<b>Sécurité civile</b>		Fixation des règles et commandement des secours en cas de sinistre majeur. (4b)
<b>Administration et Finances</b>	Fonction publique de l'Etat. Marchés publics et délégations de services publics de l'Etat et de ses établissements publics. Domaine de l'Etat. Contrôle de légalité et règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics. (5)	Fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et des communes. Réglementation des marchés publics et des délégations de service public.  Droit domanial de la Nouvelle-Calédonie. Organisation des services et établissements publics de la Nouvelle-Calédonie.

	Contrôle budgétaire des provinces, communes et leurs établissements publics.	Statistiques intéressant la Nouvelle-Calédonie.
<b>Enseignement et Recherche</b>	Collation et délivrance des titres et diplômes.	Programmes d'enseignement, formation des maîtres et contrôle pédagogique du primaire. Formation professionnelle et attribution de diplômes à ce titre. Enseignement du 2 <sup>nd</sup> degré public et privé, enseignement primaire privé, santé scolaire. (2)
	Enseignement supérieur (5) et recherche.	Consultation sur la création ou la suppression en Nouvelle-Calédonie de filières de formation de l'enseignement secondaire. Association et consultation sur les projets de contrat entre l'État et les organismes de recherche établis en Nouvelle-Calédonie ; création d'un conseil consultatif de la recherche.
<b>Droit civil</b>	Nationalité ; garantie des libertés publiques ; droits civiques ; régime électoral.	Statut civil coutumier.
	Règles concernant l'état civil, droit des personnes, droit de la famille, droit des obligations, droit des biens, droit des contrats, droit des sûretés, droit patrimonial de la famille. (4)	Régime des terres coutumières et palabres coutumiers, limites des aires coutumières.
<b>Économie et développement</b>	Droit de propriété et droits réels. (4a)	Commerce extérieur, régime douanier ; réglementation des investissements directs étrangers. Fiscalité (perception, création et affectation d'impôts, droits et taxes). Réglementation des professions libérales et commerciales. Droit des assurances. Tourisme. Réglementation des poids et mesures ; concurrence et répression des fraudes. Commerce des tabacs. Réglementation des prix et organisation des marchés.
	Droit commercial. (4)	Desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires. Police et sécurité de la circulation maritime dans les eaux territoriales. (1)
<b>Transport</b>	Desserte maritime entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire de la République, statut des navires.	Desserte aérienne intérieure et internationale (sous réserve de la compétence de l'État dans les liaisons entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire de la République).
	Desserte aérienne entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire de la République ; immatriculation des aéronefs ; sûreté en matière aérienne.	Équipements portuaires et aéroportuaires du domaine de la Nouvelle-Calédonie. Police et sécurité en matière de circulation aérienne intérieure. (3)
<b>Météorologie</b>		Réseau routier de la Nouvelle-Calédonie, circulation routière et transports terrestres.
<b>Emploi et Formation professionnelle</b>		Météorologie.
<b>Action sociale et Santé</b>		Droit du travail (principes fondamentaux), droit syndical ; formation professionnelle et attribution des diplômes à ce titre ; inspection du travail.
		Réglementation des professions libérales et commerciales et des officiers publics et ministériels. Protection de l'emploi local. Accès au travail des étrangers.
<b>Sport et Culture</b>		Protection sociale, santé, hygiène publique ; contrôle sanitaire aux frontières. Droit de la mutualité. Établissements hospitaliers.
<b>Mines et énergies</b>		Réglementation des activités sportives et socio-éducatives ; infrastructures et manifestations sportives et culturelles.
	Réglementation minière concernant les substances minérales mentionnées au 1 <sup>er</sup> de l'article 19 du décret 54-1110 du 13 novembre 1954, ainsi qu'aux installations qui en font usage.	Réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt. Schéma de mise en valeur des richesses minières.
<b>Ressources naturelles, Environnement</b>		Production et transport d'énergie électrique.
	Réserve de Sèche-Croissant.	Réglementation et exercice du droit d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive.
<b>Urbanisme et Habitat</b>		Réglementation zoosanitaire et phytosanitaire ; abattoirs.
		Principes directeurs du droit de l'urbanisme ; cadastre.

Transfert effectif depuis 2000.

Compétences transférées : (1) en 2011. (2) au 1<sup>er</sup> janvier 2012 - (3) au 1<sup>er</sup> janvier 2013 - lois du pays du 28 décembre 2009.

(4) Compétences transférables par lois du pays adoptées le 30 décembre 2011. Transfert : (4a) au 1<sup>er</sup> juillet 2013. (4b) au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

(5) Compétences transférables par vote d'une résolution et loi organique avant la fin de l'accord de Nouméa.

**SOURCES** [1] Loi organique modifiée n°99-209 et loi ordinaire n°99-210 du 19 mars relatives à la Nouvelle-Calédonie, JONC n°7363 du 24 mars 1999. [2] Accord de Nouméa, 1998. [3] Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Cellule de transferts de compétences.

Les transferts de compétences ont été renforcés par le transfert, prévu à l'article 23 de la loi organique, des établissements publics de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

Le tableau ci-après présente les établissements publics transférés ou à transférer<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Nouvelle-Calédonie : continuer à avancer vers le destin commun, Rapport d'information du Sénat n°104 (2014-2015)

Établissements publics transférés ou à transférer (article 23 de la loi organique)	Décret prévoyant le transfert	Date fixée pour le transfert
Office des postes et télécommunications	Décret n°2002-717 du 2 mai 2002	1 <sup>er</sup> 2003
Institut de formation des personnels administratifs	Décret n°2002-1061 du 1 <sup>er</sup> août 2002	1 <sup>er</sup> octobre 2003
Agence de développement rural et d'aménagement foncier	-	-
Agence de développement de la culture kanak	Décret n°2011-1588 du 17 novembre 2011	1 <sup>er</sup> janvier 2012
Centre de documentation pédagogique	Décret n°2011-623 du 31 mai 2011	1 <sup>er</sup> janvier 2012

### Observations de l'ONU en matière de transferts de compétences

En 2009, l'Assemblée générale annuelle de l'ONU s'était félicitée « *qu'un accord unanime ait été conclu à Paris le 8 décembre 2008 sur le transfert des compétences à la Nouvelle-Calédonie en 2009 et la tenue d'élections provinciales en mai 2009* »<sup>4</sup>.

L'année suivante, l'Assemblée générale prenait note « *des dispositions de l'accord de Nouméa qui visent à mieux prendre en compte l'identité kanak dans l'organisation politique et sociale de la Nouvelle-Calédonie et, à cet égard, accueillait avec satisfaction le fait que le Gouvernement calédonien ait adopté le 18 août 2010 la loi sur l'hymne, la devise et le graphisme des billets de banque* »<sup>5</sup>.

En 2012, l'ONU avait noté que « *lors de la réunion du comité de suivi de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa, qui s'était tenue le 8 juillet 2011 en présence des signataires, de membres du Parlement, de présidents de provinces et du président du Sénat coutumier, les parties avaient pris acte des progrès accomplis dans le transfert de compétences, en particulier celles intéressant le droit civil, le droit commercial et les règles concernant l'état civil [...]* ». A cet égard, l'Assemblée générale se félicitait des « *accords signés en octobre 2011 par les autorités françaises et le Gouvernement calédonien afin d'organiser le transfert de l'enseignement secondaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012* »<sup>6</sup>.

En 2014, la première mission de visite du "Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux", rattaché à l'ONU (plus loin "Comité des 24", "Comité spécial" ou "C24"), priait « *la Puissance administrante d'élaborer des programmes de renforcement des capacités clairs et solides afin de donner aux Calédoniens les moyens de décider de leur avenir* » à travers « *l'éducation et la formation au plus haut niveau* », se référant au contexte du transfert des compétences de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie, tel que prévu par l'accord de Nouméa<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> A/RES/64/102 – Résolution 64/102 adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 2009, ONU

<sup>5</sup> A/RES/65/113 – Résolution 65/113 adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 2010, ONU

<sup>6</sup> A/RES/67/130 – Résolution 67/130 adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 2012, ONU

<sup>7</sup> A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

A l'issue de sa deuxième mission de visite en 2018, le C24 faisait à nouveau état des « *préoccupations exprimées par certains de ses interlocuteurs* », estimant que ce transfert de compétences demeurait « *incomplet, malgré les efforts substantiels du Comité des signataires [encouragé] à répondre à ces préoccupations* »<sup>8</sup>.

A ce titre, il est toutefois important de souligner que tous les transferts de compétences obligatoires de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie ont eu lieu. Seuls les transferts portant sur l'Agence de développement rural et d'aménagement (ADRAF) et sur les compétences prévues à l'article 27 de loi organique<sup>9</sup> n'ont pas eu lieu, en l'absence d'une demande à la majorité par les élus du Congrès.

Enfin, un document de travail établi par le Secrétariat de l'ONU en 2022, dédié à la Nouvelle-Calédonie, rapporte les observations du C24 selon lesquelles « *aux termes de l'accord de Nouméa, la France s'est engagée à transférer certaines compétences et plusieurs établissements au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie entre 1998 et 2018, à l'exception des compétences régaliennes. Ces transferts sont tous intervenus, à l'exception de ceux portant sur l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier. Conformément aux dispositions des Accords, la consultation porte sur le transfert des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* »<sup>10</sup>.

## **b) Les consultations référendaires sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté**

L'accord de Nouméa a prévu que la population serait consultée sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie « *au plus tard en 2018* » (art. 76). En cas de rejet de l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, l'accord précisait qu'une « *seconde consultation pourra être organisée [...] au plus tard deux ans après la première* » (art. 76). En cas de second rejet, une « *troisième consultation pourra être organisée* ».

Dans ce cadre, trois consultations référendaires se sont déroulées en Nouvelle-Calédonie entre 2018 et 2021. Elles ont porté sur la question suivante, posée aux citoyens calédoniens : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* ». Cette question a été définie « *par consensus* » par le 17<sup>ème</sup> Comité des signataires, réuni à Paris le 27 mars 2018, « *sous la présidence du Premier ministre français Édouard Philippe* ». « *Les parties prenantes ont ainsi opté de résumer les trois composantes de la consultation en une question qui a l'avantage de la simplicité et de la clarté* »<sup>11</sup>.

Les trois consultations référendaires se sont appuyées sur un système électoral propre à la Nouvelle-Calédonie, instauré en vertu de l'accord de Nouméa pour garantir la seule participation des populations intéressées au scrutin, selon des critères définis par les partenaires. La présente partie du rapport détaille la préparation, le contexte socio-politique et les résultats de ces trois consultations.

### **Les enjeux soulevés par la composition du corps électoral**

Depuis l'accord de Nouméa<sup>12</sup>, le système électoral calédonien repose sur trois listes électorales distinctes, dont deux corps électoraux dits "restreints" :

<sup>8</sup> A/AC.109/2018/20\* – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (12-16 mars et 19 mars 2018), Comité Spécial, 2 avril 2018

<sup>9</sup> Règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, l'enseignement supérieur, la communication audiovisuelle

<sup>10</sup> A/AC.109/2022/11 – Document de travail établi par le Secrétariat de l'ONU, 31 mars 2022

<sup>11</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2018

<sup>12</sup> Rapport d'information du Sénat n° 216 (2003-2004), 16 février 2004

- La liste électorale générale (LEG) : les personnes qui y sont inscrites peuvent voter aux élections nationales françaises (présidentielles, législatives, européennes) et aux élections municipales ;
- La liste électorale spéciale pour les élections aux Assemblées de province et au Congrès (LESP), plus restreinte que la LEG : les personnes qui y sont inscrites peuvent voter aux élections des membres des Assemblées de province et du Congrès ;
- La liste électorale spéciale pour la consultation (LESC), également restreinte : les personnes inscrites peuvent participer aux consultations sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Les conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections aux Assemblées de province et au Congrès ont fait l'objet, en 2007, d'une révision constitutionnelle.

Les modalités d'inscription sur la liste électorale pour la consultation ont pour leur part donné lieu à une révision de la loi organique en 2018.

Les tableaux comparatifs ci-après, élaborés par le rapport législatif du Sénat du 7 février 2018, précisent les conditions requises pour être inscrit sur chacune de ces listes<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, Rapport n°287 (2017-2018), Sénat, 7 février 2018

Liste électorale générale (LEG)	Liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998 relative à l'Accord de Nouméa (art. 76 de la Constitution, par renvoi à l'art. 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988)	Liste électorale spéciale à l'élection des membres du congrès et des assemblées de province (LESP) (Conditions alternatives – I de l'art. 188 de la loi organique n° 99-209)	Liste électorale spéciale à la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté (LESC) (Conditions alternatives fixées par la loi organique n° 99-209)	
			Inscription sur demande (art. 218)	Inscription d'office (II de l'art. 218-2 ; en italiques, les dispositions projetées, qui figureraient dans un nouvel article 218-3)
Remplir les conditions fixées à l'article L. 2 du code électoral pour être électeur (« Sont électeurs les Français et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi »)  <u>et</u>  remplir l'une des conditions fixées par l'article L. 11 du même code pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune, à savoir :  a) Y avoir son domicile réel ou y habiter depuis six mois au moins ; b) Figurer pour la cinquième année consécutive au rôle d'une des contributions directes communales (ou être le conjoint d'une personne satisfaisant cette condition) ; c) Être assujetti à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaire public.	Être inscrit sur les listes électorales de Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et y avoir eu son domicile depuis le 6 novembre 1988.  <i>(Les électeurs inscrits sur la liste électorale générale ne satisfaisant pas cette condition de domicile ont été inscrits sur un tableau annexe.)</i>	a) Avoir rempli les conditions pour être inscrit sur la liste électorale établie en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;  b) Être inscrit sur le tableau annexe établi en 1998 et domicilié depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection ;	a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;  b) N'ayant pas été inscrit sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, avoir rempli néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;  c) N'ayant pas pu être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que son absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;  d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, né en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux ;	1° Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;  2° Avoir ou avoir eu le statut civil coutumier ;  3° Être né en Nouvelle-Calédonie et présumé y détenir le centre de ses intérêts matériels et moraux, dès lors que l'on satisfait l'une des conditions suivantes : a) Ayant rempli les conditions pour être inscrit sur les listes électorales établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, être inscrit sur la LESP au titre du a) de l'article 188 ; b) Être inscrit sur la LESP au titre du b) du même I ; c) Ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, avoir fait l'objet d'une inscription d'office sur la LESP au titre du c) du même I ; d) Avoir été domicilié de manière continue durant trois ans en Nouvelle-Calédonie (disposition prévue à titre exceptionnel pour la consultation de 2018) ;

		c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et :  - soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998 ;  - soit avoir eu l'un de ses parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998 ;  - soit avoir eu l'un de ses parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.  <i>N.B. Sont inscrites d'office, en vertu de l'article 11-1 du code électoral, les personnes qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront avant la prochaine clôture définitive de ces listes, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi.</i>	e) Avoir l'un de ses parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux ;  f) Pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;  g) Être né avant le 1 <sup>er</sup> janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;  h) Être né à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu l'un de ses parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.	4° Répondre à la condition mentionnée au h de l'article 218 et :  - avoir fait l'objet d'une inscription d'office sur la LESP ;  - et avoir l'un de ses parents qui a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.  <i>N.B. Sont également inscrites d'office, en vertu du III de l'article 218-2, les personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant l'une des conditions fixées à l'article 218.</i>
--	--	--	---	--

Source : Rapport d'information du Sénat n° 216 (2003-2004), 16 février 2004



Dans son examen annuel de décembre 2008, l'Assemblée générale de l'ONU avait rappelé « avec satisfaction les mesures prises par les autorités françaises afin de régler la question des inscriptions sur les listes électorales avec l'adoption, par le congrès du Parlement français, le 19 février 2007, de modifications de la Constitution française qui permettent à la Nouvelle-Calédonie de restreindre le droit de vote lors des élections locales aux électeurs qui étaient inscrits sur les listes électorales en 1998, moment où l'accord de Nouméa a été signé, afin de garantir une forte représentation de la population kanak »<sup>14</sup>.

En 2018, lors de la seconde mission de visite du C24, le président du Congrès avait rapporté les « efforts menés pour que les listes électorales soient plus inclusives ». Le Secrétaire général du Haut-Commissariat estimait lui-même que « contrairement à la liste électorale provinciale, qui avait été contestée [...], la liste électorale spéciale pour la consultation, elle, était généralement moins controversée, ses critères étant relativement simples et plus précis ». Ce point avait été confirmé par les magistrats des CAS, selon lesquels la LESC avait présenté « peu de difficultés », en dehors de « l'inscription des personnes non préalablement inscrites sur la liste électorale générale »<sup>15</sup>.

Dans les conclusions de sa deuxième mission en 2018, le Comité spécial avait observé que « le processus électoral en Nouvelle-Calédonie s'était beaucoup amélioré depuis 2014, s'agissant en particulier des modalités d'inscription sur les listes électorales et des dispositions prises pour le scrutin ». Et d'énumérer « l'inscription sur la LESC d'environ 157 000 Calédoniens en vue du référendum, auxquels s'étaient ajoutés 11 000 électeurs dont l'inscription devait faire l'objet d'un examen, clôt en août 2018 ».

Sur ce point, il convient aussi de noter les dispositions prises pour simplifier les démarches relatives à la consultation référendaire, ayant notamment permis d'inscrire d'office 96% des électeurs sur la LESC ou encore de créer des "bureaux de vote délocalisés" à Nouméa, pour les électeurs des communes de Bélep, Ouvéa, Lifou, Maré et de l'Île des Pins résidant sur la Grande Terre. Par ailleurs, lors de la troisième consultation référendaire, et en raison du contexte sanitaire, des dispositions juridiques ont été prises afin de prolonger la période d'inscription pour voter dans ces bureaux de vote délocalisés, permettant ainsi aux électeurs concernés de disposer d'un délai supplémentaire pour réaliser leurs démarches. De plus, les électeurs qui avaient déjà opté pour voter dans un bureau de vote délocalisé en 2018 n'avaient eu aucune nouvelle démarche à réaliser en 2020 ou en 2021, leur inscription demeurant valable<sup>16</sup>.

Le Comité spécial avait également noté « la possibilité de voter par procuration selon des critères stricts, simplifiant ainsi le déroulement du référendum ». Enfin, il rapportait la « [satisfaction de] la majorité de la population et des autorités du territoire, notamment les groupes politiques », qui avaient « exprimé leur confiance dans le processus électoral ».

Enfin, le C24 avait présenté ces progrès comme « le fruit d'un dialogue renforcé entre les parties signataires de l'accord de Nouméa », indiquant que l'ajout à la LESC des électeurs qui répondaient aux critères avait été permis par « la modification apportée à la loi organique en vertu de la Constitution française ».

Par la suite, le groupe d'experts électoraux de l'ONU déployé au moment du premier référendum en novembre 2018 avait souligné que « la revendication d'une inscription "exhaustive", en particulier des kanaks, n'ayant pas été entièrement prise en compte, [...] une révision de la loi organique de 1999 avait été opérée le 19 avril 2018 ». Les experts électoraux avaient alors observé que « malgré les efforts exceptionnels consentis par l'État, quelques électeurs continuaient de manquer à l'appel le jour du référendum », rappelant enfin que « ceux-ci avaient la

<sup>14</sup> A/RES/63/106 – Résolution 63/106 adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 2008, ONU

<sup>15</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2018

<sup>16</sup> Communiqué de Presse officiel relatif aux bureaux de vote délocalisés, Haut-Commissariat de Nouvelle-Calédonie, 23 septembre 2021

possibilité, jusqu'à la date de la consultation, de voir leur situation examinée sous l'égide de la Commission de contrôle »<sup>17</sup>.

### Le fonctionnement des commissions administratives

En Nouvelle-Calédonie, des commissions administratives spéciales (CAS) sont chargées d'instruire les demandes d'inscription sur les listes électorales spéciales. Elles sont composées de manière à en assurer l'impartialité avec :

- Un magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le Premier président de la Cour de cassation, qui en assure la présidence ;
- Un représentant du maire ;
- Un représentant du Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;
- Deux électeurs de la commune, désignés après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- Un expert électoral des Nations-Unies, désigné après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

La mission des Nations-Unies a produit chaque année un rapport et formulé des préconisations afin de parfaire le dispositif électoral. Ce rapport est remis après chaque période de révision au Haut-commissaire de la République et au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

### Observations de l'ONU relatives aux préparatifs et à la situation sociopolitique précédant les trois référendums

En 2014, la première mission de visite du Comité spécial de l'ONU en Nouvelle-Calédonie avait pour buts de « réunir des informations de première main sur l'application de l'accord de Nouméa » et de « faire le point sur les préparatifs des élections provinciales » de mai 2014<sup>18</sup>.

Dans ce contexte, le C24 avait notamment souligné les mesures prises par le Haut-commissaire visant à « préparer au mieux la phase finale de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa, en particulier l'établissement de la liste électorale spéciale qui serait utilisée lors des référendums sur l'accession à la pleine souveraineté ».

En mars 2018, lors de sa seconde visite, la mission du Comité spécial avait conclu que les préparatifs du premier référendum à venir étaient « en bonne voie et bien engagés ». A cet égard, elle avait pu rencontrer à nouveau les parties signataires de l'accord de Nouméa et avait ainsi noté leur « forte volonté politique et leur bonne foi, se montrant impliquées et ouvertes au dialogue ». Le C24 avait toutefois souligné que « des efforts [restaient] encore à conduire pour expliquer clairement les enjeux de ce vote à la population calédonienne » afin de « veiller à ce que le processus électoral soit acceptable pour toutes les parties »<sup>19</sup>.

Par ailleurs, les conclusions du Comité spécial indiquaient que la situation à l'approche de la première consultation, bien que « calme et pacifique », restait « incertaine et fragile compte tenu de la divergence des opinions au sujet du référendum ». Les membres du C24 avaient notamment relevé des « écarts intergénérationnels » relatifs au processus et au résultat du référendum, « la génération née après les événements des années 1980 [étant] moins préoccupée par le processus d'autodétermination ».

<sup>17</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2018

<sup>18</sup> A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

<sup>19</sup> A/AC.109/2018/20\* – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (12-16 mars et 19 mars 2018), Comité Spécial, 2 avril 2018

## Visite et observations des experts électoraux de l'ONU missionnés lors de la tenue des trois référendums

A la demande des autorités françaises, l'ONU a accepté de déployer des experts électoraux sur le territoire, lors des trois consultations référendaires, en vue d'observer et de veiller à leur bon déroulement, et d'en rapporter les conclusions. Ces dernières sont résumées ci-après.

### **Principales observations issues du premier référendum<sup>20</sup> :**

De manière générale, le groupe d'experts électoraux avait fait état d'un « *environnement politique et électoral [...] remarquablement calme et paisible* », estimant que « *le taux de participation très élevé, voire surprenant pour certains, montrait aussi que le statut futur de la Nouvelle-Calédonie restait une question cruciale pour une large majorité des Calédoniens* ».

Parmi les facteurs cités dans leurs conclusions, la mission d'experts électoraux avait indiqué que « *le gouvernement français avait joué un rôle déterminant dans la réussite du référendum, notamment à travers l'engagement personnel du Premier ministre en amont, pendant les négociations sur la date et le contenu de la question référendaire, et en aval, par son déplacement à Nouméa le lendemain du scrutin pour recueillir les réactions des différents partis politiques et les appeler au dialogue* ». Les experts de l'ONU avaient également fait état de « *la bonne sensibilisation faite par les institutions nationales, les partis politiques, les médias, les églises et le Comité des sages* ».

Le groupe d'experts avait aussi souligné le rôle « *capital* » des maires dans « *la préparation, la tenue et le déroulement du scrutin. Ils ont reçu et exécuté les principales instructions, notamment celles relatives à la préparation du scrutin* ».

Sur la question du corps électoral, les experts électoraux concluaient : « *la LESC est conforme à l'esprit de l'accord de Nouméa. Elle est assez inclusive et exhaustive. Des efforts ont en effet été consentis par les autorités de France et de Nouvelle-Calédonie (avec l'accompagnement des experts de l'ONU à partir de 2016) pour inscrire tous ceux qui répondaient aux critères légaux à travers les différentes révisions des listes électorales, y compris à travers des révisions complémentaires, la recherche active des électeurs éligibles à l'inscription d'office, le bureau de vote spécial pour les électeurs qui n'ont pas d'adresse référencée, la transparence des opérations de révision menées au niveau des commissions administratives spéciales, le caractère apaisé de ce processus et les mesures spéciales pour permettre la rectification de la LESC jusqu'au jour du scrutin, etc.* ».

De son côté, la deuxième mission de visite du Comité spécial en 2018 avait toutefois noté certaines problématiques rencontrées concernant les procurations de vote (225 électeurs avaient déclaré avoir été mandataires de procurations n'ayant pas été reçues en mairie), ayant eu pour effet de « *priver plusieurs électeurs de leur droit de vote* »<sup>21</sup>.

Enfin, les experts électoraux de l'ONU avaient, à ce sujet, enjoint l'Etat et les parties prenantes à « *améliorer la politique de recensement général de la population et celle de l'état civil de la Nouvelle-Calédonie* » et à « *procéder à un audit de toutes les listes électorales pour les élections spécifiques à la Nouvelle-Calédonie* ».

