

Bilan institutionnel, administratif et financier de l'accord de Nouméa

Version finale

30 mai 2023



d m e

didacticiels et modélisation économiques

Introduction et présentation de la démarche

1. Cadre général

L'accord de Nouméa, signé dans le prolongement des accords de Matignon-Oudinot, qui avaient posé les bases d'une réorganisation profonde des institutions locales, a constitué la trame des vingt-quatre dernières années dans tous les domaines de la vie publique. Au moment d'entamer les discussions politiques sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et sur la place de l'État en Nouvelle-Calédonie, un travail de bilan sur la mise en œuvre de l'accord s'avère nécessaire.

Ainsi, un groupe de travail, composé des représentants des groupes politiques au Congrès de la Nouvelle-Calédonie et du Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, a établi le besoin concernant le travail de bilan, en élaborant le cahier des charges de la prestation, attribuée au consortium CMI – DME.

Ce travail fait suite à un bilan, sollicité par les membres du XVI^e comité des signataires et réalisé en 2018 à partir d'un premier bilan conduit en 2011. Ces deux bilans d'étape de 2011 et 2018 ont procédé à des études essentiellement techniques sur l'effectivité de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa.

Le présent rapport poursuit le travail technique de 2018, en apportant une vision plus qualitative des impacts de l'accord, afin d'alimenter les discussions politiques et d'éclairer les choix des décideurs au moment de préparer la suite de l'accord de Nouméa. Il répond aux objectifs suivants :

- **Evaluer la mise en œuvre et le suivi des mesures de l'accord de Nouméa** et identifier les éventuelles difficultés et contraintes rencontrées.
- **Dresser un bilan de la contribution de l'accord de Nouméa** - à travers ses volets institutionnel et administratif, économique et financier, social et sociétal - **à l'atteinte de ses objectifs.**

Le rapport se décompose en trois parties.

1. Une synthèse du rapport.
2. Un bilan de l'effectivité par mesure de l'accord, synthétisant l'évolution de leur mise en œuvre entre 2011, 2018 et 2023 et les faits marquants participants à l'évaluation de l'effectivité.
3. Un bilan de l'efficacité de l'accord, structuré par grands objectifs et mobilisant, au sein des sous-parties, l'évaluation des mesures pertinentes dans l'atteinte de l'objectif trait.

2. Méthodologie de récolte des informations et d'évaluation

Deux types de **données complémentaires** alimentent le bilan.

- Des **données qualitatives collectées au cours d'une quarantaine d'entretiens réalisés sur place et par analyse documentaire**. La liste des personnes rencontrées et la liste de la documentation utilisée se trouvent en annexe du document.
- Des **données et analyses objectivées quantitatives** : indicateurs de moyens et indicateurs de résultats relatifs aux trois grands objectifs de l'accord permettant d'analyser l'évolution dans le temps de l'atteinte des objectifs sur les trois thèmes. Les données ont été rassemblées à partir des ressources documentaires disponibles (ADRAF, ISEE, Data.gouv).

Les entretiens ont été menés avec pour objectifs de confronter les premières conclusions à la perception des acteurs et de recueillir les points de convergences et de divergences dans l'appréciation des différentes parties prenantes sur l'accord en fonction des différents critères.

Les trois objectifs dont l'atteinte par l'accord de Nouméa (critère d'efficacité) est évaluée dans ce rapport sont fixés dans le préambule du texte de l'accord :

- L'émancipation : « *Cette solution définit pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation* »
- Le rééquilibrage : « *Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage* »
- La constitution d'un destin commun : « *constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun* »

Introduction et présentation de la démarche

Avertissement méthodologique sur l'évaluation du bilan de l'accord de Nouméa

1/ L'évaluation des effets de l'accord de Nouméa au regard des trois objectifs présente une difficulté liée à l'absence de référentiel précis pour examiner l'accord et les effets de sa mise en œuvre.

- Les termes « émancipation », « rééquilibrage » et « destin commun » ne sont pas définis de manière précise par l'accord de Nouméa et ne font pas l'objet d'une compréhension partagée qu'aurait pu par exemple expliciter le comité des signataires ou la loi organique. Si le contenu et le périmètre de l'objectif de rééquilibrage sont relativement bien déterminés (au moins sur un plan socio-économique et culturel), l'objectif d'émancipation l'est moins.
- La définition des termes ne peut se déduire d'une déclinaison sous la forme d'une série d'objectifs voire d'indicateurs qualitatifs ou quantitatifs permettant d'apprécier le niveau d'atteinte globale. Par exemple, si l'objectif de rééquilibrage entre provinces est clairement posé, le niveau à atteindre pour le considérer comme atteint ne l'est pas.
- L'absence de définition partagée des termes peut conduire dans certains cas à des critères d'appréciation distincts entre les parties prenantes et à des visions différentes sur les réalisations et les résultats atteints à l'issue de la durée de l'accord.
 - Une émancipation perçue comme un objectif d'autonomie politique et d'adaptation des politiques publiques peut par exemple chercher à apprécier le bilan coût / avantage du transfert de telle ou telle compétence ou d'un établissement public sans considérer l'autonomie financière comme une fin.
 - Une émancipation perçue comme une simple étape de l'accession à la pleine souveraineté peut plutôt chercher à apprécier si les transferts ont été pleinement réalisés et si la dépendance humaine et financière à l'Etat est allée décroissante.

2/ L'accord de Nouméa n'est par ailleurs pas le seul facteur influant sur l'atteinte des trois objectifs structurants.

- Des dynamiques démographiques, politiques ou socio-économiques internes et externes à la Nouvelle-Calédonie concourent à l'atteinte ou à l'éloignement des objectifs, parfois dans des proportions largement supérieures aux mesures de l'accord.
- Il n'appartient pas par ailleurs au présent rapport d'évaluer de manière exhaustive et approfondie la pertinence des différentes politiques publiques conduites par les acteurs du territoire dans le cadre dont ils disposent. Or ces politiques ont également un effet sur les objectifs.

C'est pourquoi le rapport s'est attaché à apprécier une dynamique plutôt qu'un niveau en matière d'émancipation, de rééquilibrage et de constitution d'un destin commun, ainsi que la part attribuable à l'accord.

Sommaire

1.	<u>Synthèse du bilan</u>	p. 5
2.	<u>Bilan de l'effectivité des mesures de l'accord de Nouméa</u>	p. 10
3.	<u>Bilan de l'accord de Nouméa</u>	p. 24
	Emancipation	p. 26
	Rééquilibrage	p. 45
	Construction d'un destin commun	p. 62
4.	<u>Annexes</u>	p. 67
	<i>Liste des entretiens réalisés et sollicités</i>	
	<i>Liste de la documentation utilisée</i>	

1.	Synthèse du bilan	p. 5
2.	Bilan de l'effectivité des mesures de l'accord de Nouméa	p. 10
3.	Bilan de l'accord de Nouméa	p. 24
4.	Annexes	p. 67

Liste des entretiens réalisés et sollicités

1. Un accord effectif dans sa quasi intégralité

Les trois évaluations (en 2011, 2018 et cette année) de l'effectivité de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa s'accordent sur deux points principaux.

— **L'effectivité de l'essentiel des 39 mesures de l'accord de Nouméa.** Cette effectivité est à mettre au crédit des signataires. Elle est en tant que tel une réussite de l'accord.

33 mesures sont entièrement mises en œuvre (dont 21 l'étaient déjà en 2011), 6 mesures sont partiellement mises en œuvre et aucune non engagée

1. L'IDENTITÉ KANAK

4 mesures entièrement mises en œuvre

3 mesures partiellement mises en œuvre car les points suivants restent en suspens : deux limites administratives ne correspondent pas aux aires coutumières (1.2.2.), participation des autorités coutumières à la médiation pénale limitée (1.2.4.), pas d'accord sur certains symboles (nom, drapeau commun) (1.5.)

2. LES INSTITUTIONS

8 mesures entièrement mises en œuvre

1 mesure partiellement mise en œuvre : l'élargissement des compétences des communes est partiel (2.4.)

3. LES COMPÉTENCES

10 mesures entièrement mises en œuvre à travers les transferts de compétences prévus par l'accord et le partage des compétences désignées (le transfert des compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique n'a pas été sollicité par le congrès)

4. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

7 mesures entièrement mises en œuvre

2 mesures partiellement mises en œuvre car les points suivants restent en suspens : au sein des organismes de logement social, la distinction prévue entre collecteur, promoteur et gestionnaire du parc social n'est pas effective (4.3.1.) et l'ADRAF n'a pas été transférée (4.3.3.)

— **La faible évolution des mesures restant à mettre en œuvre depuis 2018,** période marquée à la fois par les trois consultations et la crise Covid.

2. Synthèse du bilan de l'accord

L'accord de Nouméa a fixé trois objectifs auxquels les mesures devaient contribuer.

- Préparer l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie en développant son économie et sa capacité à se gérer de manière autonome via ses institutions.
- Engager un rééquilibrage géographique et entre les communautés sur les volets économique, social, culturel et politique.
- Permettre au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui vivent en Nouvelle-Calédonie, une communauté humaine affirmant son destin commun.

Les deux premiers objectifs apparaissent comme des prérequis au troisième. Ainsi, l'évaluation porte d'abord sur l'atteinte des deux piliers que sont l'émancipation (2.1.) et le rééquilibrage (2.2.) puis sur la constitution d'un destin commun (2.3.).

2.1. Un processus avancé d'émancipation n'ayant pas conduit à une pleine autonomie

— Des institutions perçues comme légitimes, clé de voute du processus d'émancipation et de la poursuite de la paix civile

S'inscrivant dans la continuité des accords de Matignon-Oudinot, le système institutionnel défini par l'accord de Nouméa est considéré unanimement comme légitime. Cette légitimité repose notamment sur le principe d'un partage du pouvoir permettant d'intégrer à son exercice l'ensemble des forces politiques calédoniennes. Les modalités d'exercice de ce partage de pouvoir peuvent cependant conduire à une certaine inertie dans la prise de décision, trait accentué par la difficulté croissante à dégager une majorité stable dans le temps au sein du congrès ou du gouvernement.

Le désaccord entre les forces politiques concernant le devenir du corps électoral spécial pour les élections aux assemblées de provinces et au congrès, pourrait être toutefois une source potentielle de délégitimation des institutions. Ce risque rend nécessaire la recherche d'une solution à cette question.

— Un exercice effectif des compétences mais une appropriation et une efficacité encore hétérogènes

L'émancipation de la Nouvelle-Calédonie passe par l'**exercice globalement effectif des compétences transférées**. La continuité du service public a été assurée et aucune carence manifeste n'a été constatée, grâce notamment à l'accompagnement de l'Etat (qui parfois dépasse son strict périmètre de compétences). D'un point de vue politique, les transferts ne sont pas remis en cause dans leur principe ou leur globalité.

Dans certains domaines, cet exercice rencontre cependant des limites dans la pleine appropriation des compétences et leur adaptation aux besoins du territoire et de sa population. C'est en particulier le cas dans l'adaptation et l'actualisation du corpus juridique de la compétence de la Nouvelle-Calédonie.

- Ces limites sont inhérentes à l'ambition des transferts au regard du périmètre et de la complexité des compétences concernées et du vivier de ressources humaines et financières d'un territoire de 270 000 habitants. Les transferts ont été justifiés par un objectif politique et non par une analyse d'impact sur la capacité technique à les exercer.
- Mais d'autres facteurs internes comme l'instabilité gouvernementale, la prégnance du clivage politique dans les décisions, y compris techniques, ou un manque de culture de l'évaluation ont limité la capacité des institutions à formuler des stratégies propres ou adopter des propositions pourtant matures techniquement.

La répartition des compétences entre collectivités calédoniennes, inscrite dans l'accord et la loi organique, est par ailleurs considérée comme la **source de certaines inefficiences de l'action publique et d'insécurité juridique**. Cette complexité n'est pas compensée par des coopérations entre institutions qui demeurent ponctuelles et informelles.

— Une montée en compétences du territoire mais des besoins persistants en expertise

Le niveau de formation des Calédoniens est en augmentation constante grâce notamment au développement volontariste de l'offre de formation secondaire et supérieure. Ce développement des ressources humaines et les transferts n'ont pas conduit à une suradministration du territoire : la part de l'emploi public a décliné sur la durée de l'accord et le taux d'administration est inférieur au niveau national. Mais les surrémunérations entraînent un coût budgétaire significatif.

L'assistance technique de l'Etat prévue par l'accord de Nouméa demeure une nécessité pour plusieurs compétences transférées, en particulier celles relevant pour l'Etat d'administrations centrales. Il n'existe cependant pas de vision consolidée des domaines, du volume, de l'évolution et de la qualité de cette assistance technique.

— Un renforcement de l'autonomie financière mais sans réelle émancipation économique

L'autonomie financière de la Nouvelle-Calédonie s'est considérablement renforcée entre 1998 et le début des années 2010. Depuis, elle marque le pas. La stabilisation des transferts métropolitains à la suite à la crise financière de 2008 ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des recettes propres du territoire à due concurrence de la croissance des dépenses publiques. L'écart financier a été soldé au prix d'un endettement croissant, témoignant d'une fragilisation de l'autonomie financière de la Calédonie.

L'économie calédonienne est restée dépendante des transferts publics métropolitains, qui jouent un rôle directeur dans la croissance du PIB calédonien et, par voie conséquence, sur les recettes propres du territoire. Les transferts métropolitains n'ont pas été vecteurs de transformation et de diversification de l'économie calédonienne et n'ont pas suscité l'émergence de relais de croissance endogène. La logique de l'accord est par ailleurs de garantir à la Nouvelle-Calédonie les moyens d'exercer ses compétences par des transferts constants, pas d'aboutir à une autonomie financière, même progressive, de cet exercice.

2.2. Des évolutions notables en matière de rééquilibrage ne pouvant contrarier les dynamiques socio-économiques du territoire

— Des progrès sensibles en matière de rééquilibrage économique mais qui demeurent encore à approfondir

L'accord de Nouméa a contribué aux progrès en matière de rééquilibrage économique, via l'appui à la création de l'usine du Nord, les contrats de développement ou encore des clés de répartition budgétaires en faveur des provinces Nord et Îles. Le processus de convergence des niveaux de vie entre les habitants de la province Nord et de la province Sud en atteste : entre 1996 et 2019, l'écart de PIB par habitant entre les deux s'est réduit de 20 points. La réduction des écarts de niveau de vie a été sensible aussi (et dans les mêmes proportions) entre la province Sud et celle des Îles. Toutefois, dans ce dernier cas, la convergence des niveaux de vie s'explique en quasi-totalité par une démographie moins dynamique qu'au sud.