### **Principales observations issues du deuxième référendum<sup>22</sup> :**

De l'avis du groupe d'experts électoraux de l'ONU, « *le deuxième référendum s'est tenu dans un contexte plus tendu. Les conditions de préparation étaient moins consensuelles sur la date, les critères des inscriptions*

<sup>20</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2018

<sup>21</sup> A/AC.109/2018/20\* – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (12-16 mars et 19 mars 2018), Comité Spécial, 2 avril 2018

<sup>22</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 octobre 2020 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2020

*automatiques sur la LESC et les conditions de la tenue du scrutin* ». De plus, ce référendum s'inscrivait dans une « *suite de consultations électorales* » (provinciales, européennes, municipales), marquées pour certaines par des tensions politiques, pour d'autres par de forts taux d'abstention ou encore par des restrictions sanitaires, ayant, selon ce même rapport, « *généralisé tensions et fatigue électorale avant le second référendum* ».

En matière d'organisation, la mission d'experts relevait des « *améliorations dans plusieurs domaines par rapport à l'organisation du premier référendum* » et saluait « *l'efficacité et l'efficacités* » des services de mairies. Elle notait aussi que les délégués des commissions de contrôle avaient été « *mieux formés* », à la faveur de leur « *période de quatorzaine sur le territoire* ». Mais le groupe d'experts avait toutefois relevé que « *la transmission de certains documents par l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) était restée inadéquate pour la brousse et les tribus* ».

### **Principales observations issues du troisième référendum<sup>23</sup> :**

Le rapport issu de la troisième mission d'experts électoraux déployée par l'ONU en 2021 faisait état d'un « *contexte de rupture du consensus entre les parties prenantes* » ainsi qu'un « *élargissement du fossé entre loyalistes et indépendantistes, notamment en l'absence de dialogue* », donnant lieu à un « *appel au boycott du scrutin du côté des indépendantistes* ». Le débat s'était en particulier cristallisé sur la date prévue pour la consultation. Le rapport précisait que « *le juge des référés avait été saisi mais avait rejeté la demande de report de la consultation* ».

Les experts électoraux de l'ONU relevaient que « *l'Etat avait maintenu la date du 12 décembre 2021, par choix politique d'Emmanuel Macron d'assumer l'organisation des référendums avant la fin de son mandat, par choix technique (cette date s'inscrit dans le calendrier de l'accord de Nouméa) et par choix juridique (puisque la date du référendum est une prérogative étatique)* ». Par ailleurs, « *étant donné qu'il n'y a pas de seuil de participation minimale ou d'obligation de voter, il ne peut pas y avoir de recours qui donnerait lieu à un contentieux électoral* ».

L'important dispositif de sécurité déployé sur place le jour du référendum avait également fait débat. La mission d'experts de l'ONU avait conclu que « *la journée s'était bien déroulée, les experts ayant noté seulement quelques manifestations. L'heure de clôture du scrutin avait été retardée d'une heure pour faire voter les électeurs arrivés avant l'heure de clôture* ». Le Forum des îles du Pacifique (FIP), qui avait aussi lancé une mission d'observation, avait lui-même noté « *un scrutin paisible et organisé mais regrettait que le contexte n'ait pas plus été pris en compte dans l'analyse du résultat* ». Quant au groupe Fer de lance mélanésien, « *il avait plaidé pour un report du scrutin* ».

Dans ses conclusions, le rapport de mission des experts électoraux indiquait que « *cette consultation s'est tenue sans la participation de la moitié de la population qui se trouve être le peuple premier de la Nouvelle-Calédonie. Cette troisième consultation [...] a démontré que la sortie de l'Accord de Nouméa s'est opérée sur fond de rupture du dialogue entre l'Etat et les indépendantistes* ». Les indépendantistes rencontrés par le Panel des experts ont estimé que « *le changement de méthode de la part de l'Etat (qui consulte désormais plus qu'il ne recherche le consensus) et sa fermeté face à leurs revendications ressemblent à une sortie de l'Etat français de sa neutralité. [...] Le 9 novembre, ils ont annoncé qu'ils n'en "respecteront pas le résultat"* ».

Enfin, quelques points observés dans certains bureaux par le groupe d'experts de l'ONU avaient été notés<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 12 décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, janvier 2022

Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 12 décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, janvier 2022

*ionnement des compteurs de certaines urnes ; [Le passage] des forces de l'ordre à l'intérieur des bureaux de vote, ce qui est contraire aux normes internationales en matière électorale. »*

### **Les résultats des consultations référendaires**

Comme indiqué par la mission des experts de l'ONU lors de la première consultation référendaire, cette dernière a porté sur « *les trois enjeux qui, aux termes de l'accord de Nouméa, définissent la pleine souveraineté, à savoir 1) le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes détenues jusque-là par l'État français, 2) l'accès du pays à un statut international de pleine responsabilité, 3) l'organisation de la citoyenneté en nationalité* »<sup>25</sup>.

A la question « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* » :

- Lors du premier référendum de 2018, 56,7% des participants ont voté "non" et 43,3% ont voté "oui", avec un taux de participation de 81,09% ;
- Lors du deuxième référendum de 2020, 53,26% des participants ont voté "non" et 46,74% ont voté "oui", avec un taux de participation de 85,64% ;
- Lors du troisième référendum de 2021, 96,49% des participants ont voté "non" et 3,51% ont voté "oui", avec un taux de participation de 43,90%.

Le faible taux de participation au dernier référendum s'explique par « *un appel au boycott du scrutin, lancé par le camp indépendantiste* ».<sup>26</sup>

Les parties considèrent que l'Etat, les indépendantistes et les non-indépendantistes ont entamé le processus de décolonisation entériné par les accords de Matignon en 1988 puis de Nouméa en 1998. Ce processus est marqué par la reconnaissance de la culture kanak et par le développement d'un dispositif institutionnel inédit conjointement élaboré.

La définition du corps électoral spécifique aux consultations a garanti à la population concernée, et à elle seule, l'expression du libre choix du statut. Ce collège électoral spécial est considéré par certains comme un geste concret de décolonisation.

Cependant, les trois consultations de 2018, 2020 et 2021 portant sur la question de l'accession à la pleine souveraineté ont marqué un durcissement des relations au sein de la société calédonienne, renvoyant les Calédoniens à une vision binaire du futur dans laquelle tous ne se reconnaissent pas.

Les résultats des référendums sont fondés en droit et concrétisent la fin de la période définie par l'accord de Nouméa. Les indépendantistes considèrent cependant la tenue du troisième référendum, intervenu pendant une période marquée par la Covid-19, comme une rupture de l'esprit de l'accord de Nouméa. Il est à noter que l'ensemble des maires, y compris les maires indépendantistes, représentant deux tiers des communes, ont veillé au bon déroulement du scrutin sur l'ensemble du territoire, alors même que certains appelaient à son boycott.

## **3.4 Conclusion**

<sup>25</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2018

<sup>26</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 12 décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, janvier 2022

### **Conclusion relative au libre choix du statut institutionnel**

Le droit à l'autodétermination des populations des territoires d'outre-mer est reconnu comme un principe de valeur constitutionnelle par l'alinéa 2 du préambule de la Constitution.

Les accords de Matignon-Oudinot et l'accord de Nouméa marquent le début du processus de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie. Depuis lors, un dispositif institutionnel spécifique au territoire a été mis en place, à travers les provinces, le congrès et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Dans le même temps, l'Etat a transféré progressivement à la Nouvelle-Calédonie et à ses instances toutes les compétences obligatoires prévues dans les accords. Les transferts de compétences non-obligatoires n'ayant pas fait l'objet d'une demande de transfert à la majorité par les élus du Congrès ne sont pas planifiés.

La population de Nouvelle-Calédonie, par son corps électoral restreint résultant de l'accord de Nouméa, s'est exprimée par trois fois lors des consultations référendaires de 2018, 2020 et 2021. Ces consultations étaient prévues par l'accord de Nouméa et organisées à la demande des parties prenantes. Leur tenue a mobilisé un comité d'organisation incluant toutes les formations politiques, une supervision de l'ONU et des organisations régionales. Lors de ces consultations, il n'a été constaté ni pression exercée sur les électeurs, ni toute autre entrave à l'expression de leur vote. Ces trois consultations correspondent donc à l'exercice d'un choix d'autodétermination libre et démocratique, tel que défini par la résolution 1514 de l'ONU.

Après le triple refus de l'accès à la pleine souveraineté exprimé lors des consultations référendaires, un dialogue renouvelé associant l'Etat et toutes les parties prenantes politiques apparaît pertinent pour élaborer un nouveau statut pour le territoire, librement décidé et en accord avec le droit des Calédoniens à disposer d'eux-mêmes, conformément au modèle proposé par la résolution 2625 de l'Assemblée générale de l'ONU.

## **4. Le libre choix du modèle de développement économique, social et culturel**

### **4.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l'ONU**

« [L'Assemblée générale] Réaffirme qu'il incombe aux puissances administrantes, en vertu de la Charte des Nations Unies, de favoriser le progrès politique, économique et social ainsi que le développement de l'instruction dans les territoires non autonomes, et réaffirme aussi les droits légitimes des peuples de ces territoires sur leurs ressources naturelles. »

A/52/621 – Résolution 52/72 de l'Assemblée générale de l'ONU, 10 décembre 1997

« [L'Assemblée générale] Affirme l'utilité des investissements économiques étrangers réalisés en collaboration avec les peuples des territoires non autonomes et conformément à leurs vœux afin d'apporter une contribution valable au développement socioéconomique desdits territoires. »

A/52/621 – Résolution 52/72 de l'Assemblée générale de l'ONU, 10 décembre 1997

## 4.2 Eléments contextuels et historiques, en matière de choix du modèle de développement économique, social et culturel par les Calédoniens et la reconnaissance de l'identité kanak

L'histoire coloniale de la Nouvelle-Calédonie a profondément marqué son modèle de développement économique, social et culturel. Historiquement, ce modèle se fondait sur une économie de plantation (café, cacao, coprah) et sur l'exportation de nickel.

En particulier, l'essor de l'industrie du nickel a progressivement conduit à faire de la Nouvelle-Calédonie une économie mono-sectorielle : le minerai représentait 90% des exportations en 1978. En raison de cette spécialisation industrielle, le territoire doit aujourd'hui répondre au défi majeur de la diversification de son économie<sup>27</sup>.

Le secteur primaire constitue aussi un élément déterminant quant au devenir du modèle de développement économique de la Nouvelle-Calédonie : la production agricole locale ne suffit pas à répondre aux besoins alimentaires de la population, ce qui entraîne une forte dépendance aux importations. De fait, La Nouvelle-Calédonie dépendrait donc des importations à hauteur de près de 90%. Cette dépendance alimentaire peut donc être considérée comme un frein à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, car elle la rend vulnérable aux fluctuations des prix et des approvisionnements sur les marchés internationaux<sup>28</sup>.

Le modèle économique calédonien intègre aussi pour partie les retombées du tourisme, quoi qu'encore limitées. Plusieurs étapes clés ont permis de structurer le tourisme sur le territoire, à commencer par la création de la Société Calédonienne d'Hôtellerie et de Tourisme (SCHT) en 1972, devenue ensuite Société Calédonienne de Tourisme (SCT) en 1980, avant d'être intégrée à l'Office du Tourisme de Nouvelle-Calédonie (OTNC). En 2019, La fréquentation touristique avait atteint un niveau de plus de 130 400 touristes<sup>29</sup>.

La question du développement économique, social et culturel de la population calédonienne soulève elle-même des enjeux de lutte contre la pauvreté, de chômage et d'exclusion sociale, en particulier dans la population kanak. Ainsi, dans les années 1960, on relevait un taux d'analphabétisme supérieur à 50% chez les Kanaks et un taux de chômage de 30% dans les années 1980. Aujourd'hui, selon les chiffres 2020 de l'ISEE, le taux de chômage chez les plus de 15 ans atteint 15% chez les Kanaks, contre 13% pour la totalité de la population calédonienne<sup>30</sup>. De plus, 33% des adultes dont le français n'est pas la langue maternelle seraient en « *situation préoccupante par rapport à l'écrit* » (résultats 2018 des Journées Défense et Citoyenneté)<sup>31</sup>. Selon ces mêmes résultats, parmi l'ensemble des personnes recensées en situation d'illettrisme en Nouvelle-Calédonie, 57% « *parlaient une autre langue (kanak, océanienne) à la maison à l'âge de 5 ans* ».

En corollaire, des questions de reconnaissance et de promotion de la culture kanak se posent encore aujourd'hui: les Kanaks ayant historiquement connu une politique d'assimilation culturelle et linguistique, il s'agit désormais de

<sup>27</sup> *La Nouvelle-Calédonie : économie et société*, P. Gaboriau et D. Guillemot, 2011

<sup>28</sup> *Optimiser les filières stratégiques : l'agriculture*, NC2025 - Orientations et moyens : propositions, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, novembre 2013

<sup>29</sup> Rapport d'activité 2019 de la Nouvelle-Calédonie, IEOM

<sup>30</sup> Synthèse N° 54 - Enquête Forces de Travail - Nouvelle-Calédonie, ISEE, 2020

<sup>31</sup> Rapport n°02/2018, Observatoire de la réussite éducative (ORE), Service de l'aménagement et de la planification, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, décembre 2018

restaurer et de valoriser leur identité et leur culture, tout en travaillant collectivement à la réconciliation entre les différentes communautés<sup>32</sup>.

Le développement du territoire et de ses habitants doit également pouvoir s'appuyer sur leur montée en compétences, à travers des politiques de soutien à l'enseignement supérieur et à la formation professionnelle. Or, avant 1986, l'offre de formation sur le territoire était limitée, peu diversifiée et elle ne s'était pas démocratisée : en 1963, la Nouvelle-Calédonie comptait seulement deux établissements d'enseignement supérieur, l'École Normale d'Instituteurs et l'École Normale d'Institutrices. Par la suite, plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de formation professionnelle créés dans les années 1970 et 1980 ont contribué à développer l'offre du territoire en la matière. En particulier, la création de l'Université de Nouvelle-Calédonie (UNC) en 1987 fut considérée comme un symbole fort de l'affirmation de la place des Kanaks dans la société calédonienne.

Ces différents établissements ont été créés pour répondre aux besoins de la Nouvelle-Calédonie en matière de formation professionnelle et d'enseignement supérieur, mais aussi pour favoriser l'émergence d'une élite locale capable de prendre en charge la gestion du territoire et son développement. Malgré cela, la nécessité de renforcer et d'accompagner la montée en compétences des habitants, notamment en phase avec les besoins des entreprises, demeure un défi central pour garantir le développement économique et social du territoire.

### **4.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, concernant le libre choix du modèle de développement de la Nouvelle-Calédonie et la reconnaissance de l'identité kanak**

Les étapes menées par l'Etat et les autorités locales concourant au modèle de développement de la Nouvelle-Calédonie seront abordées ici sous l'angle du développement économique du territoire au sens large (incluant les questions d'enseignement supérieur et de formation professionnelle), du développement social pour les habitants et du développement culturel des populations.

#### **a) Le développement économique du territoire**

##### ***Le soutien financier apporté par l'Etat***

L'attribution aux institutions locales de la compétence en matière de développement économique a été actée par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Cette loi prévoit que les institutions provinciales et gouvernementales ont désormais la compétence exclusive pour élaborer et mettre en œuvre les politiques économiques, touristiques, commerciales, industrielles, minières, artisanales et agricoles.

En complément, l'Etat continue à apporter son soutien financier au développement et à l'aménagement du territoire calédonien. Ainsi, selon le dernier rapport d'activité fourni par le Haut-Commissariat de la République (novembre 2022), les dépenses de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, pour l'année 2021, s'élèvent à plus de 195 milliards de francs CFP (1,630 milliards d'euros), ce qui représente environ 20% du PIB de la Nouvelle-Calédonie<sup>33</sup>. Ce montant est en hausse par rapport à 2020 (178 milliards de francs CFP, équivalant à 1,488

<sup>32</sup> *Les Kanaks face à leur destin*, J.-M. Tjibaou, 1985

<sup>33</sup> L'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, Dépenses de l'Etat, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022



milliards d'euros, soit 19% du PIB)<sup>34</sup>, qui était une année plus "représentative" – le budget de l'année 2021 ayant été davantage impacté par les effets la pandémie de Covid-19.

Cette enveloppe de l'Etat est découpée en 3 grands volets :

- Les dépenses des services de l'État, y compris certains opérateurs ;
- Les dépenses d'intervention auprès des collectivités calédoniennes et du monde associatif ;
- Les aides fiscales à l'investissement outre-mer.

Par ailleurs, les dépenses par secteurs interministériels, qui représentent 158 milliards de francs CFP (1,321 millions d'euros) en 2021 hors dotations, sur les 195 milliards (1,630 milliards d'euros) apportés par l'Etat, se découpent comme suit :

Secteur ministériel (source Dfip)	CFP
Intérieur, Outre-mer et collectivités territoriales	53 milliards
Education Nationale	49 milliards
Défense dont soldes militaires et gendarmes	23 milliards
Pensions civiles et militaires	19 milliards
Justice et libertés	9 milliards
Finances, comptes publiques et réforme Etat	3,5 milliards
Alimentation, agriculture et Pêche	1,2 milliards
Ecologie, énergie, développement durable et mer	390 millions
Services du Premier Ministre	168 millions
Plan de relance	162 millions
Santé et Sport	131 millions
Culture et communication	98 millions
Affaires étrangères et européennes	79 millions
Conduite et soutien politiques sanitaires, sociales, sport, jeunesse, vie associative, ville	65 millions
Enseignement supérieur et recherche	35 millions
<b>TOTAL</b>	<b>158 milliards</b>

Source : *L'action de l'État en Nouvelle-Calédonie en 2021, Dépenses de l'Etat, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022*

Les projets d'aménagement et de développement du territoire et des collectivités calédoniennes sont soutenus financièrement par les contrats de développement, conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes, pour des périodes de 5 ans (loi organique n°99-209 et loi n°99-210 du 19 mars 1999). Ils soutiennent un spectre varié de projets : infrastructures, formation (initiale et continue), maîtrise de l'environnement, développement économique, social et culturel... Six générations de contrats ont été signées depuis 1999. La sixième génération (2017-2021) a été financée par l'Etat à hauteur de 50%, soit 93,6 milliards de francs CFP (782 millions d'euros). Ces contrats ont été prolongés jusqu'en 2032, associés à une dotation supplémentaire de l'Etat de 9 milliards de francs CFP (75 millions d'euros), selon un rapport de l'IEOM<sup>35</sup>.

En parallèle, l'aide-fiscale en outre-mer est un autre levier utilisé par l'Etat pour soutenir les initiatives économiques sur le territoire. Dans ce cadre, 26 projets de développement économique ont bénéficié d'un agrément de l'Etat en 2021, représentant une dépense fiscale de 10,2 milliards de francs CFP (85 millions d'euros) et permettant de soutenir la réalisation de 22,5 milliards de francs CFP d'investissements (188 millions

<sup>34</sup> *Les dépenses de l'Etat en Nouvelle-Calédonie en 2020*, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, juin 2021

<sup>35</sup> Rapport d'activité 2019 de la Nouvelle-Calédonie, IEOM

d'euros). Au total, de 2013 à 2021, ce dispositif de défiscalisation s'est élevé à 107,5 milliards de francs CFP (près de 900 millions d'euros) d'effort budgétaire porté par l'Etat<sup>36</sup>.

Ce sont désormais les provinces qui portent la compétence en matière de développement économique et qui œuvrent à la politique économique de la Nouvelle-Calédonie. Elles peuvent élaborer et déployer des plans de développement économique pour leur territoire, en partenariat avec les acteurs locaux. Elles ont notamment la responsabilité de développer les filières économiques prioritaires – agriculture, industrie, tourisme ou pêche. Elles sont aussi actrices de l'attractivité du territoire auprès des entreprises, qu'elles appuient dans leur implantation et dans leurs projets. Elles assurent aussi un rôle de promotion du territoire auprès des investisseurs étrangers.

Jusqu'à aujourd'hui, plusieurs étapes et moyens importants ont été mis en œuvre par l'Etat pour soutenir le modèle de développement économique de Nouvelle-Calédonie. Peut notamment être cité le Fonds exceptionnel d'investissement créé dès 1988 et destiné à financer des projets économiques structurants sur le territoire. Entre 1988 et 2013, ce fonds a octroyé plus de 20 milliards de francs CFP (167 millions d'euros) de subventions et de prêts à taux zéro pour soutenir 296 projets, selon un rapport de la Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie<sup>37</sup>.

Considérant l'importance de l'industrie du nickel pour l'économie du territoire, un Fonds Nickel est par ailleurs instauré en 1990 avec l'Etat, afin de financer le développement de la filière nickel. Entre 1990 et 2020, ce fonds a mobilisé près de 285 milliards de francs CFP (environ 2,4 milliards d'euros) pour soutenir des projets de recherche, d'exploration et d'exploitation de gisements, ainsi que des projets d'infrastructure et de développement local, selon le site officiel du Gouvernement calédonien.

En 2021, dans le cadre du plan de relance post-Covid-19, l'Etat a alloué une enveloppe au soutien à la relance économique de la Nouvelle-Calédonie. Ce plan prévoit notamment des investissements dans les secteurs de la transition écologique, de l'agriculture et de la pêche<sup>38</sup>.

Enfin, à la fin de l'année 2020, et ce dans un contexte mondial de crise sanitaire, l'ensemble des acteurs économiques calédoniens se sont rassemblés sous la bannière commune *Nouvelle-Calédonie Économique* (NC ÉCO), avec pour ambition de construire une vision partagée autour d'un modèle économique et social partagé et pérenne, « *quelles que soient les options institutionnelles qui seront choisies* ». Cette initiative collaborative entre les acteurs économiques calédoniens se donne ainsi pour mission de contribuer à construire « *une réforme structurelle de l'économie calédonienne vers un modèle de développement pérenne* ». NC ECO entend ainsi « *se faire force de proposition, en érigeant sa vision de l'avenir et sa déclinaison du développement économique, qui permette de concilier libéralisme et cohésion sociale en vue d'assurer une prospérité économique et sociale durable à la Nouvelle-Calédonie : un modèle choisi* ».

## Enseignement supérieur et formation

<sup>36</sup> L'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, Développement Economique, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022

<sup>37</sup> *Fonds exceptionnel d'investissement*, Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, 2014

<sup>38</sup> *Plan de relance : les mesures pour la Nouvelle-Calédonie*, Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance, 9 septembre 2021

L'enseignement supérieur est une compétence de l'Etat. Une étape importante est la création par l'Etat, en 1987, de l'Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC) visant à répondre aux besoins de formation des jeunes Calédoniens sur leur territoire. Le financement initial de l'université était de 1,2 milliards de francs CFP (environ 10 millions d'euros) provenant du ministère de l'Outre-mer. Depuis, l'UNC bénéficie chaque année d'un financement de l'État français et de la Nouvelle-Calédonie pour assurer son fonctionnement.

Un accord a été signé en 2011 entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et l'UNC pour renforcer le financement de l'université et améliorer la qualité de l'enseignement supérieur. Cet accord prévoit notamment une augmentation des moyens financiers alloués à l'UNC, ainsi qu'une meilleure coordination entre les différents acteurs de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Calédonie.

En 2018, un rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a été remis au ministre de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur. Ce rapport préconisait notamment de renforcer la présence de l'État en Nouvelle-Calédonie pour accompagner le développement de l'enseignement supérieur sur le territoire.

Enfin, dans le cadre du programme étatique de soutien financier Programme d'Investissement d'Avenir (PIA), l'UNC a bénéficié en 2018 d'une première subvention de 720 millions de francs CFP (6 millions d'euros) pour son projet TREC (Trajectoire Réussite pour les Étudiants Calédoniens), puis d'une subvention de 600 millions de francs CFP (5 millions d'euros) pour trois nouveaux projets, lauréats en 2020 de l'appel à projets PIA3<sup>39</sup>.

#### ***L'inscription des bacheliers calédoniens en études supérieures<sup>40</sup>***

Les dernières données de l'ISEE (chiffres 2021, publiés en 2023) montrent qu'un nombre croissant de bacheliers en Nouvelle-Calédonie poursuivent leur cursus dans l'enseignement supérieur. Ils étaient 7 360 en 2021, un chiffre en hausse de 3,7% par rapport à 2020 (contre une hausse estimée à 2,6% au niveau national). 66% des néo-bacheliers ont entamé des études supérieures à la rentrée de septembre 2021, contre 62% en 2020 et 65% en 2019. De plus, le rapport de l'ISEE indique que « *les jeunes femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes dans l'enseignement supérieur* » – la répartition exacte n'étant pas renseignée.

Parmi les néo-bacheliers poursuivant leurs études à la rentrée 2021, près de deux tiers suivaient une formation sur le territoire. De fait, la pandémie de Covid-19 a d'abord entraîné une chute des étudiants inscrits hors du territoire, passant de 43,4% en 2019 à 40% à la rentrée de septembre 2020. Cette baisse a ensuite persisté pour atteindre 37,8% d'étudiants calédoniens (2 780) inscrits en métropole en fin d'année 2021 – un effectif équivalent à celui de 2018.

En matière de formation professionnelle, la Nouvelle-Calédonie est compétente mais reçoit un soutien financier de l'État. À ce titre a été mise en place, au niveau de l'administration calédonienne, une direction de la formation professionnelle continue intervenant également sur l'apprentissage. Cette direction travaille en lien étroit avec l'Observatoire de l'Emploi, des Qualifications, des Salaires et de la Formation (OEQSF), créé au sein de l'Institut pour le Développement des Compétences en Nouvelle-Calédonie<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> *L'Université de la Nouvelle-Calédonie et ses partenaires décrochent près de 600 MF CFP dans le cadre d'appels à projets du PIA3*, présentation de l'Université de Nouvelle-Calédonie, 2020

<sup>40</sup> *Les bacheliers calédoniens en études supérieures*, Synthèse n°65, ISEE, mai 2023

<sup>41</sup> Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de la formation professionnelle de la Nouvelle-Calédonie, Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, ROD 10/03/NC du 2 mars 2010

En 1995, le territoire a signé un accord de coopération avec l'Etat, visant à renforcer la politique de la formation professionnelle à travers la mise en place de formations adaptées aux besoins des entreprises calédoniennes et le soutien à la création d'emplois locaux<sup>42</sup>.

En 2010, la signature du Contrat de développement État-Nouvelle-Calédonie (CDE) consacre une enveloppe de 3 milliards de francs CFP (25 millions d'euros) au développement de la formation professionnelle sur le territoire, sur la période 2011-2015. Ce contrat vise notamment à renforcer l'offre de formation, pour répondre aux besoins des entreprises, et à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi<sup>43</sup>.

Enfin, en tant que territoire outre-mer d'un membre de l'Union européenne (UE), la Nouvelle-Calédonie bénéficie du Fonds Européen de Développement (FED). A ce titre, la Nouvelle-Calédonie avait déjà bénéficié de l'appui de l'UE, au travers des neuvième et dixième FED, s'appliquant, entre autres, au volet de la formation professionnelle<sup>44</sup>. Dans cette continuité, elle a ensuite choisi de concentrer le 11<sup>ème</sup> FED sur la mise en œuvre de sa stratégie sectorielle "emploi et insertion professionnelle" (2016-2020), comprenant un important volet dédié à l'orientation des publics et à la refonte des dispositifs de formation. Le 11<sup>ème</sup> FED a représenté un montant total 3,6 milliards de francs CFP (30 millions d'euros) entre 2017 et 2020<sup>45</sup>.

#### **Le programme Cadres Avenir<sup>46</sup>**

Le programme Cadres Avenir, qui a succédé au programme 400 Cadres issu des accords de Matignon-Oudinot, est financé à 90% par l'État et à 10% par la Nouvelle-Calédonie et constitue un dispositif de rééquilibrage social et économique de la Nouvelle-Calédonie.

Ce programme poursuit notamment les objectifs suivants :

- Former des cadres supérieurs compétents et qualifiés pour occuper des postes de direction dans les entreprises et les institutions publiques de Nouvelle-Calédonie ;
- Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes diplômés locaux ;
- Contribuer au développement économique et social du territoire en renforçant les compétences et les capacités des acteurs locaux.

Il a été complété en 2012 par la mise en place d'un système de bourses pour les étudiants bénéficiaires du programme "Cadres Avenir". Depuis 2017, le programme est également ouvert aux titulaires d'un diplôme de niveau licence.

Sur l'année 2018 (derniers chiffres disponibles), parmi les 61 personnes bénéficiaires du programme, 77% étaient Kanak, 23% d'autres ethnies. 70% de la promotion était composée de professionnels et 30% d'étudiants. 6 candidats supplémentaires pour les dispositifs d'excellence et 12 candidats professionnels avaient été retenus pour préparer les concours des métiers de la justice, de la finance, de la santé, de l'administration générale.

Comme évoqué plus haut au sujet du développement économique de l'ensemble du territoire, la première mission de visite du Comité spécial saluait dès 2014 « *les efforts déployés par le Gouvernement français pour réduire les*

<sup>42</sup> Direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage de Nouvelle-Calédonie, site officiel

<sup>43</sup> Direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, site officiel

<sup>44</sup> Stratégie Emploi-Insertion Professionnelle de la Nouvelle-Calédonie 2016-2020, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

<sup>45</sup> DTENC, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, site officiel

<sup>46</sup> *Rapport d'activité 2018 des services de l'État en Nouvelle-Calédonie*, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, 2019

*disparités économiques entre les Kanaks et le reste de la population, notamment grâce à des dispositifs tels que le Service militaire adapté ou le programme Cadres Avenir ».*

Elle saluait également l'appui du Gouvernement français « *fourni à l'Université et les résultats positifs obtenus au regard du taux d'insertion des étudiants* ». Néanmoins, comme précisé précédemment au sujet du transfert des compétences, son rapport soulignait la nécessité de « *renforcer d'urgence la formation des hauts responsables des secteurs public et privé, notamment dans l'optique du transfert des compétences du Gouvernement français à la Nouvelle-Calédonie* ».

En 2018, la seconde mission de visite du Comité spécial de l'ONU indiquait que « *des mesures adéquates devaient être prises pour garantir l'accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi, piliers de l'avenir économique et social de la Nouvelle-Calédonie* ». Après sa visite à l'Université, la mission avait aussi noté que « *le nombre d'étudiants inscrits [...] était passé de 200 en 1988 à 3 000 en 2018* » et que « *environ 10 000 étudiants y avaient reçu un diplôme* ». De plus, « *25% des enseignants étaient Calédoniens, et l'on s'attendait à voir ce chiffre augmenter* ».

Les membres du Comité spécial avaient toutefois relevé que « *les étudiants de la Province Nord étaient sous-représentés à l'Université, en raison principalement de l'éloignement qui en rendait l'accès difficile, tant physiquement que financièrement* ».

Depuis lors, l'Université a inauguré en 2020 le campus de Baco situé à Koné, en Province Nord, précisément avec l'objectif affirmé de « *s'inscrire dans la politique de rééquilibrage de la Nouvelle-Calédonie* ». Le coût de total pour la réalisation du campus s'élève à 540 millions de francs CFP (environ 4,5 millions d'euros), financé à 80% par l'Etat, à 7,42% sur fonds propres par l'Université, à 4,44% par la Nouvelle-Calédonie et à 8,14% par les deux provinces Nord et Sud<sup>47 48</sup>.

## **b) Le développement social**

En Nouvelle-Calédonie, c'est la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie (CAFAT) qui est le gestionnaire principal de la protection sociale sur le territoire, depuis sa création en 1958. En application de la loi organique de 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de protection sociale, ainsi qu'en matière d'administration des services de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse. Cela se traduit par la conception de politiques et dispositifs d'aides sociales par les autorités locales : aide au logement, Régime unifié d'assurance maladie et maternité (RUAMM), régime handicap et dépendances, aide médicale ou encore allocations familiales et allocations familiales de solidarité, encadrés par des lois du pays ou des délibérations. La compétence en protection sociale intègre également l'intervention des services sociaux auprès des populations : assistantes sociales de secteur, aide sociale à l'enfance, établissements et services sociaux et médico-sociaux, etc.

Le RUAMM en particulier permet aujourd'hui à 94% des habitants de bénéficier d'une couverture santé, indépendamment de leur statut (salariés, employeurs, indépendants, fonctionnaires et leurs ayants droit). En matière de soutenabilité financière en revanche, le régime fait l'objet de déficits annuels successifs, dont le cumul s'élevait à environ 31 milliards de francs CFP (260 millions d'euros), fin 2019<sup>49</sup>.

Le Gouvernement calédonien est compétent dans l'édition des normes et les provinces sont compétentes pour la mise en œuvre de l'action sociale de proximité. Elles assurent ainsi l'aide sociale à l'enfance et la polyvalence de secteur. Elles ont par ailleurs obtenu une délégation de compétences pour adapter et appliquer la délibération

<sup>47</sup> Université de Nouvelle-Calédonie, site officiel

<sup>48</sup> Province Nord, site officiel, communiqué de presse du 18 juillet 2020

<sup>49</sup> *La Protection sociale dans les collectivités d'outre-mer - L'exemple de la CAFAT de Nouvelle-Calédonie*, L. Tolmé, EN3S, 2019

cadre de 1989 relative à l'aide médicale et aux aides sociales, leur permettant de développer des actions en direction des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que de l'enfance en danger. Elles perçoivent également, par l'intermédiaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, un financement destiné dans son calcul initial à couvrir l'aide médicale ainsi que les aides dédiées aux personnes âgées, aux enfants secourus et aux personnes handicapées (art. 181-III)<sup>50</sup>. Selon les chiffres 2018 de la DRESS, la part du PIB consacrée à la protection sociale s'élève à 23%, soit presque un quart des richesses produites. Ce taux est légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (21%), mais inférieur au taux national (31,5%)<sup>51</sup>.

**Données socio-économiques du territoire et ses habitants<sup>52 53</sup> :**

Selon le dernier rapport annuel de l'IEOM (chiffres 2021), le niveau de richesse par habitant en Nouvelle-Calédonie « *dépasse pour la première fois depuis 2007 la moyenne nationale de la France de Province* ». Le territoire fait ainsi partie des territoires ultramarins français où la richesse produite par habitant est la plus importante, « *derrière Saint-Pierre et Miquelon et Saint Barthélemy* ». A l'échelle de la région Pacifique, le PIB par habitant du territoire (31 065 euros courants en 2020, équivalant à 3,7 millions de francs CFP) « *se situe à un niveau proche de la Nouvelle-Zélande* ».

Toujours selon l'IEOM, l'indice de développement humain (IDH) de la Nouvelle-Calédonie était estimé à 0,794 en 2010 (dernier chiffre disponible), la plaçant au 51<sup>ème</sup> rang mondial, dans la catégorie des pays à "développement humain très élevé" – la France se situait alors au 20<sup>e</sup> rang et la Polynésie française au 77<sup>ème</sup> rang. L'IDH du territoire calédonien a ainsi progressé de 15% entre 1990 et 2010, « *tiré à hauteur de 80% par sa composante sociale (éducation et santé)* ».

Toutefois, selon les chiffres du dernier recensement de l'ISEE (2019), la population active occupée diminue pour la première fois depuis les accords de Matignon et le taux de chômage s'établit à 15,3% (contre 14,7% en 2014). On observe de plus un phénomène de précarisation de l'emploi : de fait, sur cette période, la part des emplois précaires (CDD, intérim, apprentissage) est passée de 17% à 21% du total des emplois occupés (contre 11,5% en France). Le travail partiel a également progressé (+4 500 en 5 ans). On note aussi une concentration géographique des emplois : 80% des emplois sont basés en Province Sud, qui regroupe 75% de la population, alors que la Province Nord en a perdu plus de 1 000 en 5 ans.

Ces indicateurs mettent aussi en évidence des disparités entre les populations : le taux d'emploi des Kanaks s'élevait à 48% en 2019, contre 64% pour les habitants natifs non Kanak et 75% pour les habitants non-natifs. Un cadre sur dix seulement est Kanak – bien que ce chiffre ait été multiplié par 10 en 30 ans. *A contrario*, deux chômeurs sur trois sont Kanaks et ces derniers sont davantage représentés dans les emplois précaires, qui concernent 29% des Kanaks en emploi, contre 17% des non-Kanaks en emploi. De même, les emplois à temps partiel concernent 20% des Kanaks en emploi contre 10% des non-Kanaks.

Les chiffres de l'ISEE montrent aussi que l'emploi des personnes vivant en tribu a beaucoup moins progressé que pour la population calédonienne dans son ensemble : le taux d'emploi relevé en 2019 atteignait 42% pour les populations vivant en tribu, contre 65% pour les populations calédoniennes vivant en dehors de tribus.

Sur ce point, l'ISEE indique qu'un Calédonien sur cinq réside sur une « terre coutumière » (recensement 2019) et que « *la population résidant sur les terres coutumières se développe trois fois moins vite que dans les zones urbaines ou rurales* ». A titre d'illustration, les plus grandes tribus concentrent un peu plus de 500 habitants. Comme

<sup>50</sup> NC2025 - Orientations et moyens : propositions – 6.5 Consolider la protection sociale, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, novembre 2013

<sup>51</sup> La Protection sociale dans les collectivités d'outre-mer - L'exemple de la CAFAT de Nouvelle-Calédonie, L. Tolmé, EN3S, 2019

<sup>52</sup> Rapport annuel économique 2021 de la Nouvelle-Calédonie, IEOM, 2022

<sup>53</sup> Recensement 2019, ISEE

noté par l'IEOM, l'économie informelle et solidaire, « *orientée vers la satisfaction des besoins familiaux, des dons et des échanges, est très prégnante au sein de la société Kanak* ». Par conséquent, le travail informel est intégré au mode de vie coutumier, et il faut donc garder à l'esprit que ces activités concernent une partie des inactifs dits "au foyer" (3 623 personnes en 2019), soit une part estimée en réalité à environ 56% des inactifs. Néanmoins, l'ISEE observe dans le même temps que « *l'économie dans les tribus est de moins en moins traditionnelle, et que beaucoup de kanaks concilient vie en tribu et travail à proximité* ».

### c) L'identité et la culture kanak

L'article 4.4 de l'accord de Nouméa confie à la Nouvelle-Calédonie la tutelle de l'Agence pour le développement de la culture kanak (ADCK) et engage la France à fournir l'assistance technique et le financement nécessaires au Centre culturel Tjibaou, avant son transfert en 2012. L'Agence est aussi chargée de promouvoir les langues et les cultures kanaks. Dans cette continuité, la création, en janvier 2007 de l'Académie des Langues kanak (ALK) a eu pour effet de multiplier les publications en langue kanak.<sup>54</sup> Au global, en 2020, outre la dotation de compensation versée par le Centre culturel et le programme d'investissement au titre des contrats de développement, l'Etat a consacré au soutien aux politiques culturelles locales un budget de 179,6 millions de francs CFP (1,5 millions d'euros).

Par ailleurs, plusieurs étapes ont permis d'œuvrer à la promotion des langues kanaks. Tout d'abord, l'apprentissage des 4 principales langues kanak (on en dénombre 28 sur le territoire) est intégré à l'enseignement primaire et secondaire depuis la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Actuellement, les écoles maternelles et élémentaires disposent respectivement de 7 et 5 heures hebdomadaires pour l'apprentissage des langues kanak et pour l'enseignement des éléments fondamentaux de la culture kanak (EFCK). Pour les collèges et les lycées, professionnels comme généraux, le volume horaire réservé à l'enseignement des EFCK est fixé à 18 heures par an. Les élèves calédoniens ont la possibilité de suivre un enseignement optionnel de langue et culture kanaks dès la classe de CP, et ce jusqu'à la fin du lycée. Cette option est dispensée par des enseignants titulaires du Certificat d'aptitude à l'enseignement des langues et cultures kanaks (CAELCK)<sup>55</sup>.

Plus largement, les programmes d'enseignement en Nouvelle-Calédonie prennent en compte la culture locale : enseignement de l'histoire et de la géographie de la Nouvelle-Calédonie en 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> cycle, contextualisation à la Calédonie des enseignements de sciences etc.

En 2011, le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, s'est rendu pour la première fois en Nouvelle-Calédonie. Dans les conclusions de sa visite, M. Anaya a dit souhaiter « *que l'on collabore pour rechercher les occasions de faire partager plus largement la culture kanak, occasions qu'offrent par exemple et entre autres moyens de nouveaux programmes d'études, des émissions de radio, des programmes de partage des connaissances organisés autour des festivals de la tradition kanak* ». Il remarquait en cela que « *la France avait mis en place un programme de promotion de l'intégration des Kanaks dans la profession d'enseignant* ».<sup>56</sup>

En 2018, selon les conclusions de la deuxième mission du Comité spécial, « *le peuple kanak [appuyait] l'action engagée par le Sénat coutumier et les autorités françaises et calédoniennes pour garantir le respect du patrimoine*

<sup>54</sup> Bilan « ADN et valeurs kanaks », Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

<sup>55</sup> Agence de développement de la culture kanak, site officiel

<sup>56</sup> A/HRC/18/35/Add.6, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtone, M. James Anaya, ONU, 14 septembre 2011

*culturel et traditionnel kanak ainsi que sa protection et sa préservation* ». Plusieurs initiatives de promotion de la culture kanak avaient pu être rapportées, comme l'ouverture en 1998 du Centre culturel Tjibaou ou « *l'usage des langues kanaks locales dans le système éducatif* » – qui méritait selon le C24 « *d'être résolument appuyé* ».

Ainsi, parmi les conclusions de sa visite, le C24 se « *félicitait des progrès accomplis en matière de promotion et de protection du patrimoine culturel kanak* », mais notait les « *préoccupations des chefs coutumiers concernant leurs propositions [...], souvent insuffisamment prises en compte par les autorités [locales]* », en estimant qu'il fallait donc « *changer* », sur ce dernier point.

## 4.4 Conclusion

### ***Conclusion relative au libre choix du développement économique, social et culturel***

Les accords successifs ont conduit à l'attribution des compétences en matière de politique économique et fiscale, de formation professionnelle, de protection sociale et d'action culturelle aux institutions locales.

Bien que la dépense de l'Etat en Nouvelle-Calédonie (195 milliards de francs CFP soit 1,630 milliards d'euros en 2021) demeure structurante pour l'économie du territoire et l'équilibre des finances locales, elle ne remet pas en cause la libre administration des collectivités calédoniennes, qui disposent de moyens financiers propres considérables.

En termes de répartition des compétences, les parties prenantes de toutes sensibilités s'accordent sur le besoin d'une clarification de la répartition des rôles entre les différentes instances calédoniennes (Gouvernement, provinces, communes) et d'une meilleure appropriation des compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, les actions de rééquilibrage n'ont pas réussi à résorber totalement les inégalités économiques et sociales importantes, qui touchent principalement la population kanak. Face à ces inégalités persistantes, il apparaît nécessaire de mobiliser l'ensemble des parties autour d'un projet économique et social robuste, pour amplifier le développement de la Nouvelle Calédonie.



## 5. La maîtrise du peuple sur ses ressources naturelles et leur préservation

### 5.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l'ONU

*« Les puissances administrantes devraient appliquer des mesures visant à conserver les ressources naturelles, à protéger l'environnement et à aider les peuples des territoires non autonomes à parvenir à un niveau maximal d'autosuffisance économique, de protection écologique et de développement social et éducationnel. »*

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001

*« Les États Membres, en particulier les puissances administrantes, devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'environnement des territoires non autonomes contre les dégradations et dommages écologiques ; fournir en temps voulu une assistance pour la surveillance aussi bien des menaces écologiques naturelles que celles causées par l'homme ; et fournir l'aide d'urgence nécessaire en cas de catastrophe écologique. »*

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001

### 5.2 Éléments contextuels et historiques, en matière de gestion, de valorisation et de préservation des ressources naturelles et de protection de l'environnement en Nouvelle-Calédonie

La question des ressources naturelles en Nouvelle-Calédonie intègre notamment quatre composantes structurantes pour le territoire : les ressources minières, les enjeux fonciers, les espaces protégés et le lagon.

#### a) La gestion des ressources minières

Comprendre les enjeux liés aux ressources naturelles en Nouvelle-Calédonie nécessite de porter une attention particulière aux questions des ressources minières. En effet, l'histoire de la Nouvelle-Calédonie s'articule en grande partie avec celle de la découverte du nickel en 1864, par Jules Garnier. L'Etat a soutenu l'essor des mines de nickel dès 1878 à travers l'envoi de travailleurs, engagés ou condamnés. La première usine de traitement du nickel fut construite en 1879 à Nouméa et, en 1880, la Société Le Nickel (SLN) – aujourd'hui filiale du groupe minier français Eramet – fut créée pour exploiter les gisements de la région de Thio.

Mais c'est surtout dans les années 1960 et 1970 que la filière du nickel connaît un véritable essor. En 1972, la production de nickel atteint 50 000 tonnes par an.

En 1998, les enjeux liés à l'industrie du nickel sont placés au centre des négociations entre les différentes parties prenantes. Ainsi, la question de l'industrie du nickel a été un facteur déterminant dans les négociations politiques qui ont abouti à l'accord de Nouméa (cf. préalable minier)<sup>57</sup>.

L'industrie du nickel en Nouvelle-Calédonie comporte également d'importantes implications sociales et environnementales. Ses impacts sur les communautés locales doivent être pris en compte dans l'étude du processus de décolonisation.

## **b) Les enjeux fonciers**

La question de l'accès au foncier est une condition essentielle de la souveraineté d'un peuple sur ses ressources. En 1855 puis en 1862, après avoir pris possession de l'île, l'Etat s'était proclamé propriétaire de toutes les terres calédoniennes. Ces terres ont donc été confisquées aux populations autochtones et ont, pour partie, été attribuées aux colons. Cette confiscation a eu un impact dramatique pour les populations autochtones, cantonnées dans des réserves.

Par la suite, l'arrêté du Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie et des dépendances, en date du 22 janvier 1868, a fixé les caractéristiques dénommées "quatre I" des terres coutumières sur le territoire : Inaliénables, Incessibles, Incommutables et Insaisissables<sup>58</sup>.

A partir de 1978, une réforme foncière s'est engagée en Nouvelle-Calédonie, initiée par le Ministre Paul Dijoud dans le cadre du Plan de développement économique et social à long terme pour la Nouvelle-Calédonie. Cette réforme foncière vise à « régler le problème foncier dans la perspective du respect des droits historiques des communautés mélanésiennes ». Elle entend notamment redonner aux clans leur espace traditionnel, permettre aux Mélanésiens qui le désirent de devenir des paysans en dehors des réserves et favoriser la valorisation des terres redistribuées<sup>59</sup>.

La question des terres est intrinsèquement liée à celle de l'identité kanak, de sa préservation et de sa valorisation. Pour toutes ces raisons, elle restera une thématique centrale après 1978, abordée dans tous les textes fondamentaux portant sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Cette question demeure un enjeu important pour l'ensemble des Calédoniens.

## **c) Les espaces protégés sur la Grande Terre**

La Nouvelle-Calédonie est un territoire riche en biodiversité et en ressources naturelles. Ainsi, depuis la période coloniale, la protection de l'environnement a été une préoccupation majeure pour les autorités calédoniennes.

Sur la Grande Terre et les îles, la Nouvelle-Calédonie abrite presque autant d'espèces végétales terrestres que la France métropolitaine. A titre d'illustration, on y dénombre près de 3 261 espèces de végétaux, dont 76% d'espèces endémiques<sup>60</sup>. Aujourd'hui, le territoire comprend près d'une soixante d'aires terrestres protégées, faisant suite à

<sup>57</sup> *L'industrie du nickel en Nouvelle-Calédonie : enjeux économiques et perspectives*, Institut d'émission d'Outre-Mer, 2019

<sup>58</sup> Saisine concernant la proposition de loi du pays portant création de baux ruraux sur terres coutumières, CESE, avril 2017

<sup>59</sup> Adraf, site officiel

<sup>60</sup> *La Biodiversité de la Nouvelle Calédonie*, Maison de la Nouvelle-Calédonie et IRD, 2016

une prise de conscience tardive des enjeux de protection environnementale, qui ont contraint les autorités locales et l'Etat à en faire l'une de leurs priorités<sup>61</sup>.

#### **d) La protection de l'espace maritime**

Les espaces maritimes, en particulier le lagon, représentent tout à la fois un écosystème unique au monde abritant une biodiversité exceptionnelle, et un milieu naturel fragilisé par les activités humaines. La Nouvelle-Calédonie regroupe près de 75% de la surface des récifs et lagons des territoires français, plaçant la France parmi les premiers pays coraliens au monde. Le lagon couvre à lui seul une surface de 23 400 km<sup>2</sup> et la barrière de corail qui le protège s'étend sur près de 1 600 km, ce qui en fait la plus longue barrière continue et la deuxième plus grande barrière de corail au monde. La diversité de cet écosystème coralien peut atteindre 580 espèces à l'hectare<sup>62</sup>. Face aux défis de la fragilisation des milieux marins, tant territoriaux que mondiaux, la Nouvelle-Calédonie a progressivement mis en place des mesures de protection de ces zones. On peut citer, dès les années 1970, la création de la réserve Malet, couvrant une surface conséquente de 173 km<sup>2</sup> et bénéficiant du statut maximal de "protection intégrale" – encore en vigueur aujourd'hui et appuyé par des moyens de surveillance accrus. Depuis lors, les autorités ont poursuivi le déploiement de mesures et dispositifs de préservation des espaces maritimes, qui font l'objet des éléments évoqués ci-après<sup>63</sup>.

### **5.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, relativement à la question de la maîtrise des Calédoniens sur leurs ressources naturelles, leur préservation et la protection de l'environnement**

#### **a) La gestion des ressources minières**

La Nouvelle-Calédonie se présente aujourd'hui comme une économie quasi mono-sectorielle, le nickel étant sa principale ressource économique : il représente environ 93% de ses exportations et 6% de son PIB, selon les chiffres 2021 publiés par l'IEOM<sup>64</sup>. Mais la contribution du nickel à l'activité économique va bien au-delà de ces impacts directs, car il génère également de forts effets d'entraînement, à travers l'emploi induit et les consommations qui en découlent. Ainsi, selon une étude récente de l'ISEE (chiffres de 2019), le secteur emploie directement 9% des salariés du privé (environ 5 900 personnes). Il génère par ailleurs 108 milliards de francs CFP (environ 900 millions d'euros) en achats et consommations, réalisés auprès de 1 800 fournisseurs et sous-traitants des industriels. Cela engendre environ 5 800 emplois indirects supplémentaires. Les revenus de ces emplois directs et indirects alimentent à leur tour des dépenses de consommation sur le territoire, elles-mêmes génératrices de 3 800 emplois induits (estimation). Par conséquent, l'impact global du secteur du nickel sur l'emploi est évalué à près de 15 600 salariés en Nouvelle-Calédonie, soit un quart des emplois du secteur privé sur le territoire<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> *Aires protégées et politique environnementale en Nouvelle-Calédonie*, colloque « Aires protégées insulaires et littorales tropicales », E. Lamand, 2001

<sup>62</sup> *La Biodiversité de la Nouvelle Calédonie*, Maison de la Nouvelle-Calédonie et IRD, 2016

<sup>63</sup> *Vers une gestion planifiée des réserves en Nouvelle-Calédonie*, Wantiez L. et al., IRD, Solaris

<sup>64</sup> *Rapport annuel économique 2021 de la Nouvelle-Calédonie*, IEOM, 2022

<sup>65</sup> *L'impact du Nickel en Nouvelle-Calédonie*, ISEE, 2019

Pour autant, les différents opérateurs locaux du nickel font face à des difficultés persistantes, en raison notamment d'un niveau de production en baisse, mais aussi de l'impact d'intempéries en 2021 et de conflits sociaux. La fragilisation des opérateurs locaux est donc d'autant plus préoccupante qu'elle influe sur les effets de confiance ou de défiance de la filière, produisant eux-mêmes des évolutions de comportements, positives ou négatives, au sein de l'économie calédonienne<sup>66</sup>.