En 2019, les écarts de niveaux de vie entre les trois provinces sont désormais du même ordre que ceux prévalant entre certains Etats fédérés américains ou encore entre certaines régions métropolitaines. Ce constat, relativement satisfaisant au regard de l'histoire longue, ne doit pas masquer cependant les disparités persistantes au sein même des provinces, et plus particulièrement, en province Nord, entre les côtes Est et Ouest. Ainsi, **le rééquilibrage économique demeure-t-il encore à approfondir**.

Le choix d'une affectation des recettes entrant dans le budget de répartition entre les provinces qui ne reflétait pas leur poids démographique respectif a largement concouru au rééquilibrage économique. Ce choix a été efficient d'un point de vue micro-économique : en moyenne sur la période de l'accord, le coût des clés de répartition s'est élevé à 80 000 francs par habitant de la province Sud et par an alors que l'avantage retiré par chaque habitant de la province Nord a été de 172 kF/an et de 355 kF/an pour chaque Ilien. En revanche, et d'un point de vue macroéconomique, les clés de répartition ont eu un effet récessif sur la province Sud, qui supporte l'essentiel des prélèvements.

— Des investissements massifs qui ont favorisé le rééquilibrage social entre les provinces mais des inégalités humaines qui persistent

L'effort d'investissement, porté par les contrats de développement, a favorisé le rééquilibrage social entre les provinces. Une **réduction des écarts entre les provinces en matière d'accès aux services publics** (soins, raccordement aux réseaux, éducation) est manifeste. Ces effets sont plus limités sur les écarts de niveau de vie. Le territoire présente en outre un niveau d'inégalités supérieur à la moyenne nationale et aux autres pays de la région.

Les **politiques volontaristes dans le domaine de l'éducation et de la formation** (à travers l'Université de Nouvelle-Calédonie et Cadres avenir en particulier) en faveur d'un rééquilibrage à la fois entre les provinces et entre les communautés, ont contribué à un mouvement de rattrapage. Mais les écarts demeurent importants et ce rythme peut être perçu comme insuffisant.

- La part de Kanak parmi les cadres est passé de 6,5 % en 1989 à 11,6 % en 2019.
- L'indice synthétique de l'éducation (qui constitue l'un des trois piliers du développement humain) de la PN équivaut à 54 % seulement de celui de la PS et celui de la PIL à 50 %.

— Une identité kanak mieux conservée et transmise

L'accord de Nouméa a donné à la culture kanak les moyens de sa conservation et de sa diffusion mais n'a pas suscité de rééquilibrage géographique de l'offre culturelle.

La transmission de la culture kanak est passée par la **construction d'un projet éducatif intégrant l'enseignement des langues et de la culture kanak** aux programmes scolaires. Ce projet est relativement ambitieux en comparaison à d'autres pays avec des enjeux communs de transmission culturelle même si ses effets sont difficilement mesurables.

— Un rééquilibrage politique atteint qui pose désormais la question de l'ajustement des mesures l'ayant favorisé

L'objectif de rééquilibrage politique engagé par les accords Matignon-Oudinot via la provincialisation peut être considéré comme atteint par l'accord de Nouméa à travers : la clé de répartition des sièges au congrès entre provinces, le corps électoral spécial, le principe de collégialité, les modes de nomination au CESE ou la création du Sénat coutumier.

L'accord n'a cependant pas prévu de mécanisme d'ajustement de la clé de répartition pour tenir compte des évolutions démographiques depuis 1998. La question du niveau légitime et acceptable du rééquilibrage politique se pose désormais. D'autant que la majorité des Kanak vit désormais (2019) en province Sud contre 39 % en 1996.

2.3. Un processus d'émancipation et de rééquilibrage ne pouvant aboutir seuls à la constitution d'un destin commun, à mettre au cœur de l'accord de demain

Emancipation et rééquilibrage apparaissent comme des *conditions nécessaires mais pas suffisantes* à la construction d'un destin commun. **L'accord de Nouméa comportait des mesures spécifiques afin de favoriser la construction de ce destin commun.** Jusqu'à présent, ces mesures n'ont débouché que sur une **définition partielle de symboles de l'identité commune** et sur une **définition de la citoyenneté calédonienne limitée à celle du corps électoral.**

Avec la perspective prévue dès 1998 de consultations binaires, **l'accord a paradoxalement contribué à entretenir le clivage politique que le destin commun était censé transcender.** Ce clivage a marqué l'ensemble du fonctionnement des institutions et aucune majorité qualifiée n'a émergé des consultations.

Ce clivage politique n'a pas empêché la société de tisser (lentement) des liens personnels et sociaux croissants entre communautés comme en ont témoigné les personnes interrogées par la mission. D'après les recensements, la personnes se déclarant de plusieurs communautés sont en augmentation (8 % en 2009, 11 % en 2019).

1.	Synthèse du bilan	p. 5
2.	Bilan de l'effectivité des mesures de l'accord de Nouméa	p. 10
3.	Bilan de l'accord de Nouméa	p. 24
4.	Annexes	p. 67

Liste des entretiens réalisés et sollicités

L'accord de Nouméa a créé un comité des signataires chargé de veiller à sa bonne application et de participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre et le suivi des dispositions prévues. 19 réunions du comité se sont tenues entre 2000 et 2019. Toutes les réunions du comité des signataires ont donné lieu à un relevé de conclusions rendu public.

À la demande du comité des signataires, deux rapports évaluant l'effectivité de la mise en œuvre de l'accord ont été réalisés en 2011 et 2018. Une ultime mise à jour de ce bilan a été souhaitée par les partenaires.

L'analyse confirme deux éléments principaux :

- **L'effectivité de l'essentiel des 39 mesures** de l'accord de Nouméa. Cette effectivité est à mettre au crédit des signataires. Elle est en tant que tel une réussite de l'accord.
- **La faible évolution des mesures restant à mettre en œuvre depuis 2018**, période marquée à la fois par les trois consultations et la crise Covid.

Pour cette raison, le présent rapport ne reprend pas l'analyse détaillée fournie en 2018, à laquelle le lecteur est invité à se reporter ([Lien vers le Rapport de 2018](#)). Une présentation succincte des mesures est cependant rappelée ci-après.

1. L'identité kanak

1.1. Le statut civil particulier



Les dispositions de l'accord sur le statut civil particulier ont été correctement transposées dans la loi organique de 1999 (actuellement articles 7 à 19), outre l'expression « statut coutumier » qui a été remplacé par « statut civil coutumier ». Le statut introduit, induit une situation de pluralisme juridique dans laquelle les différents statuts sont égaux entre eux, ce qui était l'intention de l'abandon de l'expression « statut particulier ».

Le droit civil tient compte des procédures coutumières et le système judiciaire s'est adapté efficacement.

Focus sur les faits marquants :

- En 2017*, 40 % des enfants néo-calédoniens sont nés sous le statut civil coutumier. Ce statut, qui déroge au code civil français, offre un cadre juridique à la coutume kanak.
- La loi du pays relative au congé pour responsabilité coutumière adoptée en 2018 établit un lien entre la coutume et le droit du travail.
- L'article 19 de la loi organique modifié en 2013 permet désormais à la juridiction pénale de droit commun, en l'absence de demande contraire de l'une des parties, de statuer sur une demande de dommages et intérêts formée par une personne de statut civil coutumier, victime de faits de nature pénale commis par une personne de même statut civil.
- Aujourd'hui, 49 assesseurs coutumiers statuent aux côtés du magistrat professionnel dans les affaires de droit civil relevant du statut civil coutumier. Ils forment une chambre civile coutumière, à laquelle préside le magistrat, qui se prononce sur les affaires relatives aux personnes et aux biens, au droit foncier coutumier et d'assistance éducative.

* date des dernières données disponibles sur le site de l'ISEE pour cette catégorie

1.2.1. Le procès-verbal de palabre

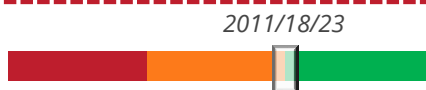


Le statut juridique du procès-verbal de palabre a été redéfini et encadré par une loi du pays en 2006, prévue par la loi organique. Elle a également instauré un registre des autorités coutumières pour chaque aire coutumière en prévoyant que les officiers publics coutumiers (OPC), agents de la Nouvelle-Calédonie appartenant à un corps de fonctionnaires spécialement créé, en assurent la tenue.

Focus sur les faits marquants :

- Depuis 2018, il y a en moyenne deux officiers publics coutumiers par aires. Le nombre d'actes s'élève environ à 4 000 par an.
- Le dispositif est en cours d'évolution avec un projet de texte simplifiant le statut d'OPC et créant un grade d'OPC adjoint, dédié uniquement aux tâches administratives.

1.2.2. Les aires coutumières



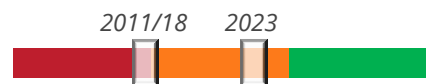
Conformément aux prévisions de l'accord, les aires coutumières ont été constituées dans le respect des structures coutumières et ont vu leur rôle valorisé. Toutefois, leurs limites ne correspondent pas exactement aux limites administratives avec la commune de Poya, partagée entre deux aires coutumières et l'aire coutumière de Ajië-Aro à cheval entre provinces Nord et Sud.

1.2.3. Désignation des autorités coutumières



Les nouvelles modalités de désignation des autorités coutumières appliquent les dispositions du point.

1.2.4. Rôle des autorités coutumières



La médiation pénale coutumière n'a pas été mise en œuvre.

Des mesures ont néanmoins été mises en place pour mieux coordonner justice et coutume. Ainsi, pour les mineurs un décret de 2019 permet de réaliser les travaux d'intérêt général en aire coutumière en lien avec les autorités coutumières.

L'articulation entre les autorités politiques et coutumières demeurent un sujet d'interrogation pour les personnes auditionnées. Les uns soulignent le peu de formalisation de la prise en compte des autorités coutumières, hormis les procédures propres au sénat coutumier. Les autres soulignent que les coutumiers sont des acteurs de nombreuses politiques publiques, comme lors de la gestion de la crise Covid.

1.2.5. et 2.1.4.b) Sénat coutumier



La mesure de l'accord sur le Sénat coutumier a été correctement transposée dans la loi organique qui fixe sa composition et son rôle pour les projets de lois du pays concernant l'identité kanak.

Les premières délibérations sur des textes ou sujets de fond ont été prises seulement à partir de 2011.

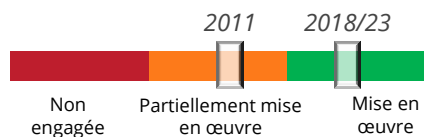
Le Sénat coutumier est encore confronté à un problème de légitimité, comme l'atteste l'instabilité récurrente de l'institution. Certains plaident pour la disparition des aires coutumières et pour une interaction directe avec les chefferies. La question de la structuration pertinente du monde coutumier demeure un sujet de questionnement partagé, sans solution consensuelle.

Focus sur les faits marquants :

- 18 délibérations sur des projets ou propositions de loi du pays (5), projets de délibération du congrès (4) ou projets de délibérations d'une assemblée provinciale (6) et sur d'autres textes (3) entre 2011 et 2019*
- 10 vœux/priorités, à travers des rapports ou communication d'objectifs

* Les dernières informations sur le site du sénat coutumier datent de 2019

1.3.1. / 1.3.2. / 1.3.5. Le patrimoine culturel



Le recensement et le rétablissement des noms kanak des lieux ainsi que l'identification et la protection des sites sacrés kanak ont été financés dans le cadre des contrats de développement Etat/provinces. En province Sud, seuls les processus de valorisation des données toponymiques pour les villes du Grand Nouméa et l'île des pins n'ont pas encore aboutis.

Le recensement des objets culturels a été mené à bien, avec 17000 objets recensés auprès de 110 musées internationaux. La période a notamment été marquée par le retour en Nouvelle-Calédonie des reliques du grand chef Ataï, comme l'Etat l'avait promis.

L'Etat a transféré à la Nouvelle-Calédonie l'Agence pour le développement de la culture kanak (ADCK) en 2012, dont le Centre Culturel Tjibaou faisait partie, tout en versant une dotation financière de compensation intégrée à la dotation globale de compensation dont bénéficie le territoire. L'ADCK-CCT a poursuivi sa mission de recherche, de valorisation et de promotion de la culture kanak.

1.3.3. Les langues



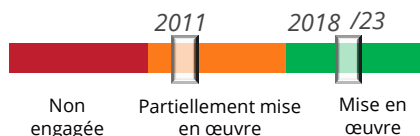
Les enseignements des langues kanak sont aujourd'hui pleinement structurés au primaire et au secondaire avec 4 langues kanak reconnues comme matières d'enseignement. Une formation de formateurs, locuteurs de langues kanak, intervenant dans les établissements publics de l'enseignement des premier et second degrés a été mise en place depuis 2017. L'enseignement supérieur des langues kanak est réalisé via la licence « langues littératures civilisation étrangères et régionales langues » parcours « langues et cultures océaniques ». La recherche sur les langues kanak se fait par l'équipe ERALO de l'UNC. Un Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) en langue kanak a été créé.

La place des langues dans l'espace médiatique s'est accrue depuis 2011 et une augmentation des publications en langue kanak a été constatée grâce au travail de l'ALK, qui s'est au préalable attachée à normaliser et codifier le système d'écriture.

Focus sur les faits marquants :

- 1 élève sur 8 choisit l'apprentissage de l'une des 4 langues kanak enseignées à l'école (2ème choix de langue en LV2 après l'espagnol).
- La chaîne NCTV devenue « Caledonia » en 2017 lance en 2016 le premier journal TV en langue Kanak
- Canal + Calédonie réserve une partie de sa programmation à un auditoire kanak avec la diffusion de dessins animés en langues
- Nouvelle Calédonie 1^{ère} diffuse, depuis 2012, les chroniques de l'ALK (Hwan pala et Terres de paroles jusqu'en 2020 et Vee Te Yoo en 2023)

1.3.4. Soutien au développement artistique et culturel



Conformément à l'accord de Nouméa la direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie et le Vice-Rectorat ont poursuivi depuis les années 2000 une politique volontariste en faveur de l'apprentissage des arts et de la culture en milieu scolaire et un diplôme d'Intervenant artistique et culturel a été mis en place par le gouvernement de la NC.