Ce rôle pivot du nickel pour le développement économique du territoire explique que l'industrie ait été au cœur des préoccupations et des grandes étapes menées conjointement par l'Etat et les autorités calédoniennes. A partir de 1988, les accords de Matignon-Oudinot ont ainsi entraîné des conséquences importantes en matière de gestion, par la Nouvelle-Calédonie, de ses ressources minières.

L'Etat a facilité le développement de l'industrie du nickel dans le nord à travers l'accord de Bercy signé le 1<sup>er</sup> février 1998 selon lequel le massif de Koniambo, détenu par la SLN, est transféré à la société détenue à 51% par la Province Nord, la SLN étant indemnisée d'un montant de 1 milliards de francs et par le gisement de Poum. Le gisement de Koniambo permettra à la Province Nord de voir se développer l'usine pyro-métallurgique du Nord<sup>67</sup>.

La loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie confère au territoire une compétence en matière de gestion de ses ressources minières, dont le nickel. Dans ce cadre, l'Etat a signé avec les provinces de Nouvelle-Calédonie un accord de partenariat pour la gestion des ressources minérales, qui prévoit notamment la mise en place d'un comité de suivi et d'une commission consultative. Cet accord vise à garantir une gestion durable des ressources, en prenant en compte les enjeux environnementaux et sociaux. En 2009, a été mis en place le Centre national de recherche technologique « Nickel » (NCRT) sous forme d'un groupement d'intérêt public destiné à financer des projets de recherche et développement dans le secteur du nickel en Nouvelle-Calédonie.

A partir de 2016, face à l'effondrement des cours du nickel, l'Etat a lancé un plan de soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie engageant en prêt et garanties 1,2 milliards d'euros. D'autres mesures de soutien ont été annoncées en 2021 pour pérenniser l'usine du Sud (420 millions d'euros) et en 2023 pour apporter de la trésorerie à la SLN (40 millions d'euros).

## **b) Les enjeux fonciers**

La Nouvelle-Calédonie fait l'objet d'une réforme foncière, initiée en 1978 à travers le plan Dijoud. Elle sera d'abord mise en œuvre par le territoire à travers le "service du domaine" puis, à partir de 1982, par l'Office Foncier, établissement public d'Etat. Depuis 1989, c'est l'ADRAF, organisme public d'Etat, qui a pour mission de gérer la réforme foncière, et de lever et cadastrer les terres coutumières. Ses compétences s'articulent autour de 4 grands axes : *attribution en terres coutumières, sécurisation et valorisation foncière, aménagement du territoire, développement agricole*<sup>68</sup>.

Son budget annuel lui permet d'acheter des terres à des privés ou à des administrations pour les allouer à des clans qui les revendiquent<sup>69</sup>. Dans ce cadre, les parcelles attribuées et provenant de son stock foncier changent alors de statut juridique pour devenir des terres coutumières. Une procédure administrative bien définie permet de

<sup>66</sup> Rapport annuel économique 2021 de la Nouvelle-Calédonie, IEOM, 2022

<sup>67</sup> *Le Nickel en Calédonie, une opportunité enfin saisie ?* – Rapport d'information n°7 déposé le 5 octobre 2005, Commission des Finances, Sénat

<sup>68</sup> ADRAF, site officiel

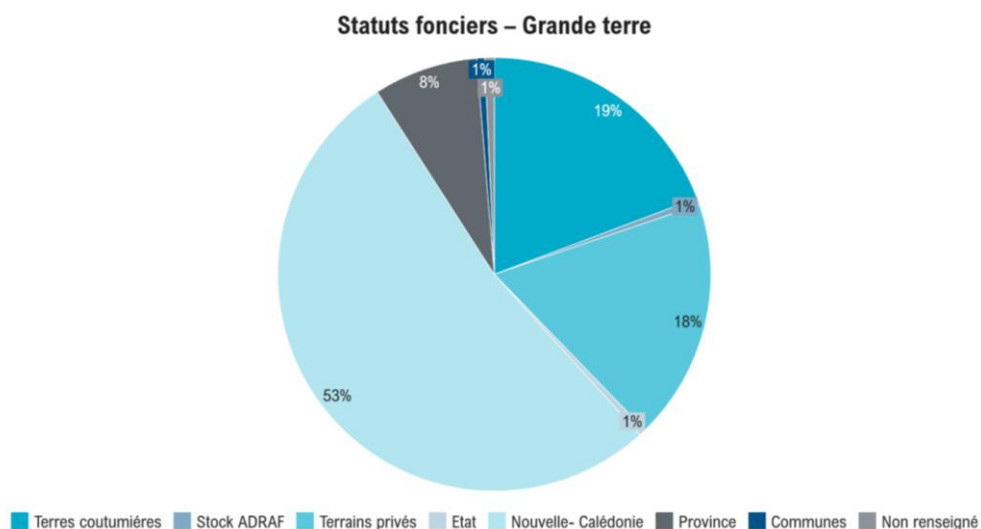
<sup>69</sup> Saisine concernant la proposition de loi du pays portant création de baux ruraux sur terres coutumières, CESE, avril 2017

mener une phase d’instruction sur le terrain en question, à l’issue de laquelle le conseil d’administration de l’Agence prend la décision finale quant à son attribution. Dans ce cadre, il faut noter que « *l’attribution en terres coutumières n’est possible que s’il existe un consensus coutumier concernant le ou les destinataires des parcelles* ». L’obtention de ce consensus – parfois longue, selon les enjeux historiques et actuels – s’appuie sur le travail de médiation mené par l’ADRAF, travail qui doit lui-même découler d’une « *bonne connaissance des interlocuteurs, de leurs stratégies et de l’historique des zones concernées* ».70

L’ADRAF contribue donc au travail de « rééquilibrage » inscrit dans le préambule de l’accord de Nouméa.

Parallèlement, pour faciliter ces cessions de terres, les clans kanaks ont été institués en "Groupements de droit particulier local" (GDPL), qui sont les titulaires officiels des terres71. L’ADRAF explique que « *le GDPL est une structure originale qui n’existe qu’en Nouvelle-Calédonie. Introduit dès 1981 dans le cadre de la réforme foncière pour concilier les exigences du droit civil et l’organisation coutumière traditionnelle, le GDPL est une structure juridiquement reconnue, dotée de la personnalité morale.* » Il rassemble des personnes de statut civil coutumier (liées par la coutume) et est donc régi par le droit coutumier. Les premiers GDPL fonciers ont été constitués au début des années 1990 pour bénéficier des attributions foncières menées par l’ADRAF. Aujourd’hui, l’objet des GDPL peut être élargi aux champs culturel, social, économique, etc.

Selon les chiffres actualisés de l’ADRAF, incluant les dernières attributions de 2023, 167 000 hectares de terres, soit environ 10 % de la surface de la Grande Terre, ont changé de propriétaire dans le cadre de la réforme foncière, par l’intermédiaire des opérateurs fonciers. 75% des terrains acquis auprès des propriétaires privés l’ont été dans les 10 premières années de la réforme, entre 1978 et 1989, par le Territoire, l’Office foncier et l’ADRAF territoriale. 84% de ces 167 000 hectares sont devenus des terres coutumières, s’ajoutant aux réserves initiales. L’ADRAF a réalisé 72% des attributions totales et 73 % des attributions en terres coutumières. Enfin, « *près des trois quarts des terres coutumières constituées depuis 1978 sont des terres de GDPL, réparties entre 353 GDPL* ». 50% des GDPL ont moins de 127 hectares. L’éventail va de moins d’un hectare à 3 066 hectares72.



70 ADRAF, site officiel

71 A/HRC/18/35/Add.6, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtone, M. James Anaya, ONU, 14 septembre 2011

72 Chiffres actualisés fournis par l’ADRAF dans le cadre des échanges conduits avec le cabinet Roland Berger

Source : ADRAF & DITTT, données en date de juin 2021

### c) Les espaces protégés

Depuis 1989, les provinces sont compétentes en matière de protection de l'environnement. Cela a conduit chacune d'elles à se doter d'un droit de l'environnement distinct. Les trois provinces disposent ainsi d'un service administratif propre, en charge des questions d'environnement. De plus, les provinces se sont dotées de leur propre Code de l'environnement, contenant pour partie des dispositions communes en matière de protection du patrimoine naturel. Malgré cet effort de coordination, les espaces protégés relèvent de régimes juridiques différents d'une province à l'autre. Au total, l'Inventaire National du Patrimoine Naturel (INPN) recense aujourd'hui 56 espaces protégés et gérés, sur l'ensemble du territoire calédonien.

#### **Les espaces protégés en Province Nord et Province Sud <sup>73</sup> :**

##### Province Nord :

Le Code de l'environnement de la Province Nord (délibération n°2008-306/APN du 24 octobre 2008) distingue six catégories d'aires naturelles :

- Réserves naturelles intégrales
- Réserves naturelles sauvages
- Parcs provinciaux
- Réserves naturelles
- Aires de protection et de valorisation du patrimoine naturel et culturel
- Aires de gestion durable des ressources.

##### Province Sud :

Le Code de l'environnement de la Province Sud (délibération n°25-2009/APS du 20 mars 2009) distingue les catégories suivantes :

- Réserves naturelles intégrales
- Parcs provinciaux
- Réserves naturelles
- Aires de gestion durable des ressources.

L'Etat et ses opérateurs continuent d'apporter leur soutien en faveur de protection de la biodiversité sur le territoire – et, plus largement, dans la région du Pacifique Sud. Les services de l'Etat contribuent ainsi au suivi des sujets environnementaux, à travers les services mixtes ou mis à disposition : Direction des affaires maritimes, Direction des mines et de l'énergie, Direction du service d'Etat de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement (DAFE). Dans le cadre des contrats de développement (CD) conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, la DAFE est le service instructeur, pour le compte du Haut-Commissariat, des dossiers d'opérations d'investissement locaux dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, de l'agriculture et de l'environnement. En 2020 et 2021, 69 opérations ont porté sur des projets environnementaux. Au global, selon les chiffres publiés en 2021 par le Haut-Commissariat, le budget alloué par l'Etat en soutien au suivi des écosystèmes représentait 24 millions de francs CFP (plus de 200 000 euros)<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> INPN, site officiel

<sup>74</sup> L'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, Développement Durable, Aménagement du Foncier et Agriculture, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022

L'Agence de la Transition Ecologique (ADEME), opérateur de l'Etat, intervient aussi en Nouvelle-Calédonie dans les domaines de l'énergie, de l'air, des déchets et de l'économie circulaire, de la lutte contre le réchauffement climatique ou encore des sols. Comme en métropole, elle apporte un soutien technique et financier aux acteurs calédoniens, publiques et privés. En 2021, son action a permis de cofinancer 43 projets dans le domaine de l'énergie et 54 projets dans le domaine des déchets, pour un budget d'intervention de 265 millions de francs CFP (2,2 millions d'euros environ)<sup>75</sup>.

En complément, l'Office français de la biodiversité (OFB) intervient en Nouvelle-Calédonie par convention, afin de contribuer à protéger et restaurer la biodiversité. Pour cela, il accompagne les provinces et le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs politiques environnementales. En 2021, 5 projets ont pu être cofinancés, portant sur la restauration des milieux terrestres et humides, et représentant un budget total de 42 millions de francs CFP (environ 350 mille euros)<sup>76</sup>.

Enfin, les organismes de recherche français collaborent étroitement avec le territoire, dans le cadre de programmes de recherche régionaux bilatéraux ou multilatéraux, sur les questions environnementales. On peut citer, de manière non exhaustive, l'Institut Pasteur de Nouvelle-Calédonie (IPNC), l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou encore l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER).

Au-delà de l'intervention de l'Etat et de ses partenaires, la Nouvelle-Calédonie, en tant que Collectivité d'Outre-Mer d'un Etat membre de l'UE, peut également bénéficier des financements communautaires, en vertu des articles 131 et 136 du Traité de Rome révisés en 1991, et ce notamment par l'intermédiaire du Fonds Européen de Développement (FED). L'encart ci-dessous présente, à titre d'exemple, le programme pluriannuel de l'UE destiné aux PTOM du Pacifique, dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie.

***Le programme pluriannuel 2021-2027 pour les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) du Pacifique<sup>77</sup> :***

Ce programme pluriannuel communautaire est un plan de financement et de développement qui vise à renforcer les liens entre l'UE et les PTOM du Pacifique, dont la Nouvelle-Calédonie. Il soutient des projets dans des domaines tels que la lutte contre le changement climatique, la biodiversité, ou encore la gestion durable des ressources marines. Il vise à promouvoir la croissance économique et le développement durable dans les PTOM du Pacifique et à renforcer les liens entre ces territoires et l'UE.

La décision 2021/1764/UE et les articles 74 et suivants confirment la mise à disposition d'une enveloppe financière total de 80 millions d'euros pour les PTOM, sur la période 2021-2027. L'Article 5 prévoit un soutien « à la diversification des économies » des PTOM, à des fins « d'intégration dans les économies mondiales et régionales », de « promotion de l'économie verte et de l'économie bleue », de « gestion durable des ressources naturelles, y compris la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques ».

Il met en avant le « verdissement et bleuissement des systèmes alimentaires » et s'inscrit dans les plans d'actions de l'UE tels que la stratégie « De la ferme à la table », la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 ou encore la stratégie 2050 pour le continent du Pacifique bleu. Ce programme régional s'appuie

<sup>75</sup> L'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, Développement Durable, Aménagement du Foncier et Agriculture, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022

<sup>76</sup> L'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, Développement Durable, Aménagement du Foncier et Agriculture, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022

<sup>77</sup> Programme Indicatif Pluriannuel 2021-2027 Régional pour les PTOM du Pacifique, Union Européenne

également sur les résultats et les enseignements tirés d'autres programmes régionaux de l'UE passés et en cours, tels que INTEGRE et PROTEGE.

Dans ce cadre, la Nouvelle-Calédonie est éligible au Programme InvestEU, qui permet de « *financer des solutions innovantes destinées aux filières de l'alimentation, de la nutrition, de l'agriculture ou plus simplement de favoriser l'investissement efficace et inclusif du secteur privé dans des systèmes agroalimentaires durables* ».

#### d) La protection de l'espace maritime

L'espace maritime de la Nouvelle-Calédonie représente une superficie d'1,3 millions de km<sup>2</sup>, soit plus de trois fois celle des eaux bordant la métropole. C'est ce périmètre qui a été retenu par l'arrêté de création du parc naturel de la mer de Corail du 23 avril 2014.

La mise en place de mesures de protection de l'espace maritime et de la biodiversité marine en Nouvelle-Calédonie s'est faite de manière progressive, en parallèle des pressions anthropiques et de leurs impacts, observés sur les ressources (pêche) et sur le paysage récifal (mine, urbanisation). Ces mécanismes de conservation, principalement au moyen de zones protégées, se traduisent aujourd'hui par l'état de santé relativement satisfaisant des écosystèmes coralliens calédoniens. De plus, cette logique de protection des espaces semble adaptée au système calédonien, en adéquation avec les modalités des réserves coutumières<sup>78</sup>.

Dès 1995, l'Agence des aires marines protégées est créée afin de gérer et de protéger les espaces maritimes du territoire<sup>79</sup>. L'année 2008 a été une étape charnière : les lagons de Nouvelle-Calédonie sont inscrits au patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco, sous forme d'un "bien en série" composé de six sites, représentatifs de la diversité des récifs coralliens et des écosystèmes associés. Ils couvrent 60 % des lagons de l'archipel. Selon la commission de l'Unesco : « *ces sites sont d'une beauté exceptionnelle et contiennent des récifs d'âges variés, allant de structures vivantes à d'anciens récifs fossiles, qui offrent une source importante d'information sur l'histoire de l'Océanie* »<sup>80</sup>.

En 2014 est officiellement créé le parc naturel de la mer de Corail, visant à protéger les richesses naturelles et culturelles de la zone économique exclusive calédonienne. Aujourd'hui, le parc naturel de la mer de Corail permet au territoire de répondre à plusieurs enjeux : protéger la biodiversité de l'espace maritime calédonien, tout en permettant un développement économique responsable et durable, et contribuer au rayonnement du territoire en constituant une vitrine de son riche patrimoine naturel. En cela, le territoire s'inscrit dans le Plan stratégique pour la diversité biologique, signé à Aichi en 2010, avec pour objectif de promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité à l'échelle mondiale. Ce plan vise notamment à protéger au moins 10 % des zones marines locales d'ici à 2020. La Nouvelle-Calédonie a atteint cet objectif en 2018<sup>81</sup>.

Depuis 2015, un comité de gestion du parc naturel de la mer de Corail permet d'assurer sa gouvernance collégiale. La création de ce comité a également initié l'élaboration d'un plan de gestion du parc naturel. Le comité de gestion du parc naturel est composé de quatre collèges représentant (1) les institutions, (2) les associations environnementales, (3) les coutumiers et (4) les acteurs socio-professionnels. Chaque collège comprend huit membres, portant le comité à 32 membres au total, auxquels peuvent être adjointes des personnes qualifiées. Ces membres sont désignés pour une durée de 5 ans, par décision du Haut-commissaire et du président du

<sup>78</sup> *Vers une gestion planifiée des réserves en Nouvelle-Calédonie*, Wantiez L. et al., IRD, Solaris

<sup>79</sup> Haut-Commissariat de Nouvelle-Calédonie, site officiel

<sup>80</sup> *La Biodiversité de la Nouvelle Calédonie*, Maison de la Nouvelle-Calédonie et IRD, 2016

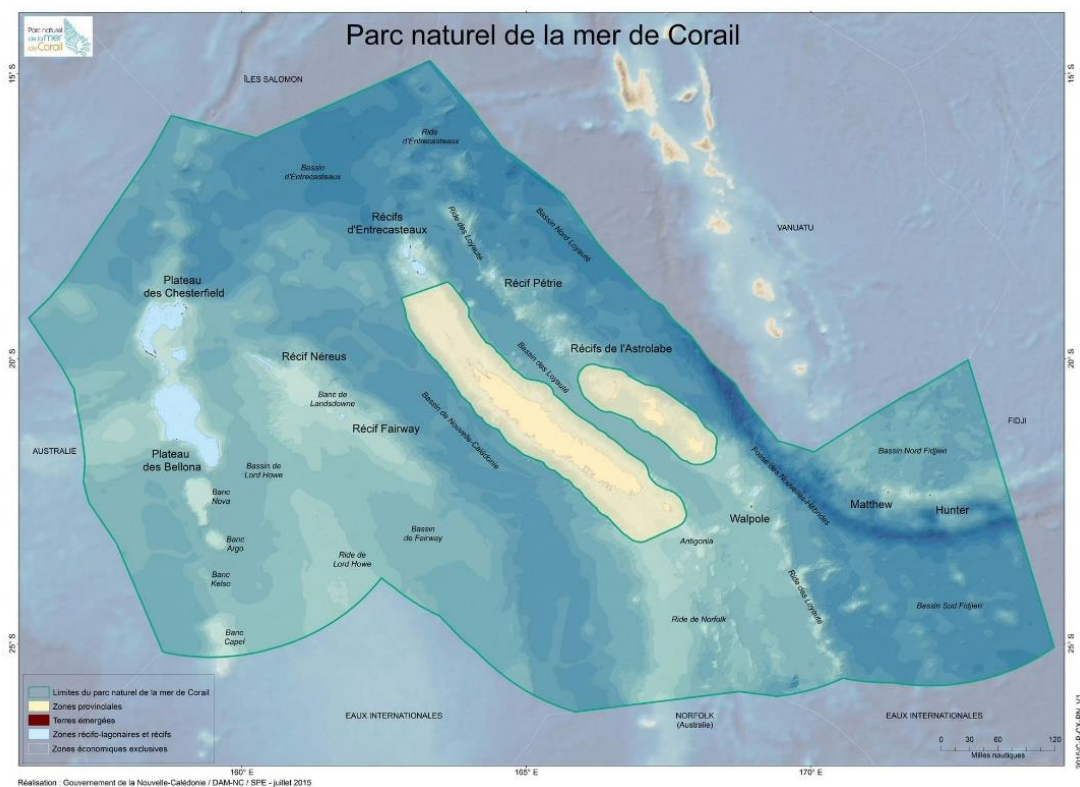
<sup>81</sup> Parc naturel de la mer de Corail – Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, site officiel



gouvernement qui le coprésident. Le service du parc de la mer de corail et de la pêche du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie assure quant à lui le secrétariat de ce comité.

Le comité de gestion est une instance consultative dont le rôle est d'émettre des avis sur la mise en œuvre du plan de gestion, son évaluation et tout sujet en lien avec la gestion durable du parc naturel de la mer de Corail. Son animation et ses actions reposent aussi sur l'instauration de groupes de travail thématiques, en concertation avec les services du Gouvernement et les différents partenaires techniques et scientifiques concernés<sup>82</sup>.

Enfin, il est important de noter que, dans le cadre de la Zone économique exclusive (ZEE) de Nouvelle-Calédonie, qui couvre un périmètre de 1,3 millions de km<sup>2</sup>, les services de l'État, du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie et des provinces concourent conjointement à la surveillance de l'espace maritime, en particulier dans le domaine du contrôle des pêches. En haute mer, cette mission est assurée par les forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC) – qui font l'objet de la partie suivante, portant sur le non-recours à la force. Ce sont également les FANC qui entretiennent une capacité d'intervention anti-pollution, domaine dans lequel le centre opérationnel interarmées des FANC dirige les opérations<sup>83</sup>.



Source : site officiel du parc naturel de la mer de Corail – Gouvernement de Nouvelle-Calédonie

<sup>82</sup> Parc naturel de la mer de Corail – Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, site officiel

<sup>83</sup> Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, site officiel

## 5.4 Conclusion

### **Conclusion relative à la maîtrise du peuple sur ses ressources naturelles et leur préservation**

La préservation des ressources naturelles est un élément clé de la résilience et de la maîtrise, par les populations calédoniennes, des atouts de leur territoire. La terre et les fruits qu'elle porte, le lagon et ses richesses, sont constitutifs de l'identité calédonienne. La maîtrise et la préservation des ressources naturelles sont des composantes essentielles du devenir de la Nouvelle-Calédonie.

Depuis plus d'un siècle, le nickel est le pilier de l'économie calédonienne. Cet outil central du développement de la Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui maîtrisé par les institutions locales, l'Etat ne demeurant investi qu'à travers son actionnariat d'Eramet et le soutien financier massif qu'il a accordé au sauvetage des usines métallurgiques.

Les institutions calédoniennes, en particulier les provinces, sont les parties prenantes de la plupart des projets de valorisation du nickel, à travers des structures de participation, de l'actionnariat direct et indirect, mais aussi par l'exercice de leurs compétences décisives pour l'exploitation de la ressource.

Plus largement, dans le cadre de la répartition actuelle des compétences, les politiques relatives aux ressources naturelles, à leur préservation et à leur protection relèvent de la responsabilité du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie et des provinces. Ces différentes instances sont aujourd'hui les principaux acteurs garants du niveau actuel de préservation de la biodiversité et de l'environnement en Nouvelle-Calédonie.

En parallèle, à travers ses moyens techniques, humains ou financiers, l'Etat accompagne et assiste les institutions locales. A ce titre, la protection de la ZEE, assurée par les forces armées, est considérée par les parties prenantes comme un élément essentiel de l'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

## 6. Le non-recours à la force

### 6.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l'ONU

*« Les Etats ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force. Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait de leur droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance les peuples mentionnés dans la formulation du principe de l'égalité de droits et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Le territoire d'un Etat ne peut faire l'objet d'une occupation militaire résultant de l'emploi de la force contrairement aux dispositions de la Charte. »*

Résolution 2625 de l'Assemblée générale de l'ONU, 24 octobre 1970

## 6.2 Éléments contextuels et historiques, en matière de non-recours à la force

La colonisation française a entraîné une domination politique, économique, sociale et culturelle qui a marqué durablement la société calédonienne. En réponse à cette situation, les Kanaks ont mené différents mouvements de résistance, comme les révoltes de 1878 ou de 1917.

A partir des années 1970, les Kanaks se sont organisés politiquement pour revendiquer leur droit à l'autodétermination et à la souveraineté, en particulier à travers la création du Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste (FLNKS) en 1984.

Une série de conflits violents entre indépendantistes, non-indépendantistes et forces de l'ordre se sont ensuite déroulés de 1984 à 1988, appelés "les Evènements".

La signature des accords de Matignon-Oudinot en 1988, puis celle de l'accord de Nouméa en 1998, ont permis d'enclencher la pacification du territoire et le renforcement de son autonomie. Mais ces conflits historiques ont laissé des traces dans les mémoires collectives et individuelles, et ont contribué à façonner les identités et les aspirations des différentes communautés présentes en Nouvelle-Calédonie.

## 6.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, relativement à la question du non-recours à la force

### a) Etapes franchies et dispositifs mis en œuvre en matière de sécurité et de défense

L'épisode d'Ouvéa en 1988 a marqué le moment le plus grave de cette période des Evènements. Mais, depuis 1988, le recours à la force n'a jamais dépassé le cadre normal du maintien de l'ordre.

Les compétences régaliennes en matière de sécurité et de défense demeurent à la main de l'Etat. Elles n'en sont pas moins très largement intégrées à la société calédonienne.

Ainsi, la défense nationale étant une compétence régalienne, celle-ci a été exercée de façon exclusive par l'État sur le territoire (article 21 de la loi organique du 19 mars 1999). Dans ce cadre, l'État a déployé les moyens nécessaires pour assurer la sécurité sur le territoire. Ainsi, en 2020, le budget interministériel alloué à la Défense (dont soldes militaires et gendarmes) s'élevait à 22 milliards de francs CFP (soit environ 183 millions d'euros)<sup>84</sup>.

Depuis 1998, les forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC) travaillent en étroite collaboration avec les autorités locales et les populations kanaks pour prévenir les conflits et maintenir la paix. La zone de responsabilité permanente (ZRP) des FANC comprend la zone maritime de Nouvelle-Calédonie, avec les territoires, eaux territoriales et espaces aériens inclus dans le périmètre (ceux de Nouvelle-Zélande, Vanuatu, Fidji, Tonga, îles Salomon, Nouvelle-Calédonie et de ses dépendances, Wallis et Futuna). Les FANC se composent de l'Armée de Terre (régiment d'infanterie de marine du Pacifique – Nouvelle-Calédonie ou RIMAP-NC), de la Marine nationale et de l'Armée de l'air et de l'espace.

Selon le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale publié par le ministère des Armées en 2013, les forces armées françaises ont maintenu une présence significative en Nouvelle-Calédonie depuis la fin des années 1980 pour garantir la sécurité et la stabilité du territoire. D'après les chiffres de 2018<sup>85</sup>, les effectifs des FANC

<sup>84</sup> *Les dépenses de l'Etat en Nouvelle-Calédonie en 2020*, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, juin 2021

<sup>85</sup> *Rapport d'activité 2018 des services de l'État en Nouvelle-Calédonie*, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, 2019

représentent environ 1 700 agents (civils et militaires) répartis à Nouméa, Plum, Tontouta et Nandaiï. Les forces armées réalisent les missions suivantes :

- Elles effectuent une cinquantaine de tournées par an dans les tribus des 3 provinces pour apporter un soutien aux populations et recueillir les informations utiles permettant, en cas de force majeure, d'apporter leur assistance jusqu'aux zones les plus reculées ;
- Elles portent secours et assistance aux populations : chaque année, on dénombre en moyenne 30 interventions par voie aérienne et l'assistance à 50 personnes ;
- Elles mènent des missions de surveillance maritime dans la zone économique exclusive (ZEE), étendue sur 1,5 millions de km<sup>2</sup> : lutte contre la pollution, police des pêches, sauvetage en mer, lutte contre les trafics illicites etc.
- Elles assurent des actions de coopération régionale avec leurs partenaires dans tout le Pacifique Sud, à travers des exercices interarmées d'aide humanitaire et d'évacuation de ressortissants, organisés tous les 2 ans. En 2023, 3 000 hommes et femmes issus de 19 Etats partenaires ont ainsi été mobilisés<sup>86</sup>.

Par ailleurs, en matière de sécurité publique, la Gendarmerie nationale et la Direction territoriale de la police nationale sont des services du ministère de l'Intérieur placés sous l'autorité du Haut-commissaire de la république en Nouvelle-Calédonie. On dénombre 400 policiers et agents administratifs de la direction de la sécurité publique au sein du commissariat central et des 4 bureaux de police de Nouméa, 855 gendarmes présents sur le reste du territoire et répartis dans 30 brigades, 58 agents de la Police aux frontières (PAF).

Sont également présents en Nouvelle-Calédonie, et mis à disposition du gouvernement local, 119 agents de la Direction des Douanes<sup>87</sup>.

En Nouvelle-Calédonie, les effectifs de la police compteraient ~90% de Calédoniens et ceux de la gendarmerie ~40%. Ces forces de l'ordre exercent un rôle de maintien de la paix et de défense des droits, et ce jusqu'en terre coutumière quand des conflits violents éclatent.

Enfin, sur le plan de la sécurité civile, l'Etat a transféré la compétence à la Nouvelle-Calédonie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014. C'est donc la direction de la Sécurité civile et gestion des risques du gouvernement qui a pour mission de prévenir et de gérer les sinistres et les catastrophes d'origine technologique ou naturelle qui surviennent sur le territoire. Le Haut-commissaire conserve toutefois une compétence en la matière en sa qualité de préfet de Zone de défense et de sécurité (recouvrant la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna).

Parallèlement, pour assurer la formation professionnelle des Calédoniens aux métiers de la défense, la Nouvelle-Calédonie a déployé plusieurs dispositifs, à commencer par les classes de défense et de sécurité globales, proposées dans 24 collèges – recensés sur le site du vice-rectorat de la Nouvelle-Calédonie. Ce projet pédagogique s'adresse aux élèves souhaitant s'engager dans une éventuelle carrière dans l'armée, ou bien bénéficier d'une formation axée sur les valeurs militaires. Comparativement à la métropole, ce programme rencontre un succès important auprès des jeunes, avec un effectif environ 10 fois plus important.

Le territoire dispose également du Régiment du service militaire adapté (RSMA-NC), qui offre une formation professionnelle et militaire destinée aux jeunes de 18 à 25 ans éloignés de l'emploi et de la formation. Ce parcours a été déployé dès 1986 sur le territoire. Initialement basé à Koumac, il s'est étendu progressivement, avec une

<sup>86</sup> *Rapport d'activité 2018 des services de l'État en Nouvelle-Calédonie*, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, 2019

<sup>87</sup> Chiffres actualisés fournis par les services du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

deuxième compagnie de formation professionnelle à Koné en 1992, une antenne à Nouméa en 2015 puis une troisième compagnie à Bourail en 2020.

En 2021, le RSMA-NC regroupait 606 jeunes bénéficiaires d'un contrat du SMA (467 stagiaires volontaires et 139 volontaires techniciens), présentant une moyenne d'âge de 21 ans et composé à 55% d'hommes. 54% des effectifs étaient par ailleurs en situation d'illettrisme. Selon les derniers chiffres disponibles, le RSMA présentait un taux d'insertion de près de 78%<sup>88</sup>.

Au-delà de ces moyens, les dispositifs mis en place par l'Etat et le Gouvernement calédonien depuis l'accord de Nouméa concourent en eux-mêmes à la résolution pacifique des conflits, à l'image du Comité des signataires qui, depuis l'accord de Nouméa, institue un dispositif de dialogue et de concertation entre les différentes parties prenantes du processus de décolonisation. D'autre part, les trois référendums sur l'accès à la pleine souveraineté, qui se sont déroulés dans le calme, ont, en eux-mêmes, permis aux Calédoniens de s'exprimer démocratiquement sur leur avenir politique. A ce titre, les missions d'experts électoraux envoyées par l'ONU durant chaque référendum, à la demande de l'Etat, et dont les observations ont pu être détaillées au début de ce rapport, n'ont pas fait état d'usage de la force de la part des autorités françaises ni locales.

La prévention des conflits a également irrigué la période à travers la mise en place d'un Comité des sages en 2017, sur proposition du Premier ministre Edouard Philippe, réinstallé ensuite en octobre 2020 lors de la venue du ministre des Outre-mer, Sébastien Lecornu. La mission confiée au Comité des sages visait à garantir un climat serein et apaisé en période de campagne référendaire, en veillant à ce que les propos et déclarations publiques n'aillent pas à l'encontre des valeurs communes de la Nouvelle-Calédonie.

## **b) Observations de l'ONU relatives aux enjeux de non-recours à la force et de résolution pacifique des conflits**

L'Assemblée générale de l'ONU de 2012, en référence à la réunion du comité de suivi de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa, qui s'était déroulée le 8 juillet 2011, rapportait que les parties (membres du Parlement, présidents de provinces et président du Sénat coutumier) avaient notamment « *pris acte des progrès accomplis dans le transfert de compétences, en particulier celles intéressant [...] le secteur de la sécurité civile [...], qui prendront effet en 2013 et 2014* »<sup>89</sup>.

En 2013, toujours selon l'Assemblée générale de l'ONU, « *le Comité des signataires de l'accord de Nouméa avait notamment relevé les préoccupations suscitées par les problèmes liés à la sécurité dans le territoire, et pris note de l'engagement de la Puissance administrante à apporter une vigilance accrue au maintien d'une présence suffisante des forces de sécurité publique, à la promotion du recrutement de Calédoniens et à l'appui aux initiatives prises par les institutions territoriales en ce qui concerne la prévention du crime et la cohésion sociale* »<sup>90</sup>.

En 2014, plusieurs interlocuteurs interrogés par le Comité spécial, lors de sa première mission sur place, l'avaient alerté sur le phénomène de « *prolifération des armes à feu au sein de la population calédonienne* ». A ce titre, la mission du C24 avait « *pris note des mesures prises par le Haut-commissaire pour juguler la prolifération des armes à feu et des munitions et apporter de toute urgence une réponse juridique et pratique à ce problème* ».

<sup>88</sup> Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, Services de l'Etat – Défense, site officiel

<sup>89</sup> A/RES/67/130 – Résolution 67/130 adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 2012, ONU

<sup>90</sup> Résolution 68/52 adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 2013, ONU

A la même période, les membres du Comité spécial estimaient, « *comme beaucoup d'autres, que la situation actuelle en Nouvelle-Calédonie était extrêmement fragile* ». Pour cela, leurs conclusions soulignaient l'importance « *d'établir un dialogue constructif entre tous les acteurs afin d'aboutir à un accord, de préserver la paix et de promouvoir un "destin commun" »*<sup>91</sup>.

Lors de sa seconde mission de visite en 2018, le Comité spécial de l'ONU observait que « *dans l'ensemble, la situation en matière de sécurité en Nouvelle-Calédonie restait calme et pacifique en cette période d'avant-référendum sur l'autodétermination* » ; et que « *l'importance de la paix, de la stabilité et de la sécurité avait été soulignée par toutes les parties présentes* ». Enfin, constatant, dans un contexte d'avant-référendum, qu'il n'était pas possible « *d'écarter le risque de troubles politiques* », le C24 estimait que « *la Puissance administrante et les autorités locales devaient, dans le respect de la légalité, prendre des mesures qui soient proportionnelles au niveau de menace pour la paix et la sécurité dans le territoire* »<sup>92</sup>.

Ensuite, la mission des experts électoraux de l'ONU, détachée sur place au moment du référendum de novembre 2018, avait observé que « *la campagne s'était déroulée pacifiquement* » et que les deux camps loyalistes et indépendantistes avaient « *fait preuve de responsabilité et incité au calme* ». Le groupe d'experts avait également rapporté que « *le risque que de nouvelles violences éclatent avant, pendant ou après le scrutin du 4 novembre 2018 était jugé faible par les autorités* » et indiqué qu'environ 260 agents de police avaient pu être déployés à Nouméa, et plus de 300 gendarmes sur le reste du territoire<sup>93</sup>.

Toutefois, lors du deuxième référendum de 2020, et contrairement à 2018, le groupe d'experts électoraux avait cette fois-ci fait remonter que « *les forces de l'ordre avaient été très sollicitées* » le jour du scrutin : « *plusieurs incidents ont été répertoriés, plusieurs manifestations de groupes indépendantistes* » « *le groupe loyaliste a dénoncé des menaces ou intimidations et le groupe indépendantiste a indiqué que l'Etat n'a pas joué son rôle d'arbitre face aux irrégularités du groupe de loyalistes* ». Toujours selon les chiffres rapportés par l'ONU, le référendum avait été sécurisé « *à la fois par la police composée de 559 éléments de la Direction territoriale de la police nationale de Nouvelle-Calédonie (DTPN) et de 171 éléments de la police municipale et par 72 éléments de la gendarmerie* »<sup>94</sup>.

Enfin, lors du troisième et dernier référendum de 2021, l'Etat avait renforcé le dispositif de sécurisation du scrutin, avec 2 000 personnels mobilisés, majoritairement des gendarmes et des policiers, selon les chiffres rapportés par la mission d'experts électoraux de l'ONU : « *Les forces de sécurité ont été largement déployées sur le territoire, avec pour objectif d'assurer le bon déroulement des opérations et de limiter les potentiels troubles à l'ordre public. Du matériel a été acheminé (véhicules blindés, hélicoptères, avions militaires, matériel de communication), ce qui a mené à des interprétations parfois divergentes* ». Le groupe d'experts électoraux avait également fait remarquer que ce dispositif avait été « *un sujet de polémique jugé "colonial, disproportionné et provocateur" par les indépendantistes et "dissuasif ou rassurant" par les loyalistes* ».

<sup>91</sup> A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

<sup>92</sup> A/AC.109/2018/20\* – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (12-16 mars et 19 mars 2018), Comité Spécial, 2 avril 2018

<sup>93</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2018

<sup>94</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 octobre 2020 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2020

Ainsi, d'après le rapport du groupe d'experts, « *l'atmosphère de campagne a été marquée par un sentiment paradoxal. D'un côté, la campagne électorale a été pacifique, conformément aux appels au calme lancés par les parties prenantes, tous bords confondus ; de l'autre côté, le spectre d'une réédition des "Evènements" de 1987 a plané, entretenu par certains propos rappelant les drames survenus dans les années 80 et un déploiement impressionnant des forces de sécurité* ». La mission d'experts électoraux de l'ONU avait finalement conclu que le scrutin de 2021 s'était « *tenu dans le calme et avait été techniquement organisé conformément aux dispositions législatives en vigueur [...]* »<sup>95</sup>. Il est à noter que les maires indépendantistes qui avaient appelé au boycott ont assuré le bon déroulement du scrutin dans leurs communes.

## 6.4 Conclusion

### **Conclusion relative au non-recours à la force**

Depuis la fin des Evènements, aucun acteur local ne met en cause l'impartialité des forces de l'ordre et leur respect de l'égalité des droits.

Après les Evènements des années 1980, les Forces armées en Nouvelle-Calédonie n'ont plus participé à aucune opération de maintien de l'ordre sur le territoire. Leur action s'opère dans le même cadre et selon les mêmes prérogatives que sur le reste du territoire national.

Par ailleurs, l'armée fait partie des vecteurs d'éducation et d'insertion professionnelle, à travers de nombreux dispositifs, et en particulier le service militaire adapté, plébiscité par l'ensemble des parties, qui représente une opportunité pour de nombreux jeunes d'acquérir des compétences professionnelles.

Néanmoins, la situation carcérale en Nouvelle-Calédonie devrait faire l'objet d'une attention particulière. La prison accueille aujourd'hui plus de 600 détenus pour 420 places. Le nombre de détenus rapporté à la population est très élevé (257 détenus pour 100 000 Habitants, contre 120 en métropole) et la population carcérale est composée à plus de 80% de mélanésiens<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 12 décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, janvier 2022

<sup>96</sup> Chiffres fournis par L. Leconte, Directeur du Service pénitentiaire d'insertion et de probation, Interview du 26 août 2022, La Première

## 7. La coopération internationale

### 7.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l'ONU

« Les puissances administrantes devraient, conformément à toutes les résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale et compte tenu de sa résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960, faciliter la participation des territoires qu'elles administrent aux programmes et activités des institutions spécialisées, des institutions internationales de financement et autres organismes des Nations Unies, et à ceux des organes de l'ONU s'occupant de décolonisation, notamment le Comité spécial, ainsi que des organisations internationales et régionales. »

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Article 14, 22 mars 2001

### 7.2 Eléments contextuels et historiques en matière d'insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement international et de coopération régionale

L'historique de la Nouvelle-Calédonie pour ce qui relève de la coopération régionale est très récent, dans la mesure où c'est à partir des années 1980 et 1990 que des compétences lui ont été progressivement dévolues en la matière. Les premières dispositions relatives à la coopération internationale décentralisée, entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, datent des années 1980 mais restaient au départ assez limitées, permettant une association de la Nouvelle-Calédonie aux relations extérieures de l'Etat, et prévoyant uniquement qu'un représentant du Gouvernement calédonien puisse « être autorisé à représenter conjointement avec le Haut-commissaire le Gouvernement de la République au sein d'organismes régionaux du Pacifique Sud » (Loi n°84-821 du 6 septembre 1984)<sup>97</sup>.

Par la suite, dès 1988, la Nouvelle-Calédonie s'est vu reconnaître la possibilité, avec l'autorisation de l'Etat, d'être représentée « aux côtés de la République », dans les domaines de sa compétence, au sein d'organismes régionaux du Pacifique, ou d'organes régionaux du Pacifique dépendant d'institutions spécialisées des Nations Unies (Loi n°88-82 du 22 janvier 1988)<sup>98</sup>.

Mais ce n'est qu'à la suite de l'accord de Nouméa de 1998 que s'ouvre réellement pour la Nouvelle-Calédonie la possibilité de participer à des organisations internationales régionales, dans le cadre du partage de compétences entre l'Etat et les institutions calédoniennes. En effet, si l'Etat reste compétent en matière de relations internationales, au titre de ses compétences régaliennes, il doit toutefois prendre en compte les intérêts propres à la Nouvelle-Calédonie, selon les dispositions particulières édictées dans les articles 28 à 38 de la loi organique n°99-969 du 19 mars 1999.

Depuis lors, la Nouvelle-Calédonie dispose donc de marges de manœuvre spécifiques par rapport aux autres collectivités françaises.

<sup>97</sup> Loi n°84-821 du 6 septembre 1984 « portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances »

<sup>98</sup> Loi n°88-82 du 22 janvier 1988 « portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie »



### 7.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France depuis 1986, en matière d'insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son environnement international et de coopération régionale

#### a) Les pouvoirs dévolus au territoire

Certaines missions relevant du domaine des relations extérieures ont été partiellement dévolues par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie, conformément aux dispositions prévues par la loi organique de 1999.

##### ***La possibilité de négocier et / ou signer des accords :***

Ce pouvoir peut être délégué par l'Etat au président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie. A défaut, le président du Gouvernement calédonien peut être invité à participer aux négociations au sein de la délégation française à la signature d'accords de même nature. Avant de ratifier les engagements internationaux pris par la France, ceux-ci font l'objet d'une consultation du congrès de Nouvelle-Calédonie (art. 28).

Les assemblées délibérantes du territoire peuvent demander aux autorités françaises de l'aide dans les négociations des accords internationaux. La signature des textes issus de telles négociations est soumise à l'autorisation des autorités nationales (art. 29).

##### ***La participation aux organisations régionales :***

La Nouvelle-Calédonie peut adhérer, en son nom propre, à des organismes régionaux, avec l'accord de l'Etat.

##### ***L'adhésion à des organismes internationaux :***

La Nouvelle-Calédonie peut être membre, membre associé ou observateur (art. 31) au sein d'organismes internationaux, avec l'accord de l'Etat.

##### ***La représentation à l'extérieur :***

La Nouvelle-Calédonie peut disposer de représentations auprès des Etats ou territoires du Pacifique (art. 32).

Elle peut également affecter des agents chargés de la représenter : des délégués calédoniens sont ainsi mobilisés auprès des cinq ambassades françaises de la région pacifique.

Elle peut par ailleurs disposer d'une représentation auprès de la Communauté européenne (art. 31) et de représentations propres, qui n'ont pas de caractère diplomatique, auprès d'Etats étrangers.

##### ***Les conventions de coopération décentralisée :***

Le Congrès ou l'Assemblée des provinces sont autorisés à signer des conventions de coopération décentralisée, sous réserve de leur approbation. Celles-ci « *entrent en vigueur dès leur transmission au Haut-commissaire* » (art.33).

#### b) Etapes clés en matière de coopération internationale<sup>99</sup>

La mise en application des dispositions susmentionnées s'est depuis lors concrétisée à travers le renforcement des relations du territoire calédonien avec les Etats du Pacifique. La première visite officielle, en janvier 2000, du

<sup>99</sup> *La Nouvelle-Calédonie dans les relations internationales – L'appropriation d'une compétence partagée*, Bilan en 2023, C. Gravelat, UNC

président du Gouvernement calédonien en Australie a été suivie, le 25 août 2000, par sa première habilitation à négocier un accord international.

Depuis, plusieurs étapes successives ont pu être franchies par la Nouvelle-Calédonie en matière de coopération internationale décentralisée. Elles sont résumées ci-après :

**2002 :**

- Le président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie signe la Convention de coopération entre la République française et le Vanuatu, avec les pouvoirs de la République ;
- La Nouvelle-Calédonie signe sa première déclaration d'intention avec un Etat de la région Pacifique, l'Australie.

**2003 :**

- La Nouvelle-Calédonie est associée au premier sommet France-Océanie, tenu le 28 juillet 2003 à Papeete. Cette date initie le renforcement des liens entre la France et l'Océanie à travers les trois collectivités du Pacifique – la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie Française ;
- Le 6 mai 2003 : un accord de siège est signé entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, qui « a établi son siège permanent en Nouvelle-Calédonie »<sup>100</sup>.

**2004 :**

- Une ligne dédiée aux financements du fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique du ministère des Affaires étrangères (créé en 1985) est intégrée au budget de la Nouvelle-Calédonie ;
- Le président de la Province Nord, en sa qualité de chef de la délégation calédonienne, participe à la COP7 de la Convention sur la diversité biologique, tenue en février à Kuala Lumpur.

**2010 :**

- Une déclaration d'intention sur la gestion durable de la mer de Corail est signée entre la Nouvelle-Calédonie et l'Australie.

**2011 :**

- Un service de coopération régionale et des relations extérieures de la Nouvelle-Calédonie (SCRRE) est créé pour répondre au besoin de structuration de l'administration, sous l'autorité directe du président du Gouvernement calédonien.

**2012 :**

- La Nouvelle-Calédonie assure la présidence du Programme régional océanien de l'environnement (PROE), pour la première fois depuis son adhésion ;
- Le 26 janvier, une convention cadre (voir encart ci-après) est signée par le président du Gouvernement calédonien, le ministre français de la Coopération et le ministre français de l'Outre-mer, qui conduit à la nomination du premier délégué de la Nouvelle-Calédonie à Wellington. Ce délégué a une triple mission : (1) représenter officiellement la Nouvelle-Calédonie auprès du Gouvernement néo-zélandais ; (2) conduire des actions de coopération bilatérale et (3) développer des relations commerciales.

---

<sup>100</sup> Décret n° 2012-39 du 11 janvier 2012 portant publication de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, signé à Nouméa le 6 mai 2003

**Convention relative à l'accueil de délégués pour la Nouvelle-Calédonie au sein du réseau diplomatique de l'Etat dans le Pacifique (Océanie)**

Cette convention précise notamment :

- Les conditions d'accueil de ces délégués pour la Nouvelle-Calédonie (art. 1 et 3) : « *un agent placé au sein des postes diplomatiques et consulaires auprès des Etats du Pacifique* », « *il est inscrit dans la liste diplomatique française et bénéficie des privilèges et immunités correspondants* », il bénéficie par ailleurs d'une installation dans les locaux et des moyens de fonctionnement des postes diplomatiques ;
- Les missions et compétences du délégué (art. 2), qui « *représente et suit les intérêts de la Nouvelle-Calédonie* » et « *apporte son concours au travail de la mission à laquelle il est affecté* » ;
- Les relations avec le chef de poste (art. 4) : « *si les circonstances l'obligent, le chef de poste peut demander au président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le rappel de son délégué* ».

**2016 :**

- La Nouvelle-Calédonie accède au statut de membre du Forum des Iles du Pacifique ;
- La Nouvelle-Calédonie devient membre associé de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et obtient un siège sans voix délibérative au comité régional de l'Organisation mondiale de la Santé OMS (OMS) ;
- Pour la première fois, un plan conjoint de coopération est signé avec un Etat de la région pacifique, la Nouvelle-Zélande, le 10 septembre 2016 ;
- Le plan d'orientations pour le Soutien à l'Export (OSE) est mis en place par le Gouvernement Calédonien, dans l'optique « *d'arrêter les orientations stratégiques de la politique de soutien à l'export du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* »<sup>101</sup>.

**2017 :**

- La loi du pays sur le statut des délégués de la Nouvelle-Calédonie dans la région Pacifique est adoptée à l'unanimité par le Congrès, le 5 avril ;
- La Nouvelle-Calédonie prend la présidence de la conférence de la Communauté du Pacifique ;
- La Nouvelle-Calédonie accède au statut de membre associé à l'UNESCO ;

**2018 -2019 :**

- La Nouvelle-Calédonie participe au dialogue initié entre le Japon et les Dirigeants du Pacifique ;
- Le dispositif des délégués de la Nouvelle-Calédonie dans le Pacifique se généralise dans la région Pacifique (Australie, Fidji, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Vanuatu).

A l'heure où l'Indopacifique fait l'objet d'une stratégie nationale, les parties prenantes calédoniennes regrettent unanimement d'avoir été trop peu associées à son élaboration.