Le Conservatoire de Musique de la Nouvelle-Calédonie (CMD-NC) dispose d'un département des musiques traditionnels et chants polyphoniques océaniques, dont le travail se concentre notamment sur la reconnaissance des instruments et des pratiques musicales traditionnelles.

Une convention a été signée en 2018 permettant aux producteurs calédoniens de bénéficier des dispositifs de soutien du CNC.

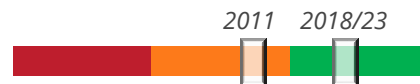
La SACENC joue son rôle de perception et de répartition des droits d'auteur avec 896 sociétaires ayant perçu des droits d'auteur en 2021 (soit 70 % des membres).

L'Etat a soutenu le développement des infrastructures culturelles dans les trois provinces et dans leur entretien, à travers les contrats de développement. Il demeure un financeur important de la politique culturelle à travers un budget qui s'élève à 1,4 M€ en 2022, piloté par la mission aux affaires culturelles.

Focus sur les faits marquants :

- Le nombre d'établissements culturels a été multiplié par 5 entre 1997 et 2023
- Entre 2007 et 2016, le nombre d'événements musicaux a été multiplié par 3,6 mais le nombre d'abonnés aux bibliothèques a baissé de 30 %

1.4. La terre



La réforme foncière a été mise en œuvre par l'ADRAF, dans la continuité des travaux envisagés dès les années 1970. Les attributions sont aujourd'hui de plus en plus rares.

De nombreux acteurs considèrent que la réforme a permis d'atteindre un équilibre dans la répartition foncière du territoire, les terres coutumières représentant 17 % du total sur la grande terre. Les revendications qui demeurent devraient pouvoir être traitées sur le stock de l'ADRAF (9 000 ha), sous réserve que les conflits qui empêchent aujourd'hui les réattributions soient réglés.

Contrairement à ce qui était envisagé dans la loi organique, l'ADRAF n'a pas été transférée de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie en l'absence de sollicitation par le Congrès.

L'expérimentation du cadastre sur les terres coutumières, menée par le Sénat coutumier sur trois territoires distincts, n'a pas aboutie.

1.5. Les symboles

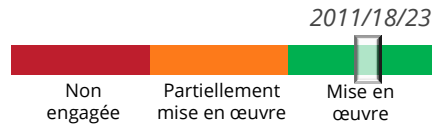


L'hymne, la devise et le graphisme des billets de banque ont été adoptés en 2010.

Aucun accord ne s'est encore fait sur le choix d'un nouveau nom, ni sur celui d'un drapeau commun.

2. Les institutions

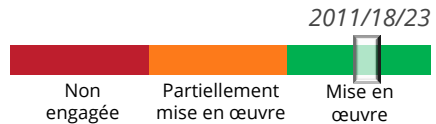
2.1.1. Composition des assemblées de province et du Congrès



La mesure, traduite à l'article 185 de la loi organique, est mise en œuvre depuis les élections provinciales de 1999. La faculté, pour chaque assemblée de province, d'adapter l'effectif des conseillers non-membres du Congrès, n'a pas été exercée.

Non précisé dans l'accord, la loi organique (art. 191) a fixé un mode scrutin proportionnel. L'article 192 (modifié en 2000) prévoit des listes paritaires.

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

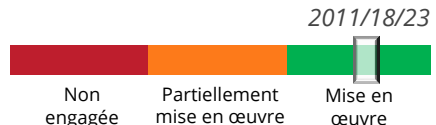


La mesure, traduite aux articles 62 et 186 de la loi organique, est mise en œuvre depuis les élections provinciales de 1999.

Le calendrier des transferts de compétences et de l'organisation des consultations est lié à celui des mandatures. Les élections provinciales ont été organisées tous les cinq ans à compter de 1999.

Aucune dissolution n'a eu lieu.

2.1.3. Lois du pays



La Nouvelle-Calédonie est la seule collectivité pouvant adopter des actes ayant valeur législative. En vertu de l'article 77 de la Constitution et des articles 99 et 103 à 105 de la loi organique, les lois du pays ont même force juridique que les lois et sont soumises au contrôle a priori du Conseil constitutionnel (décisions « LP »). Le Conseil d'Etat rend par ailleurs un avis sur le projet ou la proposition de loi du pays.

A la suite d'une modification de 2009 de l'article 107, les lois du pays peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

La loi organique (art. 99) a précisé les matières de la compétence des lois du pays. Ce domaine a été étendu en 2013 à la création d'autorités administratives indépendantes.

Focus sur les faits marquants :

- 273 lois du pays promulguées depuis 1999
- 7 décisions LP du Conseil constitutionnel (contrôle a priori) et 6 décisions QPC (contrôle a posteriori)

2.1.4.b) Conseil économique et social (devenu « conseil économique, social et environnemental »)



Le conseil est intégré au processus délibératif du congrès. Il peut également être consulté par les assemblées de province, le sénat coutumier ou le gouvernement sur des projets ou propositions.

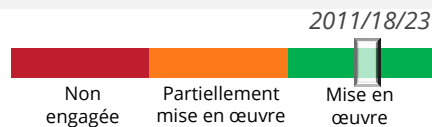
A la suite d'une modification de la loi organique de 2013, son champ de compétences a été étendu aux questions environnementales et son intitulé modifié. Ses membres sont passés de 39 à 41. Les deux membres supplémentaires sont désignés par le comité consultatif de l'environnement en son sein.

Au-delà des avis sur les projets et propositions, le conseil a développé une faculté d'auto-saisine. Il publie des vœux transmis au congrès, aux provinces ou au gouvernement, sur les sujets peuvent dépasser le champ de compétences de ses avis.

Focus sur les faits marquants :

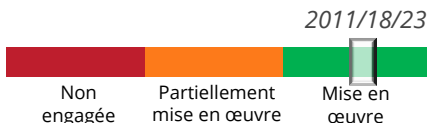
- 161 avis publiés sur la période 2017-2022.
- 10 vœux publiés sur la période 2017-2022 sur des sujets variés comme : organisation normative et judiciaire coutumière, simplification administrative, additifs alimentaires, sécurité routière, endométriose.

2.1.5. Limites des communes et des provinces



La coïncidence est respectée à l'exception du territoire de la commune de Poya, réparti entre les provinces Sud et Nord. Le découpage de la commune correspond à celui du district coutumier de Muéo, qui regroupe les 6 tribus implantées sur ce territoire.

2.2.1. Le corps électoral



Les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les élections de provinces et du congrès sont organisées sur la base de corps électoraux spécifiques. Le sujet a fait l'objet d'un suivi régulier dans le cadre du comité des signataires.

Élections provinciales. Conformément au point 2 de l'accord et à l'article 77 de la Constitution, introduit par la révision du 20 juillet 1998, disposant que la loi organique déterminerait « les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral », l'article 4 de la loi organique institue une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Les conditions à remplir pour bénéficier de la citoyenneté sont celles à remplir pour faire partie du corps électoral spécial pour les élections provinciales (art. 188).

La révision constitutionnelle du 23 février 2007 (art. 77) a précisé que les conditions comprenant une durée de domiciliation ne sont pas « glissantes » dans le temps et restent appréciées à la date de 1998. Depuis 1998, le vivier de nouveaux électeurs est limité aux descendants des personnes remplissant les conditions pour être inscrits sur la LESC en 1998. La liste électorale spéciale provinciale (LESP) est révisée chaque année.

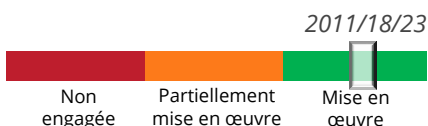
Consultations. Le corps électoral spécial pour les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté (LESC) est défini à l'article 218 de la loi organique. Il a été décidé lors des comités des signataires du 5 juin 2015 et du 2 novembre 2017 de dispenser certaines catégories d'électeurs de toute démarche pour être inscrits sur la LESC. Ces accords politiques ont été retranscrits aux articles 218-2 et 218-3 de la loi organique.

Le transfert des règles relatives à l'administration des communes prévu à l'article 27 de la loi organique n'ayant pas été sollicité, la question d'une évolution des règles relative aux élections communales n'a pas été soulevée pendant la durée de l'accord.

Données clé :

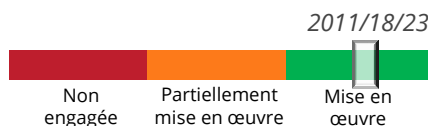
- Au 30 avril 2023, 178 374 électeurs inscrits sur la LESP et 220 970 sur la liste électorale générale (LEG)
- 184 364 électeurs inscrits pour la consultation de 2021

2.2.2. Seuil de représentativité



La mesure, traduite à l'article 192 de la loi organique, est mise en œuvre depuis les élections de 1999.

2.3. L'exécutif



La mesure a été traduite dans la loi organique (chap. 3 sur le gouvernement et art. 195 à 197 sur les incompatibilités). Les membres du gouvernement (5 à 11) sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle par le congrès pour la durée de la mandature. Les listes sont présentées par les groupes constitués au congrès (art. 79). Le gouvernement élit son président. Le gouvernement fonctionne de manière collégiale et solidaire. Ses décisions sont prises à la majorité de ses membres.

Le congrès peut mettre en cause la responsabilité de l'exécutif par l'adoption, à la majorité de ses membres, d'une motion de censure (art. 95 et 108). Aucune motion de censure n'a été votée.

2.4. Les communes

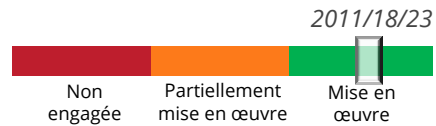


Les communes de Nouvelle-Calédonie bénéficient de la clause générale de compétence. Les règles de leur fonctionnement relèvent d'un code des communes adapté.

Leurs compétences ont été élargies dans certains des domaines mentionnés dans l'accord, pas en matière fiscale.

3. Les compétences

3.1.1. Les compétences référendaires réaffirmées et celles nouvellement acquises



Les articles 22 et 25 de la LO fixent la liste des compétences confiées à la NC, élargies à celles dont elle ne disposait pas en vertu de la loi 88-1028 du 9/11/88.

3.1.2. Les compétences à transférer



L'ensemble des compétences visées à l'article 26 de la loi organique ont été transférées à compter du renouvellement du Congrès de 2009. Les compétences transférées et l'échéancier des transferts ont fait l'objet de lois du pays adoptés à la majorité des 3/5e (art. 26). Une révision d'août 2009 a étendu le calendrier initial et prévu un concours technique et une aide à la formation de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de conventions fixant des mesures d'accompagnement aux transferts. Un accord cadre a été signé en 2010.

La loi organique prévoit une compensation par l'Etat des charges correspondant à l'exercice des compétences nouvelles (art. 55) et un transfert des services ou parties de services de l'Etat chargés exclusivement de la mise en œuvre d'une compétence attribuée à la Nouvelle-Calédonie ou aux provinces (art. 56). Des conventions ont prévu les conditions de mise en œuvre du transfert.

La loi organique du 3 août 2009 a introduit l'article 59-1 qui, en matière d'enseignement secondaire et d'enseignement primaire privé, prévoit une dérogation à l'article 59. Les personnels rémunérés sur le budget de l'Etat au titre de l'exercice de ces compétences sont mis à disposition de la Nouvelle-Calédonie de manière globale et gratuite (MADGG).

Les établissements publics mentionnés à l'article 23 de la loi organique ont été transférés par décret à la Nouvelle-Calédonie, à l'exception de l'ADRAF, à défaut de demande du congrès.

Le Congrès n'a pas sollicité le transfert des compétences visées à l'article 27 de la loi organique (enseignement supérieur, communication audiovisuelle, règles relatives à l'administration des collectivités). Les partenaires présents au XIXe comité des signataires du 10 octobre 2019 ont pris acte de l'achèvement du processus technique préparatoire à ces transferts conformément aux engagements du XIVe comité qui avait prévu la création d'un groupe de travail spécifique sur les modalités du transfert dans le cadre de l'avis du Conseil d'Etat rendu en juillet 2016.

Données sur les dotations de l'Etat aux collectivités et à leurs compétences (montants 2021)

- Dotation globale de compensation (DGC) à la Nouvelle-Calédonie : 6,9 Md FCFP (en 2023)
- MADGG : 48,4 Md FCFP

Autres dotations de l'Etat aux collectivités du territoire

- Dotations aux provinces : 11 Md FCFP répartis entre la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGEC)
- Dotations aux communes : 12 Md FCFP comprenant notamment la DGF

3.2.1. Les relations internationales

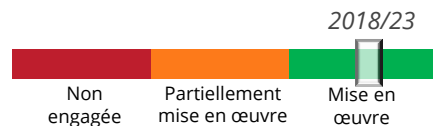


L'accord a été correctement transposé et l'État associe la Nouvelle-Calédonie à l'exercice de ses compétences en matière de relations extérieures.

Focus sur les actions conduites

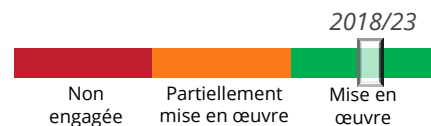
- Signature d'engagements internationaux à caractère politique : Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Vanuatu.
- Ouvertures de légations dans les postes diplomatiques français : Nouvelle-Zélande (2012) et, à venir : Australie, Fidji, PNG, Vanuatu. Avant leur prise de fonctions, une formation de neuf mois, financée par l'Etat, est dispensée aux délégués à Sciences-Po Paris, entrecoupée de stages en immersion dans des ambassades de la région.
- Participation aux organisations internationales, programmes et événements internationaux : membre à part entière du Forum des îles du Pacifique depuis 2017, membre associé de Communauté du Pacifique (CPS), partie prenante du Programme de développement des îles du Pacifique (PIDP), membre associé de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et de l'Unesco, membre du comité régional de l'OMS...
- Structuration d'une diplomatie économique (plan OSE) et visites.

3.2.2. Les étrangers



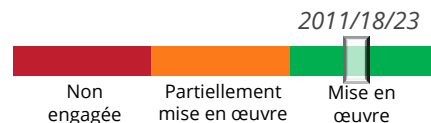
Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie est consulté par le haut-commissariat sur la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers et sur la délivrance des visas pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois. L'avis simple reste le mode de consultation de la Nouvelle-Calédonie pour les demandes de titre de séjour. Mais les services de l'Etat et du gouvernement collaborent pour faire converger leurs avis relatifs à la délivrance des visas de séjour et aux autorisations de travail

3.2.3. L'audiovisuel



Une convention de 2004 entre l'Arcom (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique) et la Nouvelle-Calédonie organise le partage de compétences. La convention a institué une commission de travail dont la mission est de procéder régulièrement à des échanges d'information relatifs à l'exercice de la régulation audiovisuelle en prévision du transfert éventuel de cette compétence. Le comité territorial de l'audiovisuel (CTA) de Nouvelle-Calédonie est composé de 8 membres dont quatre membres désignés par le gouvernement. Il se réunit une fois par an et est consulté par l'Arcom sur les décisions à prendre en matière d'audiovisuel.

3.2.4. Le maintien de l'ordre



Dans le cadre de sa compétence en matière de maintien de l'ordre, l'Etat concourt à la mise en œuvre de certaines compétences de la Nouvelle-Calédonie, en particulier : la politique de sécurité routière, la répression des infractions pénales de niveau contraventionnel instituées par la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de ses compétences.

3.2.5. La réglementation minière



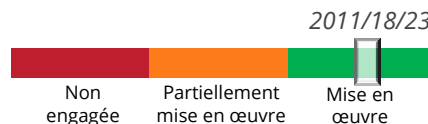
L'accord de Nouméa a favorisé un exercice concerté de la compétence minière entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces, en y associant l'Etat.

La composition du comité consultatif des mines (art. 41) créé en 1988 a été élargie (il est aujourd'hui composé de représentants de l'Etat, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, du congrès, du sénat coutumier, des provinces, des communes, des organisations professionnelles et syndicales et des associations de protection de l'environnement).

Le conseil des mines (art. 42) a été créé conformément au point 3.2.5 : il réunit le président du gouvernement et les présidents des assemblées de province et le haut-commissaire qui le préside mais sans voix délibérative. Une procédure particulière est prévue pour l'adoption d'une loi du pays dans cette matière visant à favoriser le consensus entre Nouvelle-Calédonie et provinces.

La direction de l'Industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) exerce ses missions pour le compte des provinces, de la Nouvelle-Calédonie et de l'Etat.

3.2.6. Les dessertes aériennes internationales



Le transfert de compétence a eu lieu en 2013. Elle est exercée par une direction mixte entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie.

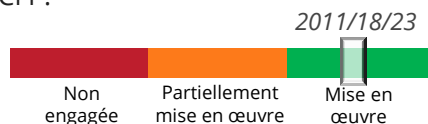
3.2.7. L'enseignement supérieur et la recherche



La mesure, traduite à l'article 38 de la loi organique, a été mise en œuvre de manière effective à partir des années 2010. La Nouvelle-Calédonie est désormais associée à la préparation de la stratégie de recherche et d'enseignement supérieur. L'article 38 a aussi créé un comité consultatif de la recherche (CCR) placé auprès du Congrès. Il est composé d'un collège institutionnel (Congrès, gouvernement, provinces, haut-commissaire) et d'un collège scientifique.

L'Université de Nouvelle Calédonie a créé en 2014 le CRESICA (« consortium pour la recherche, l'enseignement supérieur en Nouvelle-Calédonie »). Il rassemble les acteurs majeurs de la recherche et de l'enseignement supérieur. En cohérence avec le CRESICA, un contrat de site a été signé entre l'Etat et l'Université, intégrant les membres du CRESICA, le gouvernement, les trois provinces et la ville de Nouméa. Ce contrat (2017-2022) définit les grands axes de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche en Nouvelle-Calédonie. La mise en œuvre du contrat de développement Etat-intercollectivités a permis de coconstruire avec la Nouvelle-Calédonie la stratégie de financement dans le domaine. Le CDEI signé pour la période 2017-2022 présente un budget de 1 Md FCFP.

3.3. Les compétences régaliennes



La mesure a été traduite et ses matières explicitées à l'article 21 de la loi organique.

Si elles restent de la compétence de l'Etat, les compétences régaliennes peuvent concourir à l'exercice de certaines compétences de la Nouvelle-Calédonie : par exemple la justice pour l'application du corpus juridique spécifique au territoire ou les forces de l'ordre pour les questions de sécurité routière. Les services de l'Etat compétents sont en interaction avec les institutions du territoire.

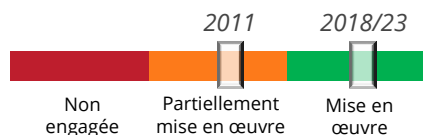
La question de la formation et de l'association de néo-calédoniens à l'exercice de responsabilités dans ces domaines est traitée à la mesure 4.1.2.

4. Le développement économique et social

4.1.1. Un système de formation plus adapté aux spécificités de la Nouvelle-Calédonie

Le transfert du premier et second degré est maintenant totalement effectif (2012 pour le second degré et le primaire privé). En 2016, le projet éducatif de la Nouvelle Calédonie a été adopté, (ses spécificités présentées dans le focus ci-dessous).

La Nouvelle Calédonie s'est dotée de formations locales pour ses formateurs avec deux types de formations qui préparent aux métiers d'enseignant du premier degré (l'IFM-NC et l'ENEP forment en trois ans les instituteurs qui exerceront respectivement dans des établissements publics et privés) et l'INSPE qui forme, après un master, des professeurs des écoles et des professeurs du second degré. En 2023, l'université de la Nouvelle-Calédonie propose neuf spécialités du master métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation du secondaire.

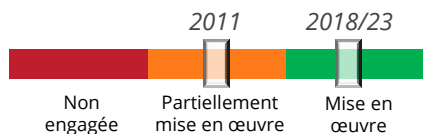


Adaptation des programmes aux spécificités du pays :

- L'enseignement des fondamentaux de la culture Kanak dès le primaire, avec un parcours jusqu'à la fin du secondaire
- LV1 qui est obligatoirement l'anglais et la possibilité de prendre une des quatre langues kanak en LV2, mais aussi des langues des pays de la région du pacifique, comme le japonais
- Tous les collèges et lycées doivent avoir un partenariat linguistique avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande
- Adaptation du programme dans certaines matières (SVT, histoire/géographie, musiques et arts plastiques)
- Volonté que chaque élève puisse découvrir une province lors de sa scolarité et effectue un voyage scolaire hors du territoire
- 30 minutes supplémentaires de cours par semaine par rapport à la métropole au lycée
- Collèges et lycées : statuts prévoient qu'un coutumier siège au CA des établissements

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

L'enseignement supérieur en Nouvelle-Calédonie, les dispositifs (Cadres avenir, bourses des provinces) et partenariats (ENM, CPAG/IPAG, universités) se sont renforcés le long de la période de l'accord de Nouméa pour améliorer l'accès des calédoniens à la haute fonction publique et des kanak aux responsabilités dans tous les secteurs.



Focus sur les faits marquants :

- Le GIP Formation Cadres Avenir accompagne ses bénéficiaires, majoritairement kanak (67 %), dans leur formation initiale pour les étudiants (PCEA), continue pour les professionnels (PCAP et MBA) ou dans la préparation des concours nationaux de la haute fonction publique. Ce dernier programme a été lancé en 2016 pour répondre à la demande du comité des signataires de l'accord de former les néo-calédoniens aux fonctions régaliennes.
- L'UNC propose 7 masters, a développé une offre de classe préparatoire aux grandes écoles et a ouvert un campus à Koné en province Nord en 2020. Elle forme environ 40 % de kanak.

4.2.1. Les contrats de développement



Le format des générations de contrats 2000/2005, 2006/2010, 2011/2016 et 2017/2023 a considérablement évolué par rapport aux deux premières générations : lors de la dernière contractualisation en 2017, le nombre de contrats est de dix (Nouvelle-Calédonie, Intercollectivités, trois contrats provinciaux, cinq contrats communaux dont l'Agglomération et VKP) et le nombre de collectivités co-contractantes de trente-sept (la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces et les trente-trois communes).

Si le format des contrats a évolué entre 1990 et 2017, les objectifs affichés sont néanmoins restés similaires au fil des générations : accès aux formations, insertion des jeunes, développement économique, amélioration des conditions de vie des populations, développement culturel.

L'Accord de Nouméa de 1998 précisait que les contrats devaient tendre à accroître l'autonomie et la diversification économique du territoire.

La question de l'atteinte des objectifs des contrats peut donc se poser selon deux angles différents : celui du rééquilibrage du territoire et celui de l'accroissement de l'autonomie du territoire et de sa diversification économique.

Toutes générations confondues, les périmètres Nord et Iles représentent respectivement 27 % et 12 % du coût total contractualisé pour 34 % et 16 % du montant de part Etat contractualisée, et sur la période 1990-2023 la répartition de la part Etat s'est donc faite favorablement vers le Nord et les Iles.

Les crédits de part Etat ont été en moyenne affectés à 59 % pour le Nord et les Iles et à 41 % pour le Sud.

Ce ratio était encore plus important lors de la première génération de contrats (73 % contre 27 %) et s'est ensuite stabilisé entre 58 % et 59 % selon les générations de contrats.

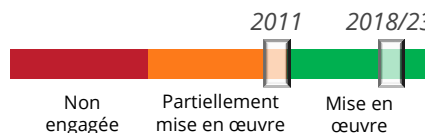
Cette stabilité dans le temps montre une volonté de l'Etat d'affecter une part plus importante de ses crédits aux deux périmètres qui affichaient les besoins les plus prégnants en matière de rééquilibrage et de respecter ainsi les termes de l'accord de Nouméa.

4.2.2. Les mines



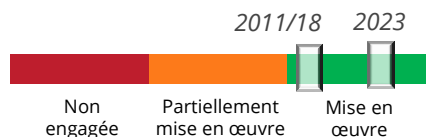
Au travers du schéma et du code miniers, la Calédonie dispose désormais d'un cadre stratégique cohérent d'exploitation, de valorisation et de contrôle de ses richesses minières.

4.2.3. L'énergie



La Nouvelle-Calédonie dispose d'Enercal et pilote donc pleinement la politique énergétique du territoire. Elle s'est dotée d'un schéma pour la transition énergétique adopté en 2016, en cours de révision.

4.2.4. La modernisation du financement de l'économie



Les accords de Matignon-Oudinot dotaient les provinces de la compétence en matière de développement économique. L'accord de Nouméa réaffirmait, quant à lui, le rôle essentiel de l'action publique dans le financement du développement.

Au travers de financements dédiés, l'objectif poursuivi visait à favoriser la création et le développement d'entreprises, souvent de taille modeste, dans une perspective de rééquilibrage du tissu productif.

La Nouvelle-Calédonie dispose désormais d'établissements financiers spécialisés comme la BCI, ou encore de structures assimilables à des sociétés de capital-risque (comme l'ICAP, l'ADIE ou Initiative-NC).

L'accord offrait aussi aux trois provinces la possibilité de soutenir le développement des entreprises en collaboration avec le secteur bancaire. Leurs interventions ont pris la forme de subventions directes (sur budget provincial) ou d'appuis *via* les SEM de développement provincial (voir § 4.3.3 ci-après).

Ces dispositifs (publics ou mixtes) de soutien financier et d'accompagnement de l'entrepreneuriat ont participé à la forte création nette d'entreprises (+57 %) enregistrée entre 2007 et 2021. Cette dynamique entrepreneuriale est repérable sur l'ensemble du territoire (+60% en province sud, +52 % en province nord et +41 % dans celle des Iles).

4.3.1. Le logement social



L'Etat a poursuivi son effort financier en faveur de la construction de logements sociaux à travers les contrats de développement et la défiscalisation.

Contrairement à ce qui est prévu dans l'accord, au sein des organismes de logement social, la distinction prévue entre collecteur, promoteur et gestionnaire du parc social n'est pas effective. Le Fonds Social pour l'Habitat continue de cumuler ces trois rôles, il n'y a donc toujours pas de collecteur financier indépendant.

Focus sur les faits marquants :

- L'habitat est le premier secteur soutenu par les contrats de développement (18 % des coûts totaux contractualisés)
- Les contrats de développement ont contribué à la construction intensive de nouveaux logements sociaux pour atteindre un total de 15 714 logements sociaux en 2021, ce qui représente plus du double des 7 068 logements sociaux qui existaient en 2005. Un ralentissement de la construction est survenu en fin de période avec, en moyenne, 5,9 % de croissance annuelle de logements sociaux.

4.3.2. La couverture sociale

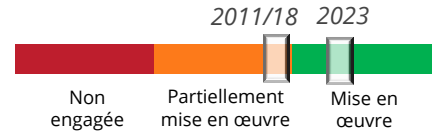


La Nouvelle-Calédonie a mis en place un système « complet » de protection sociale : le RUAMM, l'aide au logement, le dispositif de prise en charge du handicap et de la dépendance, une allocation familiale de solidarité, le minimum Vieillesse, le complément retraite de solidarité.

Focus sur les faits marquants :

- Le RUAMM couvre près de 97% de la population en 2019 (contre 86 % en 2003)
- L'espérance de vie à la naissance en Nouvelle-Calédonie a connu une forte augmentation avec un gain de 9 ans en 30 ans

4.3.3. Le contrôle des outils de développement



Le contrôle par la Nouvelle-Calédonie des outils de son développement était une condition nécessaire à son émancipation progressive. Il a été transcrit, tel que prévu dans l'accord de Nouméa, dans la loi organique de 1999.

La Nouvelle-Calédonie est présente dans le capital des opérateurs métallurgiques, dans celui des principaux fournisseurs d'utilités (électricité, téléphone, liaisons aériennes...) ainsi que dans le capital d'institutions financières spécialisées dans le développement (ICAP, BCI...).