**c) Observations de l'ONU quant à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie en matière de coopération internationale**

Dès 2008, l'Assemblée générale de l'ONU notait : « *les relations du territoire avec les voisins du Pacifique s'intensifient (Forum des Îles du Pacifique dont la Nouvelle-Calédonie est membre associé depuis octobre 2006) ;*

<sup>101</sup> Orientations pour le Soutien à l'Export, gouvernement de Nouvelle-Calédonie, octobre 2016

les liens entre la NC et l'UE se resserrent ». Elle se félicitait « de la coopération entre l'Australie, la France et la Nouvelle-Zélande dans le domaine de la surveillance des zones de pêche », en saluant « l'attitude coopérative des Etats de la région »<sup>102</sup>.

En 2014, la première mission du C24 avait toutefois conclu : « *l'intégration de la Nouvelle-Calédonie à la région Asie-Pacifique et le renforcement de son partenariat avec les pays du Pacifique serviront ses intérêts et doivent se faire de toute urgence* ». Compte tenu des nombreux appels à une plus grande intégration de la Nouvelle-Calédonie au niveau régional, la mission estimait également que « *des mesures concrètes visant à faciliter la reconnaissance des diplômes entre la Nouvelle-Calédonie et d'autres pays devraient être prises sans plus attendre* »<sup>103</sup>.

Enfin en 2022, dans un document de travail établi par le Secrétaire général des Nations-Unies, portant sur la Nouvelle-Calédonie, le Comité spécial de l'ONU indiquait : « *La Nouvelle-Calédonie a bénéficié avec les trois autres pays et territoires d'outre-mer du Pacifique d'une enveloppe régionale du onzième Fonds européen de développement d'un montant de 36 millions d'euros [4,3 milliards de francs CFP] pour la mise en œuvre d'un projet de coopération régionale. Enfin, la Nouvelle-Calédonie est aussi impliquée dans les travaux de l'Association des pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne* »<sup>104</sup>.

## 7.4 Conclusion

### **Conclusion relative à la coopération internationale**

Bien que les affaires étrangères relèvent du domaine régalién, il s'agit en Nouvelle-Calédonie d'une compétence partagée entre l'Etat et le territoire. La Nouvelle-Calédonie a donc progressivement pris une place importante dans la diplomatie régionale. Membre depuis 1983 de la Communauté du Pacifique, elle a intégré en 2016 le Forum des Iles du Pacifique. Depuis 2012, le territoire peut également s'appuyer sur ses propres délégués à l'étranger, déployés dans les ambassades de France. Un tel dispositif est inédit dans la République française

Par ailleurs, le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie participe, aux côtés de l'Etat, aux opérations d'aide humanitaire régionale, son rôle étant dans ce domaine d'autant plus important qu'il fait écho au transfert de la sécurité civile opéré en 2012 au profit du territoire.

Au moment où l'Etat identifie l'Indopacifique comme un axe stratégique, les acteurs de Nouvelle-Calédonie de toutes sensibilités expriment leur regret de ne pas être associés à ces réflexions. Ils expriment le souhait de pouvoir contribuer demain à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie Indopacifique, co-construite avec les ressortissants français de la zone.

<sup>102</sup> A/RES/63/106 – Résolution 63/106 adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 2008, ONU

<sup>103</sup> A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

<sup>104</sup> A/AC.109/2022/11 – Document de travail établi par le Secrétariat de l'ONU, 31 mars 2022

## 8. Les flux migratoires

### 8.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l'ONU

« [L'Assemblée générale de l'ONU] Rappelant également que le droit à l'autodétermination, tel qu'il est reconnu par la Charte, doit être exercé en tenant compte de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et que les modifications de la composition démographique dues à l'immigration ou au déplacement de populations ne doivent pas porter atteinte à l'exercice de ce droit, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. »

Résolution 1541 de l'Assemblée générale de l'ONU, 1960

### 8.2 Eléments contextuels et historiques, en matière de flux migratoires et de déplacements de populations en Nouvelle-Calédonie

Depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'histoire de la Nouvelle-Calédonie a été marquée par plusieurs vagues de peuplement, en premier lieu avec l'annexion du territoire par la France, qui a commencé à y établir une colonie pénitentiaire : les premiers prisonniers ont été débarqués en 1864 et la population carcérale a atteint plus de 8 000 détenus en 1920. L'instauration de "réserves", délimitant les terres dans lesquelles les indigènes ont été repoussés, généralement les moins arables, a alors entraîné de nombreuses révoltes des populations mélanésiennes. Par ailleurs, de 1864 à 1897, l'Etat a déporté à Nouméa plus de 2 100 algériens, jugés par les tribunaux militaires à la suite de l'insurrection Kabyle. Ceux dont la peine durait plus de 7 ans n'avaient pas le droit de rentrer en Algérie<sup>105</sup>.

Ces prisonniers ont été suivis par des travailleurs venus d'Asie. Les premiers travailleurs chinois sont arrivés en 1865, suivis par des Japonais et des Indonésiens. Les travailleurs indochinois sont ensuite arrivés dans les années 1880. La plupart de ces travailleurs étaient employés dans les plantations, notamment celles de café, de coton, de bananes et de canne à sucre. On dénombrait plus de 14 000 engagés asiatiques en 1923, et jusqu'en 1945, leurs contrats de travail ne leur permettaient pas de rentrer chez eux. Des départs ont été organisés à partir de 1960 et 5 800 Vietnamiens ont rejoint le Vietnam entre 1960 et 1964. En 1963, il restait moins de 1 000 Vietnamiens en Nouvelle-Calédonie<sup>106</sup>.

Les travailleurs asiatiques sous contrat furent remplacés dans les années 1950 par des Wallisiens et des Tahitiens. Dans les années 1960, la Nouvelle-Calédonie continuait à connaître l'arrivée croissante de travailleurs venus de Wallis-et-Futuna, de Tahiti, de Fidji et du Vanuatu, due à l'explosion de la production de nickel. Dans les années 1970-1980, la Nouvelle-Calédonie a ainsi connu une forte croissance démographique, avec une augmentation de la population de près de 70% entre 1971 et 1983<sup>107</sup>.

La question des flux migratoires reste très sensible en Nouvelle-Calédonie et continue à faire l'objet de débats. Les mesures prises par les autorités françaises et calédoniennes depuis les années 1980 visent à trouver un équilibre entre les exigences de protection des populations autochtones et les besoins économiques du territoire.

<sup>105</sup> Histoire de la Nouvelle-Calédonie, site officiel de la Nouvelle-Calédonie

<sup>106</sup> L'immigration en Nouvelle-Calédonie : des mouvements de population marquants depuis un siècle, ISEE

<sup>107</sup> L'immigration en Nouvelle-Calédonie : des mouvements de population marquants depuis un siècle, ISEE

## 8.3 Actions réalisées et moyens déployés par la France, depuis 1986, en matière de flux migratoires, et évolutions démographiques recensées

### a) Etapes clés menées par l'Etat et les autorités locales

#### La politique migratoire

Les compétences concernant les étrangers sont partagées entre L'État, pour l'entrée et le séjour, et la Nouvelle-Calédonie, pour le travail. Bien que partie intégrante de la République, la Nouvelle-Calédonie, en tant que collectivité d'outre-mer *sui generis*, fait l'objet de dispositions particulières concernant l'entrée et le séjour des étrangers sur son territoire<sup>108</sup>.

Ainsi, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile intègre, dans son Chapitre VI (Livre IV), les *dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie* (articles L446-1 à L446-5).

En matière de flux migratoires, dès 1988, les accords de Matignon prévoyaient déjà la mise en place d'un dispositif de « *sécurisation des populations* » pour assurer la protection des Kanaks dans le cadre du processus de décolonisation. Cela passe notamment par la régulation des flux migratoires et le contrôle des naturalisations. La même année, la loi n°88-1028 relative à la réglementation de l'entrée et du séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna fut promulguée. Cette loi permet notamment de limiter le droit au séjour des personnes étrangères en Nouvelle-Calédonie, en instaurant une autorisation de séjour obligatoire pour les personnes de nationalité étrangère<sup>109</sup>.

En 2000, une loi sur la régulation de l'immigration est adoptée, renforçant les critères d'admission des étrangers en Nouvelle-Calédonie. Celle-ci prévoit des mesures de lutte contre l'immigration illégale<sup>110</sup>. En 2007, la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile est adoptée, prévoit la création d'une "carte de séjour" réservée aux étrangers ayant des liens durables avec le territoire<sup>111</sup>. Par la suite, la loi n°2009-594 relative à l'immigration renforce les pouvoirs des Préfets en matière de lutte contre l'immigration irrégulière<sup>112</sup>.

Enfin en 2018, la loi n°2018-771 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie prévoit la mise en place d'un dispositif de "délégation de compétences" aux autorités locales calédoniennes pour la gestion des flux migratoires<sup>113</sup>.

Aujourd'hui, tout étranger souhaitant se rendre en Nouvelle-Calédonie pour un long séjour (supérieur à trois mois) est donc soumis à l'obligation de visa, dans les conditions précisées par les services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, à l'exception des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne. Pour les séjours touristiques (3 mois maximum), cette exception s'applique aussi aux ressortissants de l'Espace économique européen, de la Suisse, aux titulaires d'un titre de séjour délivré par un Etat membre ou associé de l'espace Schengen ou bien aux ressortissants des pays avec lesquels la France a conclu des accords d'exemption de visa<sup>114</sup>.

<sup>108</sup> Maison de la Nouvelle-Calédonie, site officiel

<sup>109</sup> Loi n°88-1028, Légifrance

<sup>110</sup> Loi n°2000-1207, Légifrance

<sup>111</sup> Loi n°2007-1631, Légifrance

<sup>112</sup> Loi n°2009-594, Légifrance

<sup>113</sup> Loi n°2018-778, Légifrance

<sup>114</sup> Maison de la Nouvelle-Calédonie, site officiel

### La citoyenneté locale

La citoyenneté calédonienne est instituée par l'accord de Nouméa. Ce texte, dont les orientations sont constitutionnelles, reconnaît explicitement le « *peuple kanak* » dans son préambule, de même que l'existence d'un état-civil particulier, distinct du droit commun, le « *statut coutumier* », tout en faisant aussi mention des « *autres communautés* » représentées sur le territoire. Selon le constitutionnaliste Guy Carcassonne, cité dans un article publié par le Conseil constitutionnel, « *il s'agit moins de dispositions constitutionnelles particulières que d'une autre Constitution, celle de la Nouvelle-Calédonie* »<sup>115</sup>.

Dès lors, l'accord de Nouméa vise à « *remplacer progressivement la coexistence d'ethnies et d'histoires diverses par un sentiment d'appartenance à "la communauté de destin choisie"* ». Ces appartenances collectives peuvent donc être reconnues juridiquement et être « *le fondement constitutionnel de la différenciation des droits des individus* ». Plus encore, l'accord de Nouméa a instauré une citoyenneté calédonienne, fondement de restrictions électorales<sup>116</sup>.

Le statut de citoyen calédonien comporte les droits suivants :

- « *Seuls les citoyens français disposant de la citoyenneté calédonienne peuvent participer à l'élection des organes délibérants du territoire. Un tel procédé est rigoureusement impossible sur le reste du territoire français ;*
- *Un recrutement préférentiel dans la fonction publique est prévu au profit des citoyens calédoniens ;*
- *L'exercice de certaines professions est restreint aux seuls titulaires de cette citoyenneté ».*

Le citoyen calédonien a aussi un devoir « *d'appartenance à la communauté de destin choisie* » et « *en tant que citoyen français, il reste soumis aux lois françaises et relève des juridictions françaises* »<sup>117</sup>.

### Les règles en matière d'accès à l'emploi local

La Nouvelle-Calédonie dispose des compétences concernant les étrangers pour le travail. Pour ce faire, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit notamment, au Chapitre VI relatif à la Nouvelle-Calédonie, les adaptations suivantes : « *L'accès au travail des étrangers s'exerce dans les conditions prévues par la législation et de la réglementation applicables localement et dans le respect des compétences de la collectivité* » (art. L446-2) ; « *La délivrance des titres de séjour portant respectivement la mention "salarié", "travailleur temporaire" et "travailleur saisonnier" prévus aux articles L. 421-1, L. 421-3 et L. 421-34 est subordonnée au respect des dispositions applicables localement en matière d'autorisation de travail des étrangers et de la législation et de la réglementation en vigueur localement en matière de droit du travail* » (art. L. 414-12)<sup>118</sup>.

Pour pouvoir exercer une activité professionnelle salariée en Nouvelle-Calédonie, un ressortissant étranger doit au préalable « *obtenir une autorisation de travail, délivrée par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Cette démarche doit être effectuée en liaison avec l'employeur* »<sup>119</sup>.

<sup>115</sup> *La citoyenneté calédonienne*, M. Chauchat, Cahier n°23, Conseil constitutionnel, 23 février 2008

<sup>116</sup> *La citoyenneté calédonienne*, M. Chauchat, Cahier n°23, Conseil constitutionnel, 23 février 2008

<sup>117</sup> Vie publique, République Française, site officiel

<sup>118</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Livre IV, Chapitre VI (Art. L446-1 à L446-5), Légifrance

<sup>119</sup> Maison de la Nouvelle-Calédonie, site officiel

Dans un souci de protection de l'emploi local, la loi organique de 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoyait déjà la mise en place d'un statut civil particulier pour les personnes de statut civil coutumier, assorti à des quotas d'emploi réservés aux Kanaks dans la fonction publique<sup>120</sup>.

Dans ce même cadre, un dispositif d'embauche prioritaire du personnel local est opérationnel depuis le 14 février 2012, en application de la loi sur "la protection, la promotion et le soutien de l'emploi local". Il guide depuis lors la politique d'embauche en Nouvelle-Calédonie : « à qualifications et compétences égales, priorité est ainsi donnée à l'embauche de citoyens calédoniens puis, en deuxième recours, aux personnes justifiant d'une durée de résidence minimale (3 à 10 ans selon les secteurs d'activité) ». En conséquence, au dernier recensement, la part des emplois occupés par des natifs est passée de 65% en moyenne, observée à tous les recensements depuis 1989, à 70% au recensement de 2019. La Direction du Travail et de l'Emploi (DTE) dénombrait de son côté 1 205 autorisations de recrutements externes en 2021 (2 refusés), contre 1 700 les années précédentes – soit un chiffre bien inférieur à ceux relevés durant la période de construction des usines métallurgiques<sup>121</sup>.

## b) Données statistiques

En Nouvelle-Calédonie, le recensement est mené par l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques), en partenariat avec l'ISEE, sur l'ensemble de la population. Le site officiel de l'ISEE précise les objectifs de ce dernier : « connaître la population et ses caractéristiques ; définir les moyens de fonctionnement des communes ; prendre des décisions adaptées pour la collectivité ».

Au dernier recensement de 2019, la population calédonienne s'élevait à 271 407 habitants, avec un taux de croissance provisoire établi à -2,10% entre 2019 et 2021.

Les données compilées par l'ISEE sur la période 1969-2019 montrent que la Nouvelle-Calédonie connaît aujourd'hui un solde migratoire négatif qui, combiné à la baisse continue du solde naturel du territoire depuis 1969, se traduit par une diminution progressive de la population totale, observée sur l'ensemble de la période (voir graphique ci-dessous). L'ISEE note également que « ce phénomène s'observe pour la première fois depuis 40 ans ». Ainsi, 1/10 des habitants ont quitté le territoire en 2019, les 3/4 d'entre eux ne sont pas natifs de Nouvelle-Calédonie et le dernier quart est représenté par les étudiants. Parallèlement, depuis 2014, 17 300 personnes se sont installées sur le territoire. Ce nombre d'entrées étant inférieur aux sorties, il explique donc le solde migratoire négatif sur la période 2014-2019, représenté dans le graphique ci-après.

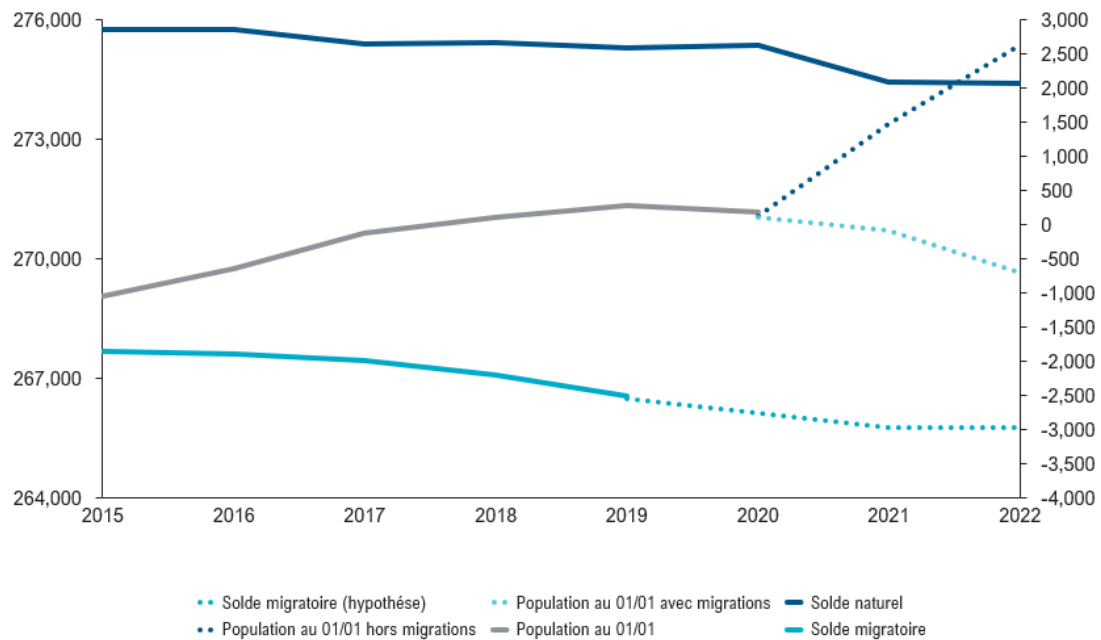
De surcroît, la crise sanitaire aurait, semble-t-il, accentué le phénomène d'immigration observé ces dernières années. De fait, selon le dernier bilan démographique de l'ISEE (2020-2021) la tendance déficitaire du solde migratoire, observée en Nouvelle-Calédonie sur la période 2014-2019, a continué à s'accroître en 2020 et 2021, – en gardant à l'esprit qu'il était « certes plus aisé de sortir du territoire que d'y entrer ». D'après ces dernières données, et « toute chose étant égale par ailleurs », la population totale est ainsi estimée en baisse de 330 personnes en 2020 (-0,1 %) et de près de 1 050 personnes en 2021 (-0,4 %), la faisant passer sous la barre des 270 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> Loi organique n° 98-611 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, Légifrance

<sup>121</sup> Rapport annuel économique 2021 de la Nouvelle-Calédonie, IEOM

<sup>122</sup> Bilan démographique Nouvelle-Calédonie 2020-2021, Synthèse N°60, ISEE, septembre 2022





*Bilan démographique Nouvelle-Calédonie 2020-2021, Synthèse N°60, ISEE, septembre 2022*

**Répartition de la population selon les communautés d'origine, les lieux de naissance, et la connaissance d'une langue mélanésienne**

Le tableau ci-après vise à comparer l'évolution numérique des différentes communautés représentées en Nouvelle-Calédonie, au cours des différents recensements, de 1996 à 2019. Il est à noter que les données issues du recensement de 2004 ne permettent pas, contrairement aux autres années, de connaître la répartition des différentes communautés dans le détail.

Recensements	Communauté	Lieu de naissance	Connaissance d'une langue mélanésienne
<b>1996</b>	<b>44% de mélanésiens ; 34% d'Européens ;</b> 2% d'Indonésiens ; 1% de Ni-Vanuatu ; 2% de Tahitiens ; 1% de Vietnamiens ; 9% de Wallisiens et Futuniens ; 0,4% d'autres asiatiques ; 3% d'autres et 1% de non déclarés.	<b>76% sur le territoire ; 18% en France métropolitaine ou autres DOM-TOM</b> et 5% dans des pays étrangers (dont 1% au Vanuatu ; 0,9% au Maroc, Algérie et Tunisie et 0,9% au Vietnam, Cambodge, Laos).	<b>38% de la population de plus de 14 ans parle une langue mélanésienne</b> , 90% d'entre eux sont des Mélanésiens.  Pour toutes les autres communautés, la moyenne est de 1,77% de personnes qui parlent une langue mélanésienne.
<b>2004</b>	97% de la population est française de naissance ; 1% par acquisition et 1% est étrangère.	<b>76% sur le territoire ; 18% en France métropolitaine ou autres DOM-TOM</b> et 5% dans des pays étrangers.	<b>41%</b> de la population recensée comprend et / ou parle une langue mélanésienne.
<b>2009</b>	<b>40% de kanaks ; 29% d'Européens ;</b> 1% d'Indonésiens ; 0,9% de Ni-Vanuatu ; 2% de Tahitiens ; 0,9% de Vietnamiens ; 8% de Wallisiens et Futuniens ; 0,7% d'autres asiatiques ; 6% d'autres ; 8% de "plusieurs communautés" et 1% de non déclarés.	<b>75% sur le territoire ; 19% en France métropolitaine ou autres DOM-TOM</b> et 5% dans des pays étrangers.	<b>41%</b> de la population recensée comprend et / ou parle une langue mélanésienne.
<b>2014</b>	<b>39% de kanaks ; 27% d'Européens ;</b> 8% de Wallisiens et Futuniens ; 8% de "plusieurs communautés" et 16% d'autres et de non déclarés.	<b>74% sur le territoire ; 20% en France métropolitaine ou autres DOM-TOM</b> et 4% dans des pays étrangers.	<b>63%</b> de la population recensée parle ou comprend une langue kanak ( <i>nota : cette année-là, la question n'a pas été posée à l'ensemble des personnes interrogées</i> ).
<b>2019</b>	<b>41% de kanaks ; 24% d'Européens ;</b> 8% de Wallisiens et Futuniens ; 11% de "plusieurs communautés" et 15% d'autres et de non déclarés.	<b>77% sur le territoire ; 17% en France métropolitaine ou autres DOM-TOM</b> et 4% dans des pays étrangers.	<b>43%</b> de la population recensée comprend et / ou parle une langue mélanésienne.

On observe que le nombre d'habitants du territoire ne se déclarant ni Kanaks, ni d'origine européenne, est en hausse continue depuis 1996 : il est passé de 19,4% en 1996 à 34% en 2019.

Le détail disponible quant à la représentativité des différentes communautés étant variable d'une année à l'autre, il est difficile d'établir une comparaison de ces chiffres plus ciblée, communauté par communauté. On peut néanmoins préciser que la proportion de Wallisiens et Futuniens, qui représentaient 9% des habitants de Nouvelle-Calédonie en 1996, est restée stable à 8 % depuis 2009.

Pour autant, la part des habitants se déclarant kanak en Nouvelle-Calédonie, après avoir chuté de 4 points entre 1996 et 2009, s'est d'abord stabilisée autour de 39-40% entre 2009 et 2014, et semble maintenant en légère hausse depuis 2019 (41% de la population totale du territoire).

En complément de cette analyse, l'évolution démographique des personnes de statut coutumier indique d'une part que le nombre de naissances sous ce statut, après avoir connu deux périodes de baisse (2005-2011 puis 2013-2015), est à nouveau en hausse depuis 2015, et a dépassé en 2017 le seuil de 1 600 enfants nés sous le statut coutumier, retrouvant ainsi son niveau de 2005. Le nombre de décès des personnes de statut coutumier, après avoir connu une hausse progressive mais mesurée sur la période 2005-2013, semble stable depuis 2013, se maintenant très légèrement au-dessus de 600 décès/an.

Enfin, les collèges électoraux des élections provinciales et des consultations sont le fruit d'un accord entre l'ensemble des parties (Etat, indépendantistes et non-indépendantistes) et ont été établis pour que les évolutions démographiques qui pourraient survenir pendant le processus n'impactent pas l'expression des populations concernées.

### c) Observations de l'ONU sur la question des flux migratoires en Nouvelle-Calédonie

Les résolutions annuelles de l'Assemblée générale de l'ONU ne font pas état d'enjeux de peuplement en Nouvelle-Calédonie<sup>123</sup>. La question des flux migratoires est donc abordée de manière succincte dans les résolutions. De 2008 à 2012, on pouvait ainsi relever que l'ONU prenait note « *des dispositions de l'accord de Nouméa qui ont trait au contrôle de l'immigration et à la protection de l'emploi local, et constate que le chômage reste élevé parmi les Kanaks et que le recrutement de mineurs étrangers se poursuit* ».

Entre 2009 et 2017, la principale observation faite en la matière par l'Assemblée générale portait sur « *les préoccupations que continue d'exprimer le peuple kanak au sujet [...] des flux migratoires incessants [...], ainsi que la nécessité de traiter ces questions sans tarder* ».

Enfin, on peut également relever, dans le rapport de la première mission du Comité spécial de l'ONU de 2014, que celui-ci priait « *la Puissance administrante de prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux préoccupations relatives à la promotion de l'accueil systématique d'immigrants étrangers en Nouvelle-Calédonie* »<sup>124</sup>.