Les trois provinces interviennent dans leur développement économique au travers de sociétés d'économie mixte provinciales comme Promosud, Sofinor et Nord-Avenir, ou encore la SODIL. On dénombre 23 SEM actives membres de la Fédération calédonienne des EPL auxquelles s'ajoutent leurs 187 filiales. L'ensemble consolidé génère un CA de près de XPF 70 mds et emploie environ 2500 collaborateurs.

Le modèle économique des SEM de développement provincial a été fragilisé en raison, notamment, du retournement du marché du nickel, du ralentissement de la croissance et des pertes récurrentes de certaines filiales : Nord-Avenir a été placé en procédure de sauvegarde en 2020 et la Sofinor en 2021.

Enfin, la plupart des établissements publics nationaux intervenant exclusivement en Nouvelle-Calédonie sont devenus aujourd'hui des établissements publics calédoniens. Seule l'ADRAF n'a pas été transférée.

1. Synthèse du bilan p. 5

2. Bilan de l'effectivité des mesures de l'accord de Nouméa p. 10

3. Bilan de l'accord de Nouméa p. 24

4. Annexes p. 67

Liste des entretiens réalisés et sollicités

L'accord de Nouméa fixe trois objectifs auxquels les mesures prises doivent contribuer à :

- Préparer l'**émancipation** de la Nouvelle-Calédonie en développant l'autonomie économique et stratégique, et la capacité de gestion autonome de la Nouvelle-Calédonie via ses institutions ;
- Engager un **rééquilibrage** géographique et entre les communautés sur les volets économique, social, culturel et politique ;
- Permettre au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui vivent en Nouvelle-Calédonie, une communauté humaine affirmant son **destin commun**.

Cependant, le préambule de l'accord ne positionne pas ces objectifs au même niveau. L'émancipation et le rééquilibrage apparaissent comme des prérequis à la construction du destin commun entre les communautés. En effet, la constitution d'un destin commun n'est possible que si :

- Le pays est acteur de son destin et dispose des leviers nécessaires à l'exercice plein et entier de son autonomie ;
- La population fait face à des enjeux convergents, ce qui implique une réduction des écarts économiques et sociaux notamment.



Le bilan débute par l'analyse des 2 *pilliers* que sont l'émancipation (première sous-partie) et le rééquilibrage (deuxième sous-partie) afin de comprendre si les évolutions concernant ces objectifs a permis de poser les bases du destin commun, qui dépend également de mesures de l'accord, ciblées sur sa construction. Ensuite, le destin commun sera analysé au sein de la troisième sous-partie.

1. Emancipation

L'objectif d'émancipation est lié au processus de décolonisation et à la perspective d'un accès de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté qui constituait l'une des sorties de l'accord. Ce dernier prévoyait d'atteindre cet objectif grâce à différentes mesures.

- La mise en place d'« **institutions traduisant la nouvelle étape vers la souveraineté** » (1.1.).
- Les **transferts de compétences, des compétences partagées avec l'Etat et une association limitée à certaines compétences régaliennes de l'Etat** (1.2.).
- La **capacité humaine (1.3.) et économique et financière (1.4.) à assumer l'exercice de ses compétences** et le destin du territoire de manière autonome voire, à terme, souveraine.

1.1. Des institutions incarnant le processus d'émancipation

1.1.1. Des institutions légitimes, clé de voute du processus d'émancipation et de la poursuite de la paix civile

— Des institutions du pays légitimes pour l'ensemble des parties prenantes

L'architecture institutionnelle créée par l'accord de Nouméa par l'approfondissement des bases des accords de Matignon-Oudinot de 1988 a été appropriée par toutes les parties prenantes.

- Les citoyens : les élections provinciales sont les élections au taux de participation le plus élevé en Nouvelle-Calédonie, devant les élections nationales. Les taux de participation entre provinces tendent par ailleurs à converger. À l'instar d'autres démocraties, le taux de participation est en baisse mais reste élevé (66 % en 2019).
- Les différentes sensibilités politiques : plus d'une dizaine de partis sont représentés au congrès. Les élections aux provinces et au congrès n'ont jamais fait l'objet de boycott et constituent le temps fort de la vie politique locale. Aucun groupe politique représenté au congrès ne remet en cause l'architecture institutionnelle actuelle, même si des propositions d'ajustement sont formulées.
- L'Etat a soutenu la mise en œuvre de l'accord, dont il était le garant, notamment en réalisant les transferts de compétences, en accompagnant les institutions locales et en réunissant périodiquement le comité des signataires pour réaliser un suivi de la mise en œuvre de l'accord.
- Le Parlement a traduit dès 1998 dans le droit français les termes de l'accord, dans la constitution (création du titre XIII faisant de la Nouvelle-Calédonie une collectivité sui generis) et dans la loi organique et leurs différentes révisions dans le temps, notamment sur la base des conclusions des réunions du comité des signataires.

Cette légitimité est facteur de poursuite de la paix civile et permet de conduire le processus d'émancipation. Plusieurs éléments ont contribué à cette légitimité dont notamment : les modalités de rééquilibrage politique (cf. 2.4.) en faveur des Kanak, le principe de partage du pouvoir au sein des institutions (cf. 1.1.2.), ou l'exercice des compétences transférées par les institutions de la Nouvelle-Calédonie (cf. 1.2.).

— Un rôle limité des institutions coutumières ne remettant pas en cause la légitimité du système

Les institutions coutumières visaient à favoriser la reconnaissance de l'identité kanak dans les institutions et leurs décisions. Dotée de compétences consultatives sur les projets ou propositions de loi du pays ou de délibération, le Sénat coutumier a pris une place limitée dans le système institutionnel.

- Une activité consultative tardive et limitée : aucun avis n'a été rendu avant 2013. Entre 2013 et 2019, le Sénat a depuis rendu cinq avis sur des projets ou propositions de lois du pays (reflétant une activité législative réduite sur les questions coutumières) et quatre sur des projets de délibérations du congrès. Il a par ailleurs rendu six avis sur des projets ou propositions de délibération d'assemblées de province.
- Des difficultés internes de fonctionnement et de conflit de légitimité au sein même du monde coutumier.

D'autres mesures ont cependant permis d'améliorer la reconnaissance de l'identité kanak dans le droit, les politiques publiques et les institutions (cf. 2.).

— Une association de la société civile réelle mais limitée

Aux côtés des institutions coutumières, l'accord a prévu l'association de la société civile aux institutions politiques et à leur processus de décision à travers les avis du **conseil économique et social** (CES), dont l'intitulé et la compétence a été étendue aux questions environnementales en 2013.

Au-delà des avis formulés sur les projets et propositions des institutions (400 recensés depuis 2006), le conseil a développé une faculté d'auto-saisine. Cette initiative permet au CESE d'intervenir dans le débat public et d'interpeller les institutions sur des sujets à enjeux pour la société calédonienne, dépassant parfois son strict périmètre consultatif. À titre d'exemple : la sécurité routière et l'endométriose, les additifs alimentaires, l'organisation normative et judiciaire coutumière, les violences faites aux femmes...

Les institutions calédoniennes ont créé certains cadres associant la société civile. La loi du pays du 31 décembre 2010 a ainsi créé le **conseil du dialogue social**, instance paritaire chargé de formuler propositions et avis. Le conseil contribue notamment à l'établissement du tableau des activités professionnelles dans le cadre de la protection de l'emploi local. La prise en considération de l'instance par les institutions semble cependant modeste sans que ce constat soit spécifique à la Nouvelle-Calédonie.

Plus globalement, la société civile exprime régulièrement le souhait d'être mieux associée à la décision publique en Nouvelle-Calédonie. Dans cette perspective, l'Etat a lancé en 2021 une consultation ouverte à tous, et pour la première fois, des représentants de la société civile ont été associés à la convention des partenaires en octobre 2022 autour de la Première ministre, puis dans les groupes de travail thématiques.

À noter que la réforme du CESE national issue de la loi organique du 15 janvier 2021 fait écho à des enjeux partagés par la Nouvelle-Calédonie : composition représentative des acteurs de la société civile, intégration de la parole citoyenne aux travaux, saisine par voie de pétition, parité.

— Un désaccord entre forces politiques concentré sur la définition du corps électoral spécial pour les élections provinciales qui pourrait affecter à terme la légitimité des institutions

La révision constitutionnelle de 2007 a défini le corps électoral restreint prévu dans l'accord de Nouméa comme « non glissant » dans le temps par rapport aux conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections de 1999. Les forces politiques ont des conceptions durablement divergentes sur cette question qui est une source potentielle de délégitimation des institutions. Elle appelle de ce fait des discussions en vue de la construction d'une vision partagée.

1.1.2. Un principe de partage du pouvoir structurant pour la légitimité des institutions

Le principe irrigue le système institutionnel issu de l'accord de Nouméa en intégrant l'ensemble des forces politiques à l'exercice du pouvoir. Plusieurs éléments y concourent.

- Le **mode de scrutin** proportionnel et la clé de répartition entre provinces tendant à assurer de facto une surreprésentation des Kanak à travers les provinces Nord et des Îles.
- Le recours à des **majorités qualifiées** au congrès pour l'exercice d'un nombre limité de dispositions. Notamment : la détermination des signes identitaires (art. 5), la définition des compétences à transférer et leur échancier (art. 26), la nomination des membres d'une autorité administrative indépendante (art. 93-1), l'autorisation de délégation par le président du gouvernement de certaines de ses attributions à des membres du gouvernement (art. 135), la modification de la clé de répartition des dotations de fonctionnement et d'investissement entre provinces (art. 181), la fixation de la date de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté (art. 217).
- La désignation des membres du gouvernement au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.
- La **collégialité** de la prise de décision au sein du gouvernement et la recherche du consensus.
 - Les membres du gouvernement sont chargés d'animer et de contrôler un secteur de l'administration (art. 128) mais ils ne disposent pas d'un pouvoir hiérarchique sur elle. Les décisions sont prises collégalement. Par exception, il est fait recours à un vote à la majorité des membres.

- Les pouvoirs propres du président sont limités, y compris en matière de nomination. L'ensemble des postes d'encadrement doivent faire l'objet d'une décision collégiale jusqu'au niveau chef de service adjoint (art. 132). Cette disposition contribue à assurer la représentativité des sensibilités y compris dans l'administration.

Le fonctionnement en majorité / opposition est ainsi encadré et limité dans ses effets, sans pour autant être absent. L'élection de l'actuel président du gouvernement en 2021 apparaît ainsi comme la première « alternance » par toutes les forces politiques. La **collégialité apparaît comme un facteur déterminant de la reconnaissance de la légitimité des institutions et de leurs décisions**, jusqu'au niveau technique, par les deux sensibilités principales. En ce sens, l'objectif de l'accord de Nouméa a été atteint.

Le fonctionnement collégial est aussi considéré par les personnes interrogées comme un **facteur de lourdeur voire d'inefficacité dans la prise de décision**. Mais si elle est critiquée dans certaines de ses conséquences, la collégialité n'est pas remise en cause dans son principe compte tenu de la légitimité qu'elle confère aux décisions des institutions. Son non-respect entraîne d'ailleurs des polémiques dans le débat public.

1.1.3. Un fonctionnement institutionnel marqué par une instabilité gouvernementale croissante dans le temps

Depuis 1999, 17 gouvernements et 10 présidents de gouvernement se sont succédé pour 5 élections provinciales. Ces données ne sont pas en eux-mêmes facteurs d'inefficacité ou d'inefficience. Sur la même période, la France a compté 17 gouvernements, 10 premiers ministres et 4 présidents de la République.

La continuité des stratégies et politiques publiques a cependant pu être affectée depuis les années 2010 par une augmentation des alternances et des crises gouvernementales :

- Les alternances (changement de parti du président du gouvernement) ont eu lieu à la suite des élections provinciales en 2004 et 2009. A partir de l'élection de 2009, des alternances ont lieu pendant la durée de la mandature (2011, 2015, 2021).
- La Nouvelle-Calédonie a connu des périodes significatives (entre 3 et 4,5 mois) sans gouvernement et/ou président élu (2011, 2015, 2017 et 2021), indépendamment des élections, du vote d'une motion de censure (aucune n'a été votée) ou d'un texte en particulier. Les crises gouvernementales de 2011 (5 gouvernements en une année) ont conduit à la modification de l'article 121 de la loi organique qui laissait à une liste la faculté de faire tomber le gouvernement par des démissions collectives successives. Mais cette évolution n'a pas empêché d'autres crises gouvernementales.

La cause première semble avant tout politique avec la **dispersion croissante des forces politiques calédoniennes** (à l'instar de nombreuses autres démocraties) qui a eu un effet direct sur la stabilité gouvernementale. L'accord de Nouméa et la loi organique ont été élaborés dans le contexte politique et institutionnel d'un premier Congrès élu comptant deux groupes intégrant 5 partis et deux groupes représentés au gouvernement. Un troisième groupe est créé au Congrès dès 2000. Leur nombre oscille depuis 2004 entre 4 et 5 (et le nombre de partis entre 9 et 12 depuis 2008).

Le mode de désignation des membres du congrès prévu par l'accord de Nouméa ne prévoit par ailleurs pas de prime majoritaire, comme c'est le cas par exemple en Polynésie française, qui contribue à stabiliser les majorités gouvernementales.

1.2. L'exercice des compétences : une émancipation engagée mais inachevée

1.2.1. Un exercice des compétences facteur d'émancipation mais limité dans leur pleine appropriation et leur adaptation aux enjeux du territoire

— Un exercice globalement effectif des compétences

En dépit des limites présentées ci-après, l'exercice des compétences transférées a été légitimé.

- **D'un point de vue technique**, aucune carence manifeste n'est à constater dans l'exercice des compétences transférées. La continuité du service public a été assurée pour les usagers, contribuables et citoyens et les politiques appropriées et adaptées dans de nombreux domaines.
- **D'un point de vue politique**, il n'existe pas de remise en cause des transferts dans leur principe ou leur globalité, mais des souhaits d'ajustements, d'approfondissements ou au contraire de retour en arrière dans tel ou tel domaine.

FOCUS : PROGRAMMES SCOLAIRES

Le projet éducatif de la Nouvelle-Calédonie (PENC) a été adopté en 2016 par le congrès sur la base des programmes nationaux et avec une adaptation de leurs contenus à la spécificité du pays. Il est l'aboutissement des aménagements consécutifs apportés au programme (enseignement de l'histoire-géographie et des SVT, introduction de l'enseignement des LCK, etc.).

- Enseignement des fondamentaux de la culture Kanak dès le primaire, avec un parcours jusqu'à la fin du secondaire
- Adaptation du cadre horaire national par l'ajout hebdomadaire de 1h d'histoire, 30 min d'accompagnement personnalisé, 30 min d'anglais et 30 min d'éléments fondamentaux de la culture kanak
- LV1 qui est obligatoirement l'anglais et la possibilité de prendre une des quatre langues kanak en LV2, mais aussi des langues proches des pays du pacifique, comme le japonais
- Adaptation du programme dans certaines matières (SVT, histoire/géographie, musiques et arts plastiques)
- Volonté que chaque élève puisse découvrir une province lors de sa scolarité et effectue un voyage scolaire hors du territoire. Sur la forme, le Vice-Rectorat a introduit 30 minutes supplémentaires de cours par semaine au lycée, par rapport aux programmes nationaux.

L'association de la Nouvelle-Calédonie à des compétences de l'Etat (« compétences partagées » du point 3.2) a également contribué à l'émancipation du territoire, principalement dans les relations avec son environnement régional (relations internationales et dessertes aériennes internationales). Cette matière a bénéficié d'un relatif consensus politique qui a contribué à sa continuité. La politique extérieure s'est structurée depuis les années 2010 avec l'appui de l'Etat notamment par la création d'un service dédié (service de coopération régionale et des relations extérieures de la Nouvelle-Calédonie).

L'intégration et la reconnaissance régionales ont progressé à travers une série d'actions (signatures d'engagements internationaux à caractère politique, ouverture de légations dans les postes diplomatiques français, participation à des organisations internationales...). Au-delà de la reconnaissance politique, la traduction (économique, commerciale, universitaire, scientifique...) en termes d'actions et projets opérationnels pour le territoire reste à concrétiser.

— Des limites dans la pleine appropriation des compétences inhérentes à l'ampleur de leur périmètre mais aussi à des facteurs internes aux institutions calédoniennes

Le transfert des compétences a été guidé par un objectif d'émancipation politique de la Nouvelle-Calédonie pouvant conduire à l'accession à une pleine souveraineté. Il n'a pas été précédé d'études d'impact compétence par compétence sur la capacité du territoire à les assumer (et les conditions pour) ou sur l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. C'est en particulier le cas des compétences confiées statutairement aux institutions (mesure 3.1.1.). Pour le transfert des compétences (3.1.2.), le calendrier a été étendu et un travail technique préalable a été engagé aboutissant à la prise de décrets et à la conclusion de conventions de transfert entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie.

Sur la durée de l'accord, la pleine appropriation des compétences transférées apparaît ambitieuse compte tenu du périmètre et de la complexité des compétences concernées et du calendrier resserré de transfert au regard du vivier de ressources humaines et financières d'un territoire de 270 000 habitants.

Dans le contenu des compétences exercées, il ressort que **la Nouvelle-Calédonie rencontre dans certains domaines des difficultés pour concevoir et décider des politiques publiques et d'un cadre juridique adaptés au contexte et au projet politique du territoire et/ou le faire dans un délai adapté.**

- **En matière de politique publique**, lorsque les dispositifs du pays sont une déclinaison datée de dispositifs nationaux sans adaptation ou simplification, ou qu'à un enjeu social ou économique ne répond pas une décision adaptée et réactive. (Ex : pas d'actualisation des tableaux des activités professionnelles précisant les restrictions d'accès à l'emploi depuis 2016, absence de dispositif du type compte personnel de formation.) Ces difficultés ne sont cependant pas généralisées.
- **En matière juridique**, lorsqu'aucune adaptation du corpus transféré n'a été réalisée et que ce corpus n'est pas même actualisé, des vides juridiques ou des décalages avec les besoins des usagers peuvent apparaître.

FOCUS : COMPÉTENCES JURIDIQUES

Les compétences juridiques de la Nouvelle-Calédonie sont une composante clé de son émancipation. Le processus d'adoption des lois du pays fonctionne (273 lois du pays promulguées au 30 avril 2023, 15 codes publiés), depuis l'avis du Conseil d'Etat jusqu'au contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel.

La Nouvelle-Calédonie ne tire cependant pas tout le parti de cette compétence au bénéfice du territoire et des usagers. De nombreux corpus juridiques nationaux transférés ne sont pas adaptés ou actualisés pour tenir compte des évolutions des besoins de la société ou des spécificités du territoire. Par exemple :

- En matière de procédure civile, la dématérialisation des notifications des actes n'est pas possible. Les mécanismes de saisie automatique sur salaire ou sur compte bancaire pour la mise en œuvre de décisions (paiement de pension par un parent par exemple) sont également inexistants.
- En droit du travail : la rupture conventionnelle (ou une adaptation) est absente du code du travail.
- En matière d'aviation civile, certains référentiels normatifs n'ont pas évolué depuis le transfert. Le référentiel réglementaire est ainsi différent pour les pompiers de l'aéroport de Tontouta (Etat) et pour ceux de l'aéroport Magenta (Nouvelle-Calédonie), pouvant créer incohérences et inefficience (les formations sont différenciées).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce constat. La Nouvelle-Calédonie n'a pas mis en place de système d'analyse en temps réel des évolutions du droit national ni de renvoi vers une norme de référence, notamment pour les sujets techniques. (En matière d'aviation civile, le Vanuatu prévoit par exemple que sa norme de référence est par principe celle applicable en Nouvelle-Zélande).

L'Etat et la Nouvelle-Calédonie ne sont pas liés par un accord cadre global permettant à la Nouvelle-Calédonie de disposer de compétences/expertises en continu pour faire vivre son corpus juridique, au-delà de l'accès à la veille juridique du ministère de la justice. Cette assistance est ponctuelle. Par exemple :

- Droit civil et commercial : la convention de transfert a prévu la mise à disposition de deux magistrats pendant une durée de quatre années.
- Douanes : un agent de l'Etat a été mis à disposition en Nouvelle-Calédonie pendant deux ans pour la rédaction du code des douanes qui a permis en 2022 le passage d'un code qui mélangeant droit national et local à 2 codes distincts : code des douanes de Nouvelle-Calédonie et code des douanes national.

L'absence de décision politique empêche également l'actualisation des corpus juridiques, alors que le travail technique préparatoire a été réalisé dans certains cas (cf. ci-après).

Des **facteurs liés au cadre juridique** ont pu limiter cette pleine appropriation.

- Si la Nouvelle-Calédonie exerce certaines compétences équivalentes à celles de l'Etat, elle doit respecter des règles de financement d'une collectivité territoriale de droit commun : interdiction d'endettement hors investissement, obligation de placement de la trésorerie (avec en contrepartie une collecte de l'impôt réalisée sans frais par l'Etat pour le compte des collectivités).
- L'enchevêtrement des compétences issu des accords Matignon-Oudinot et Nouméa complexifie les possibilités d'action (cf. 1.3).

D'autres facteurs plus liés au fonctionnement des institutions, en dehors des limites aux ressources humaines et financières mobilisables, ont limité la capacité de la Nouvelle-Calédonie à formuler et à suivre dans la durée une stratégie propre en termes d'appropriation des compétences puis de déclinaison et de suivi en plan d'action et indicateurs par l'administration.

- **L'instabilité gouvernementale** déjà évoquée.
- **Une inertie du processus de décision ou une absence de décision politique sur certains sujets.** Cela est dû en partie au fait que le **clivage sur l'objectif politique est structurant sur les questions liées à l'exercice des compétences, à la fois au niveau stratégique et opérationnel**, comme en ont témoigné les différentes personnes interrogées. Les décisions sur l'exercice des compétences sont appréciées politiquement à l'aune des conséquences réelles ou potentielles sur la nature du futur lien avec la France, en particulier le niveau d'autonomie et/ou de différenciation par rapport à la métropole. Ce critère s'ajoute et se combine avec d'autres critères plus classiques d'appréciation. La Nouvelle-Calédonie n'a ainsi pas sollicité le transfert des compétences de l'article 27 de la loi organique (enseignement supérieur, communication audiovisuelle et règles relatives aux collectivités) faute d'accord politique. Au quotidien, le processus collégial de décision et la prégnance des considérations politiques sur les décisions, y compris techniques, sont source d'inertie dans l'exercice des compétences malgré des travaux préparatoires pouvant être aboutis au niveau technique. À titre d'exemple :
 - La mission des deux magistrats a abouti à des propositions de mises à jour du corpus juridique, notamment en matière de procédure civile, travaillées avec les professionnels locaux (avocats, justiciables, administration...) et transmises aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, sans aboutir à une intégration de ces propositions à caractère technique dans le droit.
 - La loi du pays de 2010 relative à la protection de l'emploi local prévoyait une actualisation du tableau des activités professionnelles « au moins tous les trois ans ». Une seule actualisation a été faite en 2016 du tableau initial de 2011. Le conseil du dialogue social a réalisé deux fois des travaux d'actualisation qui n'ont pas été adoptés.
 - Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est opposé à l'attribution aux habitants de la Nouvelle-Calédonie d'un numéro individuel au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) ce qui a pour conséquence de compliquer les démarches administratives des électeurs, des étudiants, des personnes évacuées sanitaires vers la métropole, etc.
- **Un manque de culture de l'évaluation.** Certaines conventions de transfert prévoient des évaluations périodiques mais toutes ne sont pas réalisées systématiquement alors qu'elles seraient un outil de pilotage de l'appropriation effective des compétences (ex : évaluation en principe annuelle de la mise en œuvre de la convention d'organisation du vice-rectorat / direction générale des enseignements et de la mise à disposition globale et gratuite (« MADGG ») dans le cadre d'un comité d'évaluation et de suivi annuel. Mais seules deux évaluations ont été réalisées en 2013 et en 2022).

— Des interventions de l'Etat persistantes sur des champs de compétence de la Nouvelle-Calédonie

L'Etat continue d'intervenir dans des domaines de politiques publiques sur des matières relevant de la compétence des institutions de la Nouvelle-Calédonie.

- Dans le cadre des contrats de développement au titre des politiques de rééquilibrage. L'Etat intervient cependant sur des domaines ne se limitant pas aux infrastructures et à des dépenses d'investissement (santé, cohésion sociale, culture, sport, formation, agriculture, développement économique...).
- Dans le cadre de dispositifs nationaux étendus à la Nouvelle-Calédonie (RSMA, SNU, Cadets de la République, Pass'Sport, service civique, etc.), en dehors du cadre des conventions de transfert.
- Dans le cadre de nombreuses politiques publiques, dans la continuité d'interventions passées. Ainsi, en matière de politiques culturelles, l'accord particulier sur la culture a pris fin en 2009 mais l'Etat a poursuivi ses financements au point de se substituer parfois aux institutions locales sur le financement de certaines actions culturelles au fil de la baisse des budgets dédiés à la culture.

Si ces interventions bénéficient aux usagers et habitants du territoire, elles ne sont pas pleinement cohérentes avec l'article 21 de la loi organique qui précise les matières relevant de la compétence de l'Etat et la logique de responsabilisation des institutions calédoniennes.

Ces interventions sont à distinguer de l'exercice des compétences régaliennes de l'Etat concourant à la mise en œuvre des compétences de la Nouvelle-Calédonie, en particulier la justice et l'ordre public.

1.2.2. Une répartition des compétences source d'inefficiences dans l'action publique

La répartition actuelle des compétences est issue de la mise en œuvre des accords Matignon-Oudinot et de l'accord de Nouméa. Elle a concouru à l'objectif politique de rééquilibrage (provincialisation) et d'émancipation (transferts de l'accord de Nouméa concentré sur la Nouvelle-Calédonie). Au terme de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa, son efficience peut être questionnée du point de vue des politiques publiques. Ce sujet fait l'objet d'un large consensus parmi les personnes interrogées par la mission.

La répartition des compétences entre différents niveaux de responsabilités n'est pas une spécificité de la Nouvelle-Calédonie par rapport à la France. Mais elle présente des spécificités tendant à accroître la complexité inhérente à toute répartition.

— Une imbrication des compétences complexifiant l'action publique

De nombreux domaines de compétences, y compris juridiques, sont imbriqués entre les quatre institutions (Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces et communes). Deux collectivités disposent en outre d'une clause de compétence générale : la province et la commune.

Dans plusieurs domaines, un seul échelon ne dispose pas de tous les leviers permettant de conduire une politique publique cohérente. À titre d'exemple :

- En matière d'urbanisme et d'habitat : les communes votent leur PUD (plan d'urbanisme directeur). Le PUD doit être voté par la Province dans les mêmes termes et être conforme au schéma territorial de la province et aux règles de l'habitat. Le schéma territorial de la province doit être compatible avec les principes directeurs du droit de l'urbanisme de la compétence de la Nouvelle-Calédonie qui fixe aussi les normes de construction.
- En matière d'environnement, la compétence juridique appartient aux provinces alors que ce sujet transversal touche à de nombreux autres domaines du droit relevant de la Nouvelle-Calédonie (mines, énergie, urbanisme, consommation, hygiène publique et santé, transports...). Cette situation est génératrice de complexité (trois codes provinciaux de l'environnement) et d'insécurité juridique quant au périmètre des compétences, au droit applicable et à la hiérarchie des normes.
- En matière d'éducation, les quatre niveaux interviennent, avec des champs de compétence différents entre enseignement public et enseignement privé, entre enseignement primaire et secondaire.
- En matière minière, les droits d'exploitation et d'exportation sont attribués respectivement par les provinces et par la Nouvelle-Calédonie (même si l'instruction est réalisée par une direction commune). Cela peut nuire à la conduite d'une politique cohérente vis-à-vis des exploitants. Ceux qui sont dépendants de l'export sont contraints de bien anticiper, à long terme, quel volume d'extraction de minerai brut pourra être exporté.

— Une répartition source persistante d'insécurité juridique

Ce manque de clarté dans la répartition des compétences est peu lisible non seulement pour les citoyens mais pour les institutions elles-mêmes qui continuent de s'interroger sur le périmètre exact de leurs compétences. De plus, une relative aisance financière a conduit dans les premières années de l'accord chaque échelon à intervenir au-delà de ses compétences. Les contraintes financières poussent à un désengagement des compétences non obligatoires, ce qui questionne à nouveau la délimitation des compétences.