## 8.4 Conclusion

### **Conclusion relative aux flux migratoires**

La Nouvelle-Calédonie a été une colonie pénitentiaire et de peuplement. La question de la place de chaque communauté dans l'ensemble calédonien, couplée aux enjeux politiques relatif au devenir du territoire, ont conduit à faire de la démographie une donnée de préoccupation des forces politiques calédoniennes. La crainte d'une dilution de la population kanak est ainsi régulièrement exprimée par les représentants indépendantistes.

Les évolutions démographiques montrent que la Nouvelle-Calédonie est demeurée attractive économiquement jusqu'à la fin des années 2000, avant un retournement de tendance ayant conduit à un solde migratoire négatif.

Ces préoccupations identitaires et politiques ont conduit à la mise en place de corps électoraux restreints pour les élections aux Assemblées de province et au Congrès, ainsi qu'à l'occasion des consultations relatives à l'accession à la pleine souveraineté. Elles demeurent aujourd'hui un élément important des discussions politiques.

Ces mesures se sont doublées de restrictions dans le domaine économique ayant conduit à la mise en place de dispositifs de protection de l'accès à l'emploi.

<sup>123</sup> Résolutions annuelles de l'Assemblée générale de l'ONU portant sur la Nouvelle-Calédonie, de 2008 à 2021

<sup>124</sup> A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

## 9. Les autres critères en réponse aux plans d'actions visant à l'élimination du colonialisme

### 9.1 Critères de décolonisation résultant des résolutions de l'ONU

*« Les puissances administrantes devraient continuer à coopérer, ou coopérer à nouveau, avec le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, et participer activement aux travaux de ce comité. »*

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001

*« Les puissances administrantes devraient faciliter l'envoi à intervalles réguliers de missions de visite des Nations Unies dans chacun des territoires. »*

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001

*« [La communauté internationale devrait veiller à ce que les peuples des territoires non autonomes puissent exercer leur droit inaliénable à l'autodétermination et décider de leur statut politique futur en étant pleinement conscients de la gamme complète de toutes les options politiques qui s'offrent à eux, y compris l'indépendance.] À cet égard, l'accent doit être mis en particulier sur l'amélioration des systèmes d'enseignement dans les territoires non autonomes et sur la protection et le renforcement des droits de l'homme des populations de ces territoires. »*

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001

*« L'Organisation des Nations Unies devrait, en collaboration avec les puissances administrantes, faire en sorte que les peuples des territoires non autonomes soient tenus pleinement informés des options qui s'offrent à eux en ce qui concerne leur statut politique, par le biais de contacts directs avec les dirigeants élus et les peuples eux-mêmes. »*

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001

*« L'Organisation des Nations Unies devrait, en collaboration avec les puissances administrantes, veiller à ce que tous les processus d'autodétermination soient précédés de campagnes d'éducation politique adéquates et impartiales. »*

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, Annexe, 22 mars 2001

## 9.2 Actions réalisées et moyens déployés par la France, depuis 1986, en matière de bonne coopération avec l'ONU et de garantie de l'égalité des droits de l'homme, rappelés dans le plan d'actions de l'ONU 2000-2010

En préambule, il est tout d'abord important de rappeler que, dès 1986, le mouvement indépendantiste du FLNKS s'est appuyé sur l'Organisation des Nations Unies pour faire entendre sa voix. D'après Caroline Gravelat, enseignante à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, l'ONU s'est depuis « *affirmée au fil des décennies comme actrice incontestée du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie* ». A compter de 1998, l'accord de Nouméa prévoit explicitement que « *le cheminement vers l'émancipation sera porté à la connaissance de l'ONU* »<sup>125</sup>.

De ce fait, la coopération entre l'ONU et les différentes parties engagées dans ce processus s'est depuis traduite par : la collaboration avec le Comité spécial de décolonisation (C24), l'accompagnement d'experts électoraux de l'ONU, portant sur la constitution et la révision des listes électorales et, plus récemment, sur l'envoi de missions d'experts de l'ONU, à la demande de l'Etat, au moment des trois consultations référendaires d'autodétermination. L'organisation aura ainsi tenu « *un rôle d'objectivisation* », contribuant à « *l'apaisement général* ».

Plus encore, les années 1990-2000, puis 2001-2010 et 2011-2020 sont déclarées par l'Assemblée générale des Nations Unies « *comme étant celles de la Décennie internationale de l'élimination du colonialisme et un plan d'action est adopté à cet effet* ». Dans ce contexte international, les actions de la France depuis 1998 se sont « *pleinement inscrites dans le droit international de la décolonisation* ». Pour cela, l'Etat fournit annuellement un rapport faisant état du processus de décolonisation en Nouvelle-Calédonie et ce dernier fait ensuite l'objet d'une résolution sur la Nouvelle-Calédonie, adoptée chaque fin d'année par l'Assemblée générale de l'ONU<sup>126</sup>.

### a) Coopération avec le Comité spécial et participation à ses travaux

En 1961 est créé le "Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux", également appelé "Comité des 24" ou "Comité spécial" (résolution 16/54 (XVI) du 27 novembre). Cet organe subsidiaire de l'ONU est chargé (1) « *d'étudier l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* » et (2) « *de formuler des suggestions et des recommandations quant aux progrès réalisés et à la mesure dans laquelle la Déclaration est mise en œuvre* »<sup>127</sup>.

Depuis que la Nouvelle-Calédonie est réinscrite sur la liste des territoires non autonomes, par la résolution 41/41A du 2 décembre 1986, les délégations indépendantistes calédoniennes se sont rendues chaque année à New-York « *pour présenter leur cas au Comité* » – à noter qu'en 2020, cette session n'a pas eu lieu, en raison de la pandémie de Covid-19. De plus, conformément au plan d'action de l'ONU, le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est « *systématiquement encouragé par le comité de décolonisation à participer à sa réunion annuelle, à son séminaire régional, qui se tient soit dans les Caraïbes, soit dans le Pacifique* ». Il est aussi invité à contribuer aux travaux de la quatrième commission de l'Assemblée générale de l'ONU – commission chargée « *d'examiner les questions de l'ordre du jour en relation avec les questions politiques spéciales et de la décolonisation* »<sup>128</sup>.

Dans ce cadre, depuis 2000, la Nouvelle-Calédonie participe au séminaire régional annuel du Comité spécial pour la décolonisation. En 2009, le président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, « *accompagné d'une délégation*

<sup>125</sup> L'ONU au service du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie, C. Gravelat, Department of Pacific Affairs, 2020

<sup>126</sup> L'ONU au service du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie, C. Gravelat, Department of Pacific Affairs, 2020

<sup>127</sup> Comité spécial de la décolonisation, ONU, site officiel

<sup>128</sup> L'ONU au service du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie, C. Gravelat, Department of Pacific Affairs, 2020

*représentant l'ensemble des sensibilités politiques* », s'est exprimé pour la première fois devant l'Assemblée générale de l'ONU – moment marquant, permettant au Gouvernement calédonien de « *renouer un dialogue avec l'ONU* ».

En 2010, sur invitation du président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, le séminaire régional pour le Pacifique du Comité spécial de l'ONU s'est tenu à Nouméa, avec notamment pour objectif de « *présenter devant l'Assemblée générale l'avancement du "chemin vers l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie"* ». Ce séminaire a été l'occasion « *pour les forces politiques calédoniennes de brosser un tableau complet et consensuel de la situation du territoire [...]. La présence du président du Congrès, du président de la Province Nord, de plusieurs membres du gouvernement local visait à témoigner de l'esprit de concorde* ».

Par la suite, la Nouvelle-Calédonie a été représentée aux réunions de la quatrième commission de l'Assemblée générale de l'ONU sur la décolonisation par le président ou le vice-président du Gouvernement calédonien. Par ailleurs, le mouvement indépendantiste du FLNKS est « *quasi systématiquement présent aux rendez-vous du Comité et pétitionnaire chaque année devant l'Assemblée générale des Nations Unies* ». Ce n'est qu'à partir de 2015 que le mouvement anti-indépendantiste prendra lui aussi part aux différentes collaborations conduites avec l'ONU.

Toujours dans cette logique de coopération, le Comité spécial de l'ONU a également envoyé le 20 février 2014 une première mission de visite en Nouvelle-Calédonie, visant à recueillir des informations sur l'application de l'accord de Nouméa – ce dernier prévoyant explicitement que « *les progrès réalisés sur la voie de l'émancipation seront portés à la connaissance de l'ONU* »<sup>129</sup>. Cette première mission du C24 avait alors permis à ses membres « *d'obtenir des informations concernant la situation sur le territoire, d'entendre toutes les parties prenantes (incluant celles ayant d'abord refusé de s'entretenir avec le C24)* ». La mission affichait également l'objectif clair de « *faciliter le processus de décolonisation tel que défini dans l'accord de Nouméa* »<sup>130</sup>. En conséquence, l'Assemblée générale de l'ONU avait exprimé, dans sa résolution annuelle de 2014, « *sa reconnaissance à la Puissance administrante et au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie pour la coopération étroite et l'assistance apportées à la mission de visite* »<sup>131</sup>.

Une deuxième mission de visite du Comité spécial a ensuite été déployée en mars 2018. Le rapport de cette visite indique que « *le Gouvernement français continue à appuyer les travaux du Comité spécial et à coopérer avec lui* », prenant note également « *de l'appui et de l'assistance utiles qu'il lui a fourni et réitérant l'appel que l'Assemblée générale [des Nations Unies] a lancé au Gouvernement français, lui demandant de coopérer pleinement aux travaux du Comité spécial et de participer officiellement à ses prochaines sessions* ». Enfin, dans ses conclusions, la mission reconnaît « *les efforts déployés par la Puissance administrante pour donner suite aux recommandations de la mission menée en 2014, prend acte des progrès accomplis et invite à ce que des mesures supplémentaires continuent d'être prises dans ce sens* »<sup>132</sup>.

A la suite de cette seconde visite du C24, la résolution annuelle de 2018 de l'Assemblée générale de l'ONU avait alors observé que « *la Puissance administrante avait intensifié sa coopération avec le Comité spécial dans le cadre de ses travaux portant sur la question de la Nouvelle-Calédonie et qu'elle avait accepté avec empressement de recevoir la mission de visite de 2018* ». De manière plus générale, l'ONU avait également noté « *avec satisfaction que la Puissance administrante continuait de faciliter l'organisation de missions de visite sur le territoire avant la*

<sup>129</sup> Accord de Nouméa, 1998

<sup>130</sup> A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

<sup>131</sup> A/RES/64/102 – Résolution 64/102 adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 2009, ONU

<sup>132</sup> A/AC.109/2018/20\* – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (12-16 mars et 19 mars 2018), Comité Spécial, 2 avril 2018

tenue du référendum d'autodétermination, prévu en 2018 »<sup>133</sup>. Enfin, en 2021, l'Assemblée générale de l'ONU exprimait « sa reconnaissance à la Puissance administrante et au Gouvernement calédonien pour la coopération étroite et l'assistance apportées aux missions de visite »<sup>134</sup>.

## **b) Accueil de missions de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie**

### **Accueil des experts électoraux de l'ONU pour la révision des listes**

Dans le contexte des corps électoraux spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, un groupe de travail restreint a été mis en place par l'Etat en 2014 portant sur la révision et la constitution des listes électorales. A la demande des représentants de l'Union Calédonienne, l'Etat a sollicité la collaboration de l'ONU à ces travaux – en réponse à des soupçons de fraude émanant de certains partis politiques et à la volonté des Calédoniens de voir évoluer le fonctionnement des commissions administratives spéciales (CAS). Ainsi, sur proposition des membres du comité des signataires, 14 experts de l'ONU (en qualité de « *personnalités qualifiées indépendantes* ») ont siégé dans les CAS au moment des révisions, sous la coordination d'un 15<sup>ème</sup> expert indépendant de l'ONU (décret n°2015-1753 du 23 décembre 2015). Ces experts électoraux ont été « *formellement nommés par l'Etat* » mais, dans la pratique, « *désignés et coordonnés par l'UNOPS* » (le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets)<sup>135</sup>.

Leur mission a consisté à « *observer les travaux de révision de la LESP* » ainsi que les « *travaux d'établissement initial de la LESC* ». Leurs observations ont ensuite fait l'objet d'un rapport, présenté au ministre des Outre-mer et au président du congrès calédonien. Les conclusions apportées indiquent que les experts ont été très bien acceptés localement, permettant ainsi aux travaux de « *se dérouler dans une ambiance sereine* ».

Dans cette continuité, en 2017, le Premier ministre de la République française « *a adressé une requête au Secrétaire général de l'ONU portant sur un renouvellement du déploiement d'experts en Nouvelle-Calédonie au sein des CAS pour les révisions de la LESP et de la LESC* ». En réponse à cela, une deuxième mission d'experts a été désignée par l'ONU puis formellement nommée par le Haut-Commissaire, « *après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie* ». Le rapport qui en est issu fait état de « *la coopération des partenaires de la Nouvelle-Calédonie pour le bon déroulement de sa mission* ». Il indique également que « *les données recueillies par les experts de l'ONU tendent à montrer que les CAS fonctionnent dans l'ensemble dans la transparence, même si en la matière, toutes ne sont pas au même niveau* », et observe le « *fonctionnement apaisé* » des CAS<sup>136</sup>.

### **Accueil des missions des experts de l'ONU durant les trois référendums**

Comme détaillé dans la première partie du présent rapport (*Le libre choix du statut institutionnel*), une mission d'experts électoraux de l'ONU a été déployée en novembre 2018, lors de la première consultation référendaire, à la demande de l'Etat. Elle était composée de 13 experts électoraux indépendants, coordonnés par l'UNOPS, mobilisés en amont et durant la consultation, avec pour objectif « *d'assister au déroulement du référendum et de rapporter au Secrétaire général des Nations Unies l'environnement politique et l'organisation technique de la consultation* »<sup>137</sup>. Le rapport issu de cette mission d'experts indique que c'est « *suite à la demande des autorités*

<sup>133</sup> A/RES/73/115 – Résolution 73/115 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 7 décembre 2018

<sup>134</sup> A/RES/76/98 – Résolution 76/98 adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 2021, ONU

<sup>135</sup> L'ONU au service du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie, C. Gravelat, Department of Pacific Affairs, 2020

<sup>136</sup> Révision de la liste électorale pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées de Province de la Nouvelle-Calédonie (LESP) et de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC), rapport des experts de l'ONU, juin 2018

<sup>137</sup> L'ONU au service du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie, C. Gravelat, Department of Pacific Affairs, 2020

de la République française, et conformément au souhait exprimé par les responsables politiques calédoniens de voir l'ONU continuer à accompagner le déroulement du processus référendaire » que la Secrétaire générale de l'ONU avait alors « approuvé le déploiement [...] d'un groupe d'experts électoraux en Nouvelle-Calédonie pour accompagner le déroulement du référendum »<sup>138</sup>. Dans sa résolution annuelle relative à la Nouvelle-Calédonie, adoptée en décembre 2018, l'Assemblée générale de l'ONU s'était alors félicitée que « la Puissance administrante ait communiqué au Comité spécial le rapport final de la mission d'experts électoraux envoyée en Nouvelle-Calédonie »<sup>139</sup>.

Dans cette continuité, et toujours « à la suite d'une demande des autorités françaises »<sup>140</sup>, l'ONU avait à nouveau déployé une mission d'experts électoraux pour assister au deuxième référendum du 4 octobre 2020, mission également « reconduite par Jean-Castex le 24 juin 2021 »<sup>141</sup>, dans le cadre du troisième et dernier référendum prévu à la fin d'année.

Dans le dernier rapport des experts électoraux mobilisés en 2021, on peut notamment relever que « la mission [composée cette fois-ci de 15 experts] a rencontré les responsables des institutions, notamment : le Haut-commissaire de la République, M. Patrice FAURE, le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, M. Louis MAPOU, le président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, M. Roch WAMYTAN et le Président du Sénat coutumier, M Yvon KONA. Elle a également rencontré les membres de la Commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation dirigée par M. Francis LAMY, ceux du Comité des sages et des Chefs coutumiers, les responsables des principaux groupes politiques de toutes les grandes tendances et des représentants de la société civile ». Les membres d'organisations internationales, présents à Nouméa, ont également pu être rencontrés, en particulier les représentants du Forum des Iles du Pacifique (FIP) – le FIP ayant lui-même « déployé une mission composée de sept observateurs électoraux »<sup>142</sup>.

### c) Protection et renforcement des droits de l'homme

L'accord de Nouméa « prescrit un avenir commun tel que le peuple kanak, les communautés de colons français et les autres groupes qui vivent en Nouvelle-Calédonie aient le même droit de résider dans le pays ». A ce sujet, le Rapporteur spécial de l'ONU a constaté que « ce cadre fondamental [...] a été largement accepté comme pierre angulaire de la future Nouvelle-Calédonie »<sup>143</sup>.

Aujourd'hui, dans le cadre des compétences régaliennes relatives à la Justice, plusieurs instances chargées de la protection des droits sont déployées en Nouvelle-Calédonie, à commencer par le Défenseur des Droits, qui peut être saisi gratuitement par toute « personne physique (agissant pour son propre compte) ou morale (agissant au nom d'une association, d'une société ...), de nationalité française ou étrangère ».

On peut également citer de très nombreux organismes et associations intervenant spécifiquement en faveur de la lutte contre les discriminations, de la protection de l'enfance et des droits de la famille, de l'égalité hommes-femmes ou encore des droits des minorités. C'est le cas par exemple du Centre d'Information - Droits des Femmes et

<sup>138</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2018

<sup>139</sup> A/RES/73/115 – Résolution 73/115 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 7 décembre 2018

<sup>140</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, 4 octobre 2020

<sup>141</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 12 décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, 4 octobre 2020

<sup>142</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 12 décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, janvier 2022

<sup>143</sup> A/HRC/18/35/Add.6, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtone, M. James Anaya, ONU, 14 septembre 2011



Égalité (CIDFE) rattaché à la Province Sud, du Conseil des femmes de Nouvelle-Calédonie ou encore de l'association Diversité NC, reconnue d'intérêt général.

Par ailleurs, en 2018, sur proposition du Premier ministre Edouard Philippe, une *Charte des valeurs calédoniennes* a été présentée au Comité des signataires, résultant des travaux menés par le "groupe de dialogue sur le chemin de l'avenir" – composé de responsables politiques locaux. Dans leur préambule, les responsables politiques soulignent qu'ils ont « *décidé d'établir, de porter et de partager la présente Charte des valeurs calédoniennes pour mettre en évidence ce qui rassemble et unit les Calédoniens dans leur diversité* ».

On peut notamment citer l'article 2 (partie II) de la Charte, à travers lequel ses signataires reconnaissent « *le droit à une égale dignité de tous les êtres humains, ce qui exclut toutes discriminations entre les individus, fondées sur l'appartenance communautaire ou ethnique, le sexe, le handicap, l'apparence physique, l'âge, la religion, les convictions philosophiques ou politiques, l'origine sociale ou l'orientation sexuelle* »<sup>144</sup>.

Concernant plus spécifiquement la reconnaissance et la protection des droits du peuple Kanak, le CNDH (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme – Accréditée de statut A auprès des Nations Unies) estime que « *l'accord de Nouméa et l'ensemble des dispositions législatives successives applicables à la Nouvelle-Calédonie ont permis une avancée politique importante, notamment pour la reconnaissance des Kanaks* »<sup>145</sup>.

Ainsi, la mise en œuvre des dispositions prévues par l'accord de Nouméa s'est traduite par plusieurs articles de loi, qui ont permis de fixer les structures coutumières et les droits associés. Par exemple, les articles 141 et 149 de la loi organique prévoient que chaque aire coutumière désigne un conseil coutumier dont la composition est fixée selon les usages propres à l'aire. De même, la circulaire du 18 mars 2013 de la politique pénale pour la Nouvelle-Calédonie va dans le sens d'un développement de la médiation pénale coutumière<sup>146</sup>.

Une Charte du Peuple Kanak, portée par le Sénat coutumier, a été proclamée le 26 avril 2014, à l'issue d'un Congrès extraordinaire. Elle constitue un document socle permettant de « *créer un cadre juridique pour la reconnaissance du peuple kanak* ».

Sur la question du droit des populations Kanaks, le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, à la suite de sa mission effectuée en 2011, s'est dit être « *convaincu que l'accord de Nouméa et le processus qu'il cherche à promouvoir sont des étapes importantes dans l'inversion de la tendance historique à l'oppression des Kanaks et dans l'instauration à leur intention de conditions de vie dignes en Nouvelle-Calédonie* ». L'accord de Nouméa reconnaît par ailleurs la « *légitimité des autorités coutumières* », permettant au peuple kanak d'y recourir pour ce qui a trait au mariage, à l'adoption, aux successions ou encore aux affaires foncières, en s'appuyant notamment sur le système judiciaire coutumier. Le rapporteur de l'ONU a indiqué qu'en la matière, « *le système français respectait normalement les décisions prises par cette voie* », à l'exception de la justice pénale coutumière, non autorisée par la législation française. Sur ce dernier point, il faut en effet garder à l'esprit que le modèle judiciaire républicain demeure à ce jour l'un des pouvoirs régaliens de l'Etat, qui ne sera pas transféré à la Nouvelle-Calédonie avant qu'elle n'accède à l'indépendance.

En complément, le rapporteur spécial de l'ONU estimait alors que « *beaucoup de dispositions contenues dans l'accord de Nouméa allaient plus loin que la Déclaration [des Nations Unies sur les droits des peuples*

<sup>144</sup> Charte des valeurs calédoniennes

<sup>145</sup> *La place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français*, CNDH, 23 février 2017

<sup>146</sup> Bilan « ADN et valeurs kanaks », Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

autochtones] », rappelant que cette dernière « *devrait guider l'interprétation et l'application de l'accord de Nouméa et l'élaboration de toutes les lois et de toutes les politiques qui affectent le peuple kanak* ». <sup>147</sup>

De son côté, la délégation de la Ligue des droits de l'homme, interrogée en 2014 lors de la première mission de visite du C24, avait alerté le comité sur la persistance du racisme envers les Kanaks, qui « *se [manifestait] encore dans beaucoup de pans de la vie en société (location immobilière, accès aux sorties culturelles, formations)* <sup>148</sup> ». A l'issue de sa deuxième mission de visite en 2018, le Comité spécial avait là encore rappelé « *la persistance d'une discrimination raciale à peine voilée, en particulier à l'égard des Kanaks, [...] un problème auquel il faut remédier* », précisant dans le même temps que « *les autorités prenaient des mesures dans ce sens, notamment sur le plan législatif* ». En la matière, la mission des experts électoraux de l'ONU durant le référendum de 2021 avait notamment conclu que « *la question du vivre-ensemble n'était pas encore acquise* » <sup>149</sup>.

Enfin, plus récemment, le rapport du CNCDH publié en 2017 indiquait que « *la Nouvelle-Calédonie est le seul exemple des territoires ultramarins français dans lequel sont reconnues constitutionnellement les spécificités des peuples autochtones* ». Selon ses observations, « *cette expérience juridique présente un grand intérêt s'agissant de la capacité de la France à aménager la reconnaissance et le respect de la différence culturelle, et ce, malgré l'apparente rigidité des principes républicains. Exception aux principes de l'unité du peuple et de l'unité normative, le modèle calédonien pourrait être une source de réflexion pour le législateur afin de traiter les spécificités des autres territoires d'Outremer où se trouvent des peuples autochtones* ».

#### **d) Education, communication, et information politique des habitants**

##### **La compétence « Education » en Nouvelle-Calédonie**

En Nouvelle-Calédonie, la scolarisation est obligatoire entre 5 et 16 ans et s'organise en trois niveaux : enseignements primaire, secondaire et supérieur.

La compétence du territoire a évolué par niveau au cours des quinze dernières années. Depuis 2000, pour l'enseignement primaire public, la Nouvelle-Calédonie est responsable des programmes, de la formation des enseignants ainsi que du contrôle pédagogique. Ces compétences sont assurées au sein de la direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie (DENC).

Les provinces sont responsables de la carte scolaire, de l'affectation et de la rémunération des enseignants. Elles sont également chargées de l'adaptation des programmes aux spécificités culturelles et linguistiques locales. Les mairies sont chargées de la construction et de l'entretien des écoles.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la Nouvelle-Calédonie est également compétente en matière d'enseignement secondaire public et privé.

L'État et la Nouvelle-Calédonie exercent désormais leurs compétences respectives au sein d'un service unique : le vice-rectorat de la Nouvelle-Calédonie, direction générale des enseignements. L'État reste compétent notamment pour la définition de la qualification requise des maîtres du second degré et la gestion des personnels.

Ainsi, dans le cadre du transfert des compétences, une convention de "mise à disposition gratuite et globale des personnels à la Nouvelle-Calédonie" a été signée en 2012 entre la Nouvelle-Calédonie et l'État. En conséquence,

<sup>147</sup> A/HRC/18/35/Add.6, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, ONU, 14 septembre 2011

<sup>148</sup> A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

<sup>149</sup> Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 12 décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, janvier 2022

la Nouvelle-Calédonie gère le recrutement, la carrière et l'évaluation des personnels territoriaux, par l'intermédiaire du vice-recteur. Le vice-recteur gère la carrière et l'évaluation des personnels, mais tous les personnels du vice-rectorat, direction générale des enseignements sont rémunérés par l'Etat<sup>150</sup>.

D'après le dernier rapport de l'IEOM, les dépenses afférentes au système éducatif du territoire s'élèvent à 107 milliards de francs CFP (893 millions d'euros), soit 11,5% du PIB, contre 6,7% en métropole (chiffres 2016 du compte de l'éducation). Plusieurs facteurs expliqueraient ce coût plus élevé, notamment « *l'éloignement et l'insularité du territoire, la rémunération indexée des personnels d'État mais aussi des moyens administratifs redondants* ». En 2017, l'État finançait la moitié des dépenses d'éducation en Nouvelle-Calédonie, soit 56 milliards de francs CFP (467 millions d'euros)<sup>151</sup>.

Dans le cadre de l'enseignement primaire et secondaire, tous les élèves suivent un parcours d'éducation civique, institué le 15 janvier 2016 par le vote de la délibération 106 du Congrès. Le préambule du texte prévoit ainsi que l'école calédonienne « *encourage en son sein la pratique de la citoyenneté, afin d'initier les enfants aux débats démocratiques et de les inciter à s'engager au service du bien commun. Elle se propose en conséquence de former tous les jeunes pour les aider à devenir des citoyens responsables et épanouis tant sur le plan personnel, professionnel que civique et social, notamment à travers la mise en œuvre d'un parcours civique qui s'appuie sur les ressources offertes par l'École* »<sup>152</sup>.

### Mesures en matière de communication et d'éducation politique

A l'approche des trois consultations référendaires de 2018, 2020 et 2021, plusieurs mesures ou dispositions à visée informatives peuvent être citées. Il faut tout d'abord rappeler la diffusion de documents explicatifs par l'Etat, en amont des trois scrutins, à commencer par *Les implications de la consultation du 4 novembre 2018*, publié en octobre de cette même année, suivi par un document similaire, diffusé avant le scrutin de 2020. Ensuite, en amont du dernier scrutin de 2021 et à la demande des indépendantistes, l'Etat a conçu un document complet de plus de 100 pages intitulé *Discussions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, visant à présenter de manière étayée, documentée et objectivée « *Les conséquences du "oui" et du "non"* »<sup>153</sup>.

En parallèle, les sites officiels du Haut-commissariat et du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie ont également publié des informations détaillées, communiqués de presse et articles visant à expliquer les modalités et implications de ces étapes électorales. On peut également mentionner la mise en place d'une plateforme en ligne elections-nc.fr, rattachée au Haut-Commissariat, dont l'objet est de présenter de manière didactique (vidéos, infographies...) les étapes du processus institutionnel, depuis 1988, les implications des consultations ou encore les modalités propres aux listes électorales<sup>154</sup>.

Plus particulièrement concernant la campagne électorale qui a précédé les trois scrutins, il semble important de noter que, sur proposition du Premier ministre Edouard Philippe, une commission a été constituée en décembre 2017, sous l'appellation de "Comité des Sages", avec pour objectif de « *veiller au respect des valeurs communes de la Nouvelle-Calédonie et donc le vivre ensemble durant la campagne* ». Le Comité des Sages était constitué de personnalités « *reconnues, respectées, et représentant la diversité de la Nouvelle-Calédonie* », comme Roch Apikaoua (premier prêtre kanak de l'île), Soséfo Falaeo (ancien chef coutumier du district de Mua), Marie-Claude Tjibaou (veuve du leader indépendantiste Jean-Marie Tjibaou), Octave Togna (ancien directeur de l'ADCK-Agence

<sup>150</sup> Vice-Rectorat de Nouvelle-Calédonie, site officiel

<sup>151</sup> *Rapport annuel économique 2021 de la Nouvelle-Calédonie*, IEOM, 2022

<sup>152</sup> DENC – Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, site officiel

<sup>153</sup> *Discussions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie – Les conséquences du « oui » et du « non »*, Ministère des Outre-Mer

<sup>154</sup> Sites officiels du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, du Haut-Commissariat, des référendums (elections-nc.fr)

de développement de la culture kanak), Jean Lèques (ancien maire de Nouméa, décédé en 2022) ou encore Fote Trolue (premier magistrat Kanak).

Le Comité des Sages a tout d'abord mené une veille des déclarations et initiatives conduites par les différents partis et la société civile, dans les médias et sur les réseaux sociaux, afin de garantir le respect des valeurs du territoire.

Surtout, durant les trois périodes précédant les consultations, il a mené un programme de rencontres auprès des acteurs politiques et des citoyens : responsables politiques locaux, jeunesse calédonienne avec le soutien du vice-rectorat (visites des lycées de la Grande Terre, de l'Université), Régiment du service militaire adapté, militaires de la gendarmerie... Il a également rencontré la délégation de l'ONU en 2020.

Dès janvier 2021, il a été étroitement associé au « *lancement d'une "mission d'écoute profonde", dont l'objectif était de dégager les attentes des calédoniens sur l'avenir du territoire* ». Pour ce faire, les membres du comité ont pu s'entretenir avec les représentants des différentes communautés présentes en Nouvelle-Calédonie : vietnamienne, antillaise, indonésienne, wallisienne et futunienne, tahitienne et la communauté des arabes de Bourail. Ils ont également rencontré différentes associations comme Demain en Commun (qui vise à promouvoir un destin commun pour le territoire), l'association des musulmans de Nouvelle-Calédonie ou encore l'association Marguerite (dédiée à la sauvegarde du patrimoine)<sup>155</sup>.

### Observations de l'ONU

En matière d'éducation et d'information politiques, les missions de visite du Comité spécial de l'ONU ont permis de formuler plusieurs observations et recommandations. Ainsi, à l'approche des échéances électorales provinciales de 2014, plusieurs freins à la notification des électeurs par voie postale avaient été soulevés par la mission du C24 : des « *difficultés d'acheminement du courrier jusqu'à certains habitats dégradés* », des « *difficultés d'accès de zones tribales et l'absence d'adresse précise* », « *l'irrégularité des services postaux* », ou encore « *les difficultés d'accès des jeunes Kanaks vivant dans les tribus* ». De plus, selon le rapport de la mission « *les communes n'indiquaient pas systématiquement qu'il existait deux listes (générale et spéciale) exigeant deux démarches distinctes* » – avis des groupes politiques, rapporté en mars 2014 par le C24<sup>156</sup>.

Par ailleurs, la même année, l'Assemblée générale de l'ONU demandait à la France, « *d'étudier, au vu des observations, conclusions et recommandations suggérées de la mission de visite, la possibilité d'élaborer un programme éducatif visant à informer la population de la Nouvelle-Calédonie de la nature de l'autodétermination afin qu'elle soit mieux préparée à faire face à une future décision sur la question et prie le Comité spécial de fournir toute l'assistance disponible à cet égard* ».

Concernant les campagnes électorales référendaires, la seconde mission du C24 en 2018 avait pris acte « *du souhait qui avait été formulé quant à la nécessité de mieux informer la population, avant le scrutin, des résultats possibles du vote et de leurs conséquences, et encourageait la Puissance administrante et le Gouvernement calédonien, ainsi que les parties prenantes concernées, à poursuivre les campagnes de sensibilisation ayant trait au référendum et à ses implications* ».

Le groupe d'experts électoraux de l'ONU mobilisé au moment du premier référendum de 2018 avait ensuite noté que les différents partis politiques s'étaient accordés pour mener campagne avec un partage « *du temps d'exposition* ». Par ailleurs, le Secrétaire général du Haut-Commissariat avait alors souligné qu'une « *campagne*

<sup>155</sup> Le Comité des Sages, fiche de synthèse, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, Février 2023

<sup>156</sup> A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

*de sensibilisation intensive avait été menée au cours des deux à trois dernières années en vue d'augmenter la participation et le nombre d'inscriptions sur les listes électorales », précisant que, « dans le cadre des efforts déployés par la France pour informer la population sur le référendum, il était prévu d'expliquer les implications juridiques du choix des électeurs »<sup>157</sup>.*

En 2020, l'Assemblée générale de l'ONU, qui s'était tenue après le second référendum et la visite du groupe d'experts électoraux de l'ONU, avait une fois encore rappelé l'importance de renforcer les opérations d'information et d'éducation politique de la Nouvelle-Calédonie, jugeant « *important de poursuivre et d'accroître ses efforts pour diffuser le plus largement possible des informations sur la décolonisation, en mettant l'accent sur les différentes possibilités qui s'offrent aux peuples des territoires non autonomes en matière d'autodétermination* ». Elle avait ainsi préconisé aux autorités locales « *d'élaborer des procédures pour rassembler, établir et diffuser, en particulier à destination des territoires non autonomes, de la documentation de base sur les questions relatives à l'autodétermination des peuples de ces territoires ; de chercher à s'assurer le plein concours des puissances administrantes pour les tâches mentionnées ci-dessus ; d'étudier plus avant l'idée de créer un programme de collaboration avec les points de contact des gouvernements des territoires* ».

### 9.3 Conclusion

#### **Conclusion relative aux autres critères en réponse aux plans d'actions visant l'élimination du colonialisme**

Plusieurs leviers concourent à la mise en œuvre des plans d'actions pour la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie, comprenant la pleine coopération des différentes parties avec l'ONU et ses instances, les actions visant à garantir pleinement le respect et la protection des droits du peuple calédonien ainsi que les mesures en faveur de l'éducation politique et de la transparence du processus institutionnel vis-à-vis des électeurs concernés.

Sur le premier point, depuis la signature des accords de Matignon en 1988 et avec l'adoption du premier plan d'actions visant à l'élimination du colonialisme en 1991, l'Etat s'est attaché à collaborer étroitement avec l'ONU et le C24 afin d'accompagner dans la plus grande transparence le processus de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie. Pour cela, la France a notamment accueilli et accompagné deux visites de l'ONU en Nouvelle-Calédonie dans la période précédant l'organisation des référendums (2014 et 2018), un séminaire régional sur la décolonisation à Nouméa (mai 2010) et elle a facilité la visite d'experts électoraux de l'ONU au moment de l'élaboration et de la révision des listes électorales, de même qu'à chacune des trois consultations référendaires.

Par ailleurs, plusieurs initiatives ont contribué et contribuent encore à la protection des droits fondamentaux du peuple calédonien, à commencer par son éducation civique et son information, tout particulièrement à l'approche des trois consultations référendaires.

Il s'agit désormais de concrétiser et d'accélérer collectivement cette trajectoire, à travers la mobilisation de toutes les parties prenantes, associant notamment acteurs institutionnels et société civile.

<sup>157</sup> A/AC.109/2018/20\* – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (12-16 mars et 19 mars 2018), Comité Spécial, 2 avril 2018

## Annexes

### Bibliographie

Accords de Matignon

Accord de Nouméa

Résolution 1514 (XV) adoptée par Assemblée générale le 15 décembre 1960, ONU

Résolution 1541 (XV) adoptée par Assemblée générale le 15 décembre 1960, ONU

Résolution 41/41/A adoptée par Assemblée générale le 2 décembre 1986, ONU

Résolution 2625 adoptée par l'Assemblée générale le 24 octobre 1970, ONU

A/56/61 – Deuxième décennie internationale de l'élimination du colonialisme, Rapport du Secrétaire général, 22 mars 2001

Article 1 de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945

A/RES/64/102 – Résolution 64/102 adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 2009, ONU

A/RES/65/113 – Résolution 65/113 adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 2010, ONU

A/RES/67/130 – Résolution 67/130 adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 2012, ONU

A/AC.109/2014/20/Rev.1 – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (2014), Comité Spécial, 18 juin 2014

A/AC.109/2018/20\* – Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie (12-16 mars et 19 mars 2018), Comité Spécial, 2 avril 2018

A/AC.109/2022/11 – Document de travail établi par le Secrétariat de l'ONU, 31 mars 2022

Rapport d'information du Sénat n°216 (2003-2004), 16 février 2004

*Nouvelle-Calédonie : continuer à avancer vers le destin commun*, Rapport d'information du Sénat n°104 (2014-2015)

Projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, Rapport n°287 (2017-2018), Sénat, 7 février 2018

A/RES/63/106 – Résolution 63/106 adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 2008, ONU

Résolution 68/52 adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 2013, ONU

Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2018

Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 4 octobre 2020 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, novembre 2020

Groupe d'experts de l'ONU pour la consultation référendaire du 12 décembre 2021 en Nouvelle-Calédonie, Rapport de mission, janvier 2022

A/52/621 – Résolution 52/72 adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1997, ONU

*La Nouvelle-Calédonie : économie et société*, P. Gaboriau et D. Guillemot, 2011

*Optimiser les filières stratégiques : l'agriculture*, NC2025 - Orientations et moyens : propositions, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, novembre 2013

*L'essor du tourisme en Nouvelle-Calédonie*, Agence Calédonienne du Tourisme

*Les Kanaks face à leur destin*, J.-M. Tjibaou, 1985

L'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, Dépenses de l'Etat, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022

L'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, Développement Economique, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022

*Les dépenses de l'Etat en Nouvelle-Calédonie en 2020*, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, juin 2021

Rapport d'activité 2019 de la Nouvelle-Calédonie, IEOM

Fonds exceptionnel d'investissement, Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, 2014

*Le Contrat de développement Etat-Nouvelle-Calédonie*, Cour des Comptes, 2014

Plan de relance : les mesures pour la Nouvelle-Calédonie, Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance, 9 septembre 2021

*L'Université de la Nouvelle-Calédonie et ses partenaires décrochent près de 600 MF CFP dans le cadre d'appels à projets du PIA3*, présentation de l'Université de Nouvelle-Calédonie, 2020

*Les bacheliers calédoniens en études supérieures*, Synthèse N°65, ISEE, mai 2023

Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de la formation professionnelle de la Nouvelle-Calédonie, Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, ROD 10/03/NC du 2 mars 2010

Stratégie Emploi-Insertion Professionnelle de la Nouvelle-Calédonie 2016-2020, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie DTENC, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, site officiel

Rapport d'activité 2018 des services de l'État en Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, 2019

Université de Nouvelle-Calédonie, site officiel

Province Nord, site officiel, communiqué de presse du 18 juillet 2020

*La Protection sociale dans les collectivités d'outre-mer - L'exemple de la CAFAT de Nouvelle-Calédonie*, L. Tolmé, EN3S, 2019

NC2025 - *Orientations et moyens : propositions – 6.5 Consolider la protection sociale*, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, novembre 2013

*Rapport annuel économique 2021 de la Nouvelle-Calédonie*, IEOM, 2022

Bilan « ADN et valeurs kanaks », Haut-Commissariat de Nouvelle-Calédonie

Agence de développement de la culture kanak, site officiel

*L'industrie du nickel en Nouvelle-Calédonie : enjeux économiques et perspectives*, IEOM, 2019

Saisine concernant la proposition de loi du pays portant création de baux ruraux sur terres coutumières, CESE, avril 2017 ADRAF, site officiel

*La Biodiversité de la Nouvelle-Calédonie*, Maison de la Nouvelle-Calédonie et IRD, 2016

*Vers une gestion planifiée des réserves en Nouvelle-Calédonie*, Wantiez L. et al., IRD, Solaris

*Aires protégées et politique environnementale en Nouvelle-Calédonie*, colloque « Aires protégées insulaires et littorales tropicales », E. Lamand, 2001

*Rapport annuel économique 2021 de la Nouvelle-Calédonie*, IEOM, 2021

*L'impact du Nickel en Nouvelle-Calédonie*, ISEE, 2019

*Le Nickel en Calédonie, une opportunité enfin saisie ?* – Rapport d'information n°7 déposé le 5 octobre 2005, Commission des Finances, Senat

Saisine concernant la proposition de loi du pays portant création de baux ruraux sur terres coutumières, CESE, avril 2017 A/HRC/18/35/Add.6, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtone, M. James Anaya, ONU, 14 septembre 2011

Saisine concernant la proposition de loi du pays portant création de baux ruraux sur terres coutumières, CESE, avril 2017

Autosaisine relative à une réflexion sur un nouveau modèle agricole pour la Nouvelle-Calédonie de demain, mai 2022

INPN, site officiel

L'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, Développement Durable, Aménagement du Foncier et Agriculture, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2022

Programme Indicatif Pluriannuel 2021-2027 Régional pour les PTOM du Pacifique, Union Européenne

Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, site officiel

Parc naturel de la mer de Corail – Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, site officiel

Rapport d'activité 2018 des services de l'État en Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, 2019

Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, Services de l'Etat – Défense, site officiel

Loi n°84-821 du 6 septembre 1984 « portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances »

Loi n°88-82 du 22 janvier 1988 « portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie »

*La Nouvelle-Calédonie dans les relations internationales – L'appropriation d'une compétence partagée*, Bilan en 2023, C. Gravelat, UNC

Décret n°2012-39 du 11 janvier 2012 « portant publication de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, signé à Nouméa le 6 mai 2003 »

Orientations pour le Soutien à l'Export, Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, octobre 2016

Histoire de la Nouvelle-Calédonie, site officiel de la Nouvelle-Calédonie

*L'immigration en Nouvelle-Calédonie : des mouvements de population marquants depuis un siècle*, ISEE

Loi n°88-1028, Légifrance

Loi organique n°98-611 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, Légifrance

Loi n°2000-1207, Légifrance

Loi organique n°2003-710, Légifrance

Loi n°2007-1631, Légifrance

Loi n°2009-594, Légifrance

Loi n° 2018-778, Légifrance

A/RES/73/115 – Résolution 73/115 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 7 décembre 2018

A/RES/76/98 – Résolution 76/98 adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 2021, ONU

Maison de la Nouvelle-Calédonie, site officiel

*La citoyenneté calédonienne*, M. Chauchat, Cahier n°23, Conseil constitutionnel, 23 février 2008

Vie publique, République Française, site officiel

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Livre IV, Chapitre VI (Art. L446-1 à L446-5), Légifrance

Loi organique n° 98-611 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, Légifrance

Délibération n°167-2011/APS, Province Sud

Bilan démographique Nouvelle-Calédonie 2020-2021, Synthèse N°60, ISEE, septembre 2022

*L'ONU au service du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie*, C. Gravelat, Department of Pacific Affairs, 2020

Comité spécial de la décolonisation, ONU, site officiel

*Révision de la liste électorale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de Province de la Nouvelle-Calédonie (LESP) et de la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC)*, rapport des experts de l'ONU, juin 2018

LDH-NC, site officiel

Charte des valeurs calédoniennes

La place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français, CNCDDH, 23 février 2017



Vice-Rectorat de Nouvelle-Calédonie, site officiel

DENC – Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, site officiel

*Discussions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie – Les conséquences du « oui » et du « non »*, Ministère des Outre-Mer

Sites officiels du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, du Haut-Commissariat, des référendums (elections-nc.fr)

Le Comité des Sages, fiche de synthèse, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, Février 2023

## Entretiens réalisés

Entité	Fonction	Nom	(X =Entretiens avec Personnalités Qualifiées)
<b>ETAT</b>			
Ministère des Outre-Mer	Directrice Générale des Outre-Mer	<b>Sophie BROCAS</b>	
Ministère des Outre-Mer	Sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles	<b>Jean-Pierre BALCOU</b>	
Ministère des Outre-mer	Préfet chargé d'une mission de service public auprès du HCNC	<b>Rémi BASTILLE</b>	
Ministère des Affaires étrangères	Ambassadrice, Secrétaire permanente pour le Pacifique	<b>Marine DE CARNE</b>	
Ministère des Affaires étrangères	Ambassadeur Représentant permanent de la France auprès des Nations unies	<b>Nicolas DE RIVIERE</b>	
Ministère des Affaires étrangères	Conseillère des affaires étrangères	<b>Laura BERNARD</b>	
HCNC	Haut-Commissaire	<b>Louis LE FRANC</b> En présence de : <b>Stanislas ALFONSI</b> (Secrétaire Général) <b>Remi BASTILLE</b> (Préfet Chargé d'une mission de service public) <b>Samira OUZZINE</b> (Conseillère aux affaires politiques et suites de l'accord de Nouméa) <b>Marilyn MARESCA</b> (Directrice de l'Action de l'Etat et de la Coordination des Politiques Publiques)	
Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse	Vice-recteur de NC Directeur des Enseignements	<b>Erick ROSER</b>	

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche  
Présidente de l'Université Nouvelle-Calédonie (UNC)  
**Catherine RIS**

**AGENCES PUBLIQUES**

Agence Française de développement	Directrice AFD Nouvelle-Calédonie	<b>Virginie BLEITRACH</b>	
ADRAF	Directeur Général	<b>François MOE WAIA</b>	
ISEE	Directeur	<b>Olivier FAGNOT</b>	Echange documentaire

**REPRESENTANTS POLITIQUES ET ELUS**

Gouvernement	Président du Gouvernement	<b>Louis MAPOU</b>	<b>X</b>
Congrès	Président du Congrès	<b>Roch WAMYTAN</b> En présence de <b>Magali TINGAL</b> (élue de la Province Nord – représentante permanente du FLNKS aux Nations Unies)	<b>X</b>
Sénat Coutumier	Président du Sénat Coutumier	<b>Victor GOGNY</b> En présence de <b>Adrien DIROUA</b> (Grande Terre - AJIE ARÔ) 1 <sup>er</sup> vice-président <b>Yvon KONA</b> (Grande Terre - XARACUU) Sénateur Coutumier <b>Raphael MAPOU</b> (consultant et Docteur en droit public)	<b>X</b>
Association Française des Maires de Nouvelle-Calédonie (AFMNC)	Présidente	<b>Sonia LAGARDE</b> (Maire de Nouméa) En présence de <b>Pascal VITTORI</b> (Maire de Boulouparis) <b>Patrick ROBELIN</b> (Maire de Bourail) <b>Georges NATUREL</b> (Maire de Dumbea)	<b>X</b>
Association des Maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC)	Président	<b>Robert XOWIE</b> En présence de <b>Jean-Patrick TOURA</b> (Maire de Thio) <b>Wilfrid WEISS</b> (Maire de Koumac) <b>Prisca HOLERO</b> (Maire de Sarraméa)	<b>X</b>
Province des Îles Loyauté	Président PIL	<b>Jacques LALIE</b>	<b>X</b>
Province Sud	Président PS	<b>Sonia BACKES</b>	à Paris
Province Nord	Président PN	<b>Paul NEAOUTYINE</b>	Indisponible
Congrès	Représentant de l'UC au Congrès	<b>Pierre-Chanel TUTUGORO</b>	Indisponible
Congrès	Représentant UNI au Congrès	<b>Jean-Pierre DJAIWE</b> En présence de <b>Jean CREUGNET</b> (Elu de la Province Nord)	<b>X</b>

		<b>Ines KOUATHE</b> (Elue de la Province Sud) <b>Wali WAHETRA</b> (Elue de la Province des Iles Loyauté) <b>Wassissi KONYI</b> (Collaborateur)	
Congrès	Représentant EVEIL OCEANIEN au Congrès	<b>Milakulo TUKUMULI</b> En présence de <b>Veylma Falao</b> (Elue au Congrès, Secrétaire générale de l'Eveil Océanien)	<b>X</b>
Congrès	Représentant CALEDONIE ENSEMBLE au Congrès	<b>Philippe MICHEL</b> <b>Philippe DUNOYER</b> (député de la 2 <sup>ème</sup> Circ. de la NC).	<b>X</b>
Congrès	Représentant AVENIR EN CONFIANCE au Congrès	<b>Virginie RUFFENACH</b> <b>Alcide PONGA</b> (Maire de Kouaoua) <b>Laura VENDEGOU</b> (Elue à l'assemblée de la Province Sud) <b>Nadine JALABERT</b> (Elue du Congrès)	<b>X</b>
Congrès	Représentant des Loyalistes au Congrès	<b>Françoise SUVE</b> <b>Muriel Malfar PAUGA</b> <b>Christiane SARIDJAN VERGER</b> <b>Naïa WATEOU</b> <b>Julien TRAN AP</b> <b>Christopher GYGES</b> <b>Cameron DIVER</b> <b>Guillaume DENIS</b> <b>Renaldo BOURGEOIS</b> <b>Gil BRIAL</b> <b>Christel VARNEY</b> <b>Katy RIBAUT</b> <b>Arthur LETOURNEULX</b>	<b>X</b>
Assemblée nationale	Député	<b>Philippe MICHEL</b> (représentant du Groupe Calédonie Ensemble au Congrès)	<b>X</b>
Assemblée nationale	Député	<b>Nicolas METZDORF</b>	
Sénat	Sénateur	<b>Pierre FROGIER</b>	<b>X</b>
Sénat	Sénateur	<b>Gérard POADJA</b>	Excusé
<b>SOCIETE CIVILE, ENTREPRISES, RECHERCHE, CULTURE &amp; CULTES</b>			
NC ECO	Président	<b>David GUYENNE</b> <b>Charles ROGER</b> (Directeur Général)	
Recherche	Enseignant-Chercheur	<b>Jeanne ADRIAN</b>	
Recherche	Enseignant-Chercheur	<b>Caroline GRAVELAT</b>	

Recherche	Enseignant- Chercheur	<b>Samuel GOROHOUNA</b>	
Culte	Président de l'Eglise Protestante	<b>Pasteur Leonard KAEMO</b>	<b>X</b>
Culte	Vicaire Général Eglise Catholique	<b>Père APIKAOUA</b>	Indisponible
Association	Porte-parole Association « Dix vers cité »	<b>Pablo BARRI &amp; Aurélie LOMBARDO</b>	
Association	Président – FOL NC : Fédération des Œuvres Laiques de Nouvelle-Calédonie	<b>Pierre Welepa</b>	à tenir
Association	Secrétaire générale - UFFO NC : Union des Femmes Francophones d'Océanie de Nouvelle-Calédonie	<b>Guilaine LOMBARDET</b> En présence de <b>Fara CAILLARD</b> <b>Hmuneiko HAOCAS</b> <b>Dorian NEMOARA</b>	<b>X</b>