Dans ce contexte, le juge administratif continue d'être sollicité pour interpréter les termes de l'accord et de la loi organique quant à la répartition des compétences, que ce soit dans le cadre d'avis du Conseil d'Etat ou du contentieux. Les auteurs ont identifié 49 avis du Conseil d'Etat portant sur la répartition des compétences (art. 206) sur la période 1999-2023.

- Le nombre d'avis est relativement constant dans le temps : 13 entre 1999 et 2005, 13 entre 2006 et 2011, 15 entre 2012 et 2017, 7 depuis 2018.
- 21 portent sur la répartition Etat-NC et 1 sur Etat-Provinces.
- 27 portent sur la répartition impliquant au moins deux institutions calédoniennes (dont 15 hors compétence Etat).

— Une répartition figée par l'accord de Nouméa et la loi organique

Le cadre juridique de l'accord a figé la répartition des compétences et des ressources, sans prévoir de mécanisme formel d'ajustement ou de coordination. Le domaine minier fait figure d'exception.

FOCUS : COORDINATION DE LA COMPÉTENCE MINIÈRE

Dans le domaine minier, les compétences sont réparties entre Nouvelle-Calédonie (droit minier et délivrance des autorisations d'exportation) et les provinces (droit de l'environnement et délivrance des autorisations d'exploitation en application du droit minier).

- L'article 42 de la loi organique institue un conseil des mines comprenant le gouvernement, les provinces et l'Etat avec une fonction consultative. Mais ses réunions ne sont pas régulières.
- L'article 39 prévoit l'adoption d'un « Schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie » devant être adopté en 2004 au plus tard. Adopté en 2009, il a débouché sur l'adoption du code minier. Le schéma n'a pas été mis à jour depuis 2009.
- Le schéma prévoit un point d'entrée unique pour la mise en œuvre des compétences de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, la direction de l'Industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC). Cette direction prépare les décisions pour chaque autorité.

La loi organique comporte par ailleurs des dispositions à caractère non organique qui auraient pu figurer dans une loi ordinaire. Or toute modification d'une loi organique suit une procédure plus lourde qu'une loi ordinaire (en particulier nécessité d'une adoption à la majorité absolue par l'Assemblée nationale en cas de désaccord avec le Sénat).

Il en résulte **un manque de souplesse et de liberté pour aménager et co-construire des coopérations** alors que la taille du territoire le justifierait.

La Nouvelle-Calédonie tend par ailleurs à **externaliser l'exercice de certaines de ses compétences au sein d'établissements publics ou groupements** (groupement d'intérêt public, groupement d'intérêt économique) afin notamment de contourner la clé de répartition des ressources et affecter des taxes à des missions. Ces structures complexifient à leur tour l'exercice coordonné des compétences, en interne et avec les partenaires du territoire.

— Une pratique limitée de la coordination

Au niveau politique, le **groupe de travail des présidents d'exécutifs** (GTPE), appuyé par des réunions au niveau des secrétaires généraux, a vocation à traiter des sujets d'intérêt commun. Mais il n'a pas encore trouvé de rythme régulier et de méthode de travail cadrée.

Peu de stratégies ou de structures communes regroupent formellement les différentes institutions intéressées par un domaine. Par exemple :

- En matière de tourisme, existent un GIE de Nouvelle-Calédonie et trois GIE provinciaux avec un site chacun.
- En matière de transport aérien, il n'existe pas d'acteur présent au conseil d'administration des trois compagnies (Air Calin, Air Calédonie et Air Loyauté).
- Les contrats de développement sont principalement bilatéraux malgré des champs de compétence connexes sinon complémentaires sur un même territoire. Le contrat Etat-intercollectivités (Nouvelle-Calédonie et provinces) a un champ d'intervention limité (recherche, innovation, jeunesse et certains équipements structurants).

Les coopérations sont ainsi principalement informelles et ponctuelles.

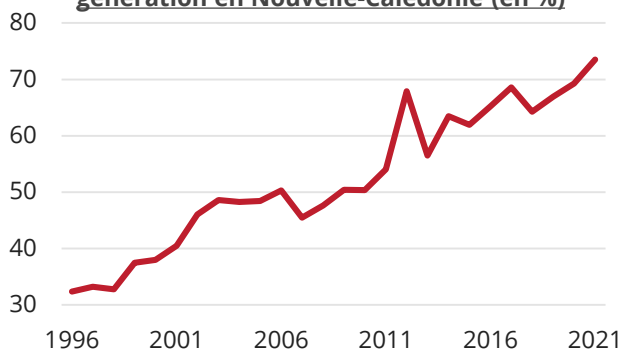
1.3. Un développement significatif des compétences humaines mais un besoin persistant d'apport en expertise

1.3.1. Un niveau de formation en augmentation constante

La part d'une génération ayant accès au baccalauréat est passée de 32,8 % en 1998 à 73,5 % en 2021 (3 049 personnes). L'écart avec la métropole est passé de 30 à moins de 10 points. Le décrochage scolaire s'établit à 5,6 %, soit environ 600 jeunes selon le vice-rectorat, ce qui reste élevé mais proche de la moyenne nationale (5 %). Ce résultat s'appuie sur l'action conjuguée de l'ensemble des autorités compétentes en matière d'enseignement primaire et secondaire (Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces et communes).

En matière de formation supérieure, de la compétence de l'Etat, la part de la population (15 ans et plus) diplômée du supérieur en Nouvelle-Calédonie est passée de 8 % en 1996 à 20 % en 2019 (la moyenne OCDE étant à 30 %).

Graphique 1 : Pourcentage de bacheliers dans une génération en Nouvelle-Calédonie (en %)



Source : ISEE

En 2020, 7 100 bacheliers de Nouvelle-Calédonie étaient inscrits dans l'enseignement supérieur, soit +70 % depuis 2011. Mais le taux de poursuite d'étude supérieure des néobacheliers (62 %) reste inférieur de 15 points à celui de la métropole. Cette augmentation peut s'expliquer par l'augmentation du vivier de bacheliers mais aussi par le développement de l'offre de formation supérieure locale, qui facilite la poursuite d'études, et les dispositifs permettant la mobilité et la formation ciblée de cadres.

- **Formations.** En 2020, 63 % des étudiants calédoniens poursuivent leurs études sur le territoire, contre 58 % en 2011. La Nouvelle-Calédonie dispose d'un système d'enseignement supérieur composé de plus de 90 formations et structuré par l'Université de Nouvelle-Calédonie (UNC) autour d'un programme de formation et de recherche adapté au contexte calédonien et aux besoins des acteurs économiques locaux (industrie du nickel par exemple) (rapport HCERES de 2012). Le nombre d'étudiants est passé de 1 600 en 2000 à 3 450 en 2021. Cependant l'Université fait face à un fort taux d'échec en première année de licence (taux de réussite en L1 de 27 % contre 37 % au national).
- **Cadres Avenir.** Le programme Cadres Avenir a pris la suite de 400 cadres avec un élargissement progressif du périmètre et du nombre de bénéficiaires accompagnés (43 stagiaires par promotion en 1999, 73 au début des années 2000 et 80 en 2022). Le GIP Formation Cadres Avenir accompagne ses bénéficiaires dans leur formation initiale pour les étudiants (PCAE), continue pour les professionnels (PCAP et MBA) ou dans la préparation des concours nationaux de la haute fonction publique.
 - Ce dernier programme, appelé PCA Excellence, a été lancé en 2016 pour répondre à la demande du comité des signataires de l'accord de former les néo-calédoniens aux fonctions régaliennes. Les premiers résultats de ce dispositif comptent notamment une magistrate, un administrateur des finances et trois greffiers. Les résultats du programme sont à apprécier sur le temps long car il y a un décalage entre l'arrivée des candidats dans le programme et leur retour pour exercer en Nouvelle-Calédonie, lié à l'obligation de mobilité induite par l'exercice de ces postes.

Les programmes PCAE et PCAP ciblent leurs recrutements sur des projets de formation aboutissant à l'exercice dans des filières prioritaires calédoniennes revues annuellement.

Les provinces attribuent des bourses de mobilité pour la poursuite d'études en dehors du territoire.

1.3.2. Un effet de la protection de l'emploi local sur la montée en compétences restant à évaluer mais ne semblant pas empêcher le recrutement de compétences adaptées

La protection de l'emploi local, mentionnée dans le préambule de l'accord de Nouméa a conduit à l'adoption de lois du pays relatives à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local dans le secteur privé (2010) et dans la fonction publique (2016). Des tableaux détaillés précisent par profession ou corps les durées de résidence exigées. Les restrictions tendent à croître inversement au niveau de diplôme exigé.

L'impact de ces dispositions sur l'accès à l'emploi des calédoniens et sur l'efficacité des entreprises et de la fonction publique n'ont pas fait l'objet de suivis ou d'évaluations sur lesquelles le rapport pourrait s'appuyer. L'absence de tels suivis ou évaluations est néanmoins un élément à souligner.

Il ressort des différents entretiens conduits plusieurs constats qu'il conviendrait de confirmer ou d'infirmer par des travaux ad hoc.

— Fonction publique

- Les règles de recrutement dans la fonction publique de Nouvelle-Calédonie (deux concours s'appuyant sur les concours nationaux avec une part de places réservées pour les citoyens et les personnes justifiant d'une durée de séjour minimale) ne semblent pas constituer un obstacle global au recrutement de compétences adaptées au sein des administrations locales. L'augmentation du nombre de diplômés du supérieur peut expliquer ce constat.
- Des difficultés ponctuelles sont rencontrées pour le recrutement de compétences techniques rares, notamment lorsqu'un seul poste est vacant alors qu'un concours doit ouvrir au moins deux postes.
- L'alignement sur les épreuves des concours nationaux est une garantie pour la qualité des recrutements dans la fonction publique de Nouvelle-Calédonie.

— Secteur privé

- Le constat est le même sur le recrutement des compétences. L'attractivité des postes pour des personnes non citoyennes ou ne satisfaisant pas aux conditions de résidence peut être limitée par les difficultés pour leur conjoint de trouver un emploi.
- Les moyens semblent néanmoins manquer pour s'assurer du respect de la procédure prévue par tous les employeurs (saisine préalable de la commission paritaire de l'emploi local).

Par ailleurs, l'actualisation des tableaux manque de réactivité pour correspondre au mieux à l'évolution de la demande et de l'offre locale de travail. Une seule mise à jour en 2016 pour le tableau du secteur privé. (Cela renvoie au sujet de l'exercice effectif des compétences transférées.)

1.3.3. Un appui de l'Etat à la montée en compétences

— Des directions mixtes contribuant partiellement à l'émancipation

Les directions mixtes entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, ou les services de l'Etat mis à disposition, ne résultent pas de l'accord de Nouméa mais des choix de modalité de transfert convenus entre la Nouvelle-Calédonie et l'Etat. Elles permettent à la Nouvelle-Calédonie de disposer de l'expertise d'agents de l'Etat pour l'exercice de ses compétences et contribuent à la cohérence globale des politiques publiques.

- **Pour celles comportant agents de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie** (vice-rectorat-direction générale des enseignements (VR-DGE), direction de l'aviation civile (DAC), direction des affaires maritimes (DAM), Météo France), des effets d'apprentissage peuvent bénéficier à la Nouvelle-Calédonie et contribuer au processus d'émancipation. Elles sont dirigées par des fonctionnaires d'Etat.
- **Pour celles dont les effectifs relèvent uniquement de l'Etat** (direction régionale des douanes de Nouvelle-Calédonie (DRDNC), direction du service d'Etat de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement (DAFE), le bénéfice est limité au service rendu (et au coût du service pris en charge par l'Etat).

L'expérience du fonctionnement des directions mixtes ne semble pas avoir soulevé de problème structurel de conflit de loyauté. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie exerce de manière effective son autorité sur ces directions. Des conflits de loyauté sont cependant susceptibles de survenir. Les nominations des directeurs donnent lieu ponctuellement à des désaccords de nature politique entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, malgré les conventions encadrant les modalités de recrutement. Une convention cadre est en cours de validation.

S'il ne s'agit pas d'un objectif explicite de l'accord, l'augmentation de la part des agents issus de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie et des agents de l'Etat « résidents » (ou à l'inverse la baisse des fonctionnaires d'Etat « séjour ») est un indicateur suivi au sein des directions mixtes. Mais aucun objectif quantitatif ou qualitatif (postes concernés) n'est fixé explicitement par direction ou globalement. Cette part tend à augmenter, contribuant à la montée en compétences du territoire. À titre d'exemple, pour le vice-rectorat, entre 2012 et 2022 :

- Chez les personnels enseignants et assimilés, les fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie sont majoritaires (52 % contre 40 % en 2012) et les fonctionnaires d'Etat « résidents » sont 19 %.
- Chez les personnels administratifs, les fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie sont passés de 23 à 35 %. Les fonctionnaires d'Etat « séjour » sont seulement 3 % mais sont concentrés sur les fonctions d'expertise : outre le vice-recteur, 12 inspecteurs sur les 15, et des agents des services juridique, financier et de la tutelle des établissements.

— Une assistance technique de l'Etat persistante pour accompagner l'exercice des compétences transférées

L'assistance technique de l'Etat prévue par l'accord de Nouméa demeure une nécessité dans plusieurs domaines. De nombreuses compétences transférées relèvent pour l'Etat de l'échelon central et non des services déconcentrés (fiscalité, protection sociale, compétences juridiques, commerce extérieur, programmes scolaires...). Elles s'appuient sur un socle de compétences (juridiques, légistiques, économiques, économétriques, techniques...) et d'outils (systèmes d'information) indépendant de la taille du territoire concerné. Un territoire de 270 000 n'a pas les ressources pour créer ces fonctions avec un même niveau d'expertise que l'administration centrale d'un Etat de 67 millions d'habitants.

Les modalités de transfert de services ou de parties de services de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie ont suivi les principes des transferts de compétences aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Ces modalités sont mal adaptées aux transferts de compétences exercées en administrations centrales qui ne se prêtent pas à des transferts de ressources humaines.

L'appui technique de l'Etat prend des modalités différentes.

- Certaines **conventions de transfert ou conventions spécifiques** prévoient un accès aux compétences d'expertise de l'Etat ou d'organismes nationaux, de manière ponctuelle (cas évoqués de la mise à disposition de magistrats pour l'actualisation des règles de droit civil et commercial) ou continue. Par exemple, la DIMENC s'appuie sur les implantations locales du BRGM et l'Ifremer pour ses compétences en matière de géologie. Une convention avec le Commission de régulation de l'énergie (CRE) permet de solliciter l'expertise de cette autorité.
- Les **directions mixtes** ont par ailleurs des facilités fonctionnelles pour mobiliser des compétences des administrations centrales, y compris sur des sujets de la compétence de la Nouvelle-Calédonie.
- L'Etat apporte également son appui aux **compétences partagées**, par exemple par le financement du programme de formation des délégués au sein des ambassades françaises de la région.

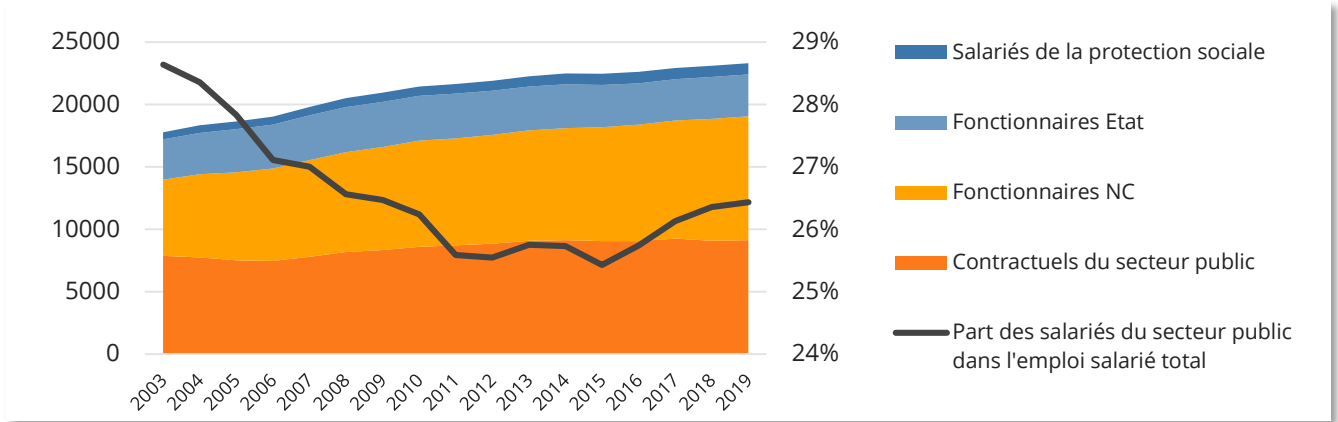
Mais il n'existe pas de vision consolidée des domaines, du volume, de l'évolution et de la qualité de cette assistance technique.

1.3.4. Un développement des ressources humaines et des transferts n'ayant pas conduit à une suradministration du territoire

Globalement, le transfert des compétences n'a pas eu d'effet multiplicateur sur l'emploi public local. La fonction publique de Nouvelle-Calédonie compte 10 200 fonctionnaires fin 2022 contre 7 345 en 2005 mais la part de l'emploi public (fonctionnaires, contractuels de droit public et agents des organismes de sécurité sociale) dans l'emploi total (salarié) a baissé.

La part des fonctionnaires d'Etat dans l'emploi public est passé de 18,5 % à 15 % entre 2003 et 2019.

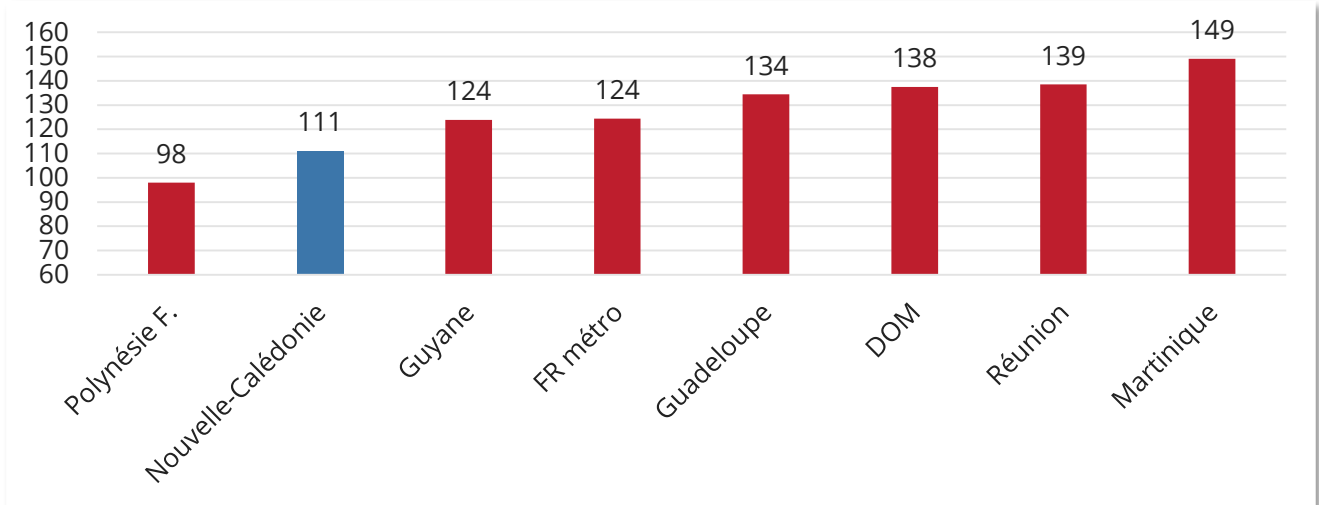
Graphique 2 : Evolution du nombre d'emplois publics en Nouvelle-Calédonie



Source : ISEE (pas de données détaillées avant 2003)

Au regard des autres départements et collectivités ultramarines comme de la métropole, la Nouvelle-Calédonie présente par ailleurs **un taux d'administration faible**. Ce taux d'administration moindre n'a cependant pas pour effet de réduire mécaniquement le poids budgétaire des dépenses de personnel. En effet, la **surrémunération** des agents de l'Etat (la plus haute outre-mer après la Polynésie) est appliquée aux agents des collectivités calédoniennes. D'un point de vue budgétaire l'effet « volume » (le nombre relatif d'emplois publics) est ainsi contrebalancé par l'effet « prix » (le montant des rémunérations). Pour la Nouvelle-Calédonie, le coût de la surrémunération est estimée par les auteurs à 33 Md FCFP.

Graphique 3 : Taux d'emploi non marchand pour 1 000 habitants



Données 2021 sauf Polynésie (2017)

1.4. Un renforcement de l'autonomie financière mais sans réelle émancipation économique

L'accord de Nouméa avait notamment pour objectif de favoriser l'émancipation économique et financière de la Calédonie. Cet objectif de long terme supposait, entre autres, que la Calédonie :

- soit en capacité de définir sa propre stratégie de développement (au travers de la confection de plusieurs schémas stratégiques d'orientation (comme le schéma « NC-2025 », le schéma énergétique ou encore celui de la mise en valeur des richesses minières) ;
- modernise ses dispositifs de financement de l'économie ;
- bénéficie, de la part de l'Etat, des moyens financiers de son émancipation (financement des compétences transférées et appuis –au travers des contrats de développement- au financement du développement économique et social).

1.4.1. Un renforcement historique de l'autonomie financière... mais qui a atteint désormais un pallier

Si la Nouvelle-Calédonie est compétente pour fixer librement la nature, les assiettes ainsi que les taux de ses prélèvements obligatoires (art. 22.1 de la loi organique), son autonomie financière n'est pas totale ; les recettes propres du territoire sont complétées par des transferts métropolitains pour financer l'ensemble des dépenses publiques (hors prestations sociales).

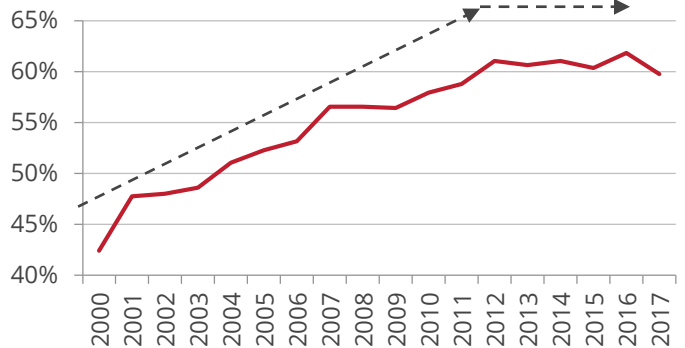
L'accord de Nouméa prévoit l'aide financière de l'Etat pour l'exercice des compétences transférées pendant toute sa durée de mise en œuvre. Sous leurs différentes modalités (art. 55, art. 59-1 pour la MADGG), ces transferts ont pour principe commun de garantir des ressources réelles fixes dans le temps (dans la même logique que le processus de décentralisation de l'Etat vers les collectivités territoriales). Des services de l'Etat sont en outre mis à disposition gratuitement de la Nouvelle-Calédonie pour l'exercice des compétences dans le cadre de certaines directions mixtes. (Ex : près de la moitié des agents du service des Douanes exercent des compétences pour le compte de la Nouvelle Calédonie.)

La logique de l'accord est de garantir à la Nouvelle-Calédonie les moyens d'exercer ses compétences, pas d'aboutir à une autonomie financière, même progressive, de cet exercice.

Comme le montre le graphique 4, **l'autonomie financière de la Nouvelle-Calédonie s'est fortement renforcée entre le début des années 2000 et 2012.** Sur cette période, la contribution des recettes propres au total des recettes a augmenté globalement de 20 points de pourcentage.

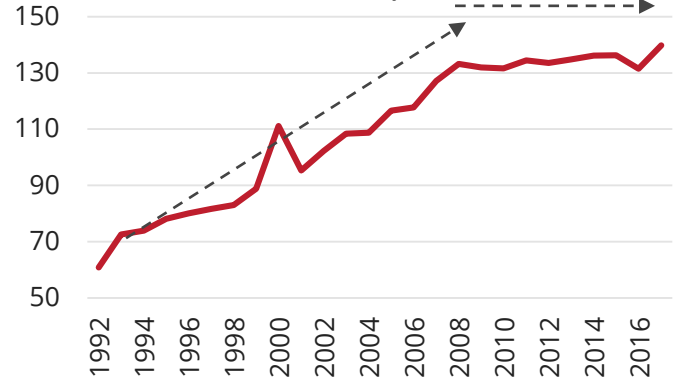
Cette dynamique d'autonomisation a marqué le pas à partir du début des années 2010. Le graphique 5 montre que la croissance soutenue des transferts de l'Etat a été stoppée nette à partir de la crise financière de 2007-2008.

Graphique 4 : Recettes propres en % des recettes totales*



(*) Les recettes propres recouvrent les impôts, les recettes marchandes ainsi que les revenus de la propriété. Les cotisations sociales sont exclues, tant des recettes propres que du total des recettes.
Source des données : ISEE.

Graphique 5 : Transferts métropolitains (en milliards de FCFP)



Source des données : ISEE.

En raison du rôle déterminant des transferts sur l'économie et les finances publiques calédoniennes (cf. ci-après), le **plafonnement des flux financiers en provenance de l'Etat a entraîné celui des recettes propres marquant ainsi l'arrêt du processus.**

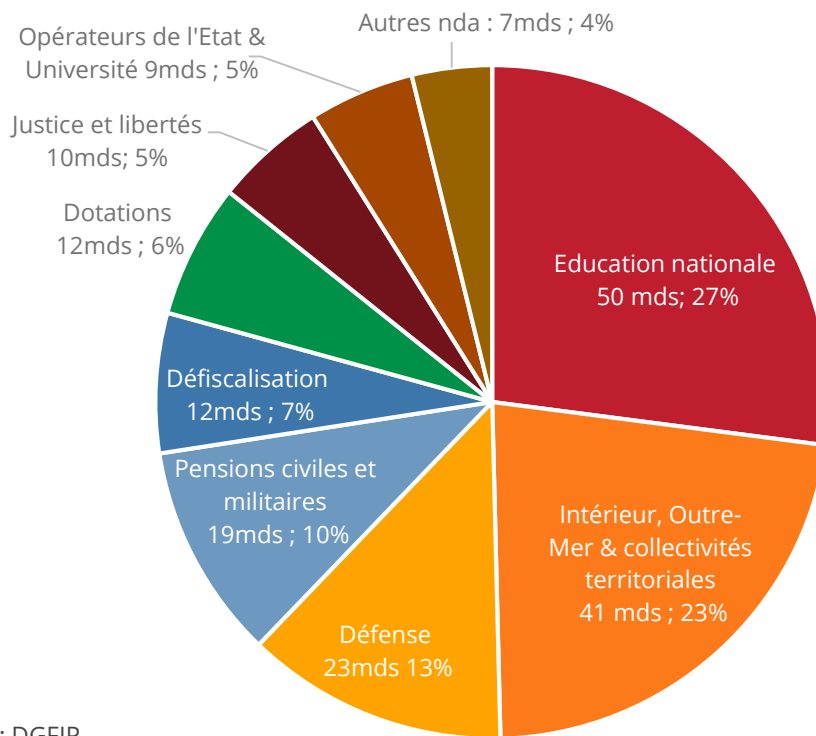
Les données harmonisées fournies par l'ISEE ne sont pas disponibles sur la période postérieure à 2017. Selon toute vraisemblance, la crise sanitaire et ses conséquences économiques et budgétaires ont affecté sensiblement le processus d'autonomisation financière (avec deux emprunts auprès de l'Agence française de développement pour un montant cumulé de 53,6 milliards de francs). Toutefois ce choc conjoncturel demeure inédit et ne doit donc pas être sur-interprété au regard des tendances du passé.

La poursuite du processus d'autonomisation financière suppose, à l'avenir, un renforcement des recettes propres.

FOCUS : TRANSFERTS MÉTROPOLITAINS

En 2022, le total des transferts de l'Etat en Nouvelle-Calédonie s'élevait à 186 MdF CFP (1,53 Md€), soit environ 18 % du PIB. Le graphique ci-dessous retrace la répartition de ces transferts par grands postes de dépenses.

Graphique 7 : Dépenses de l'Etat en Nouvelle-Calédonie (en MdF CFP et en %)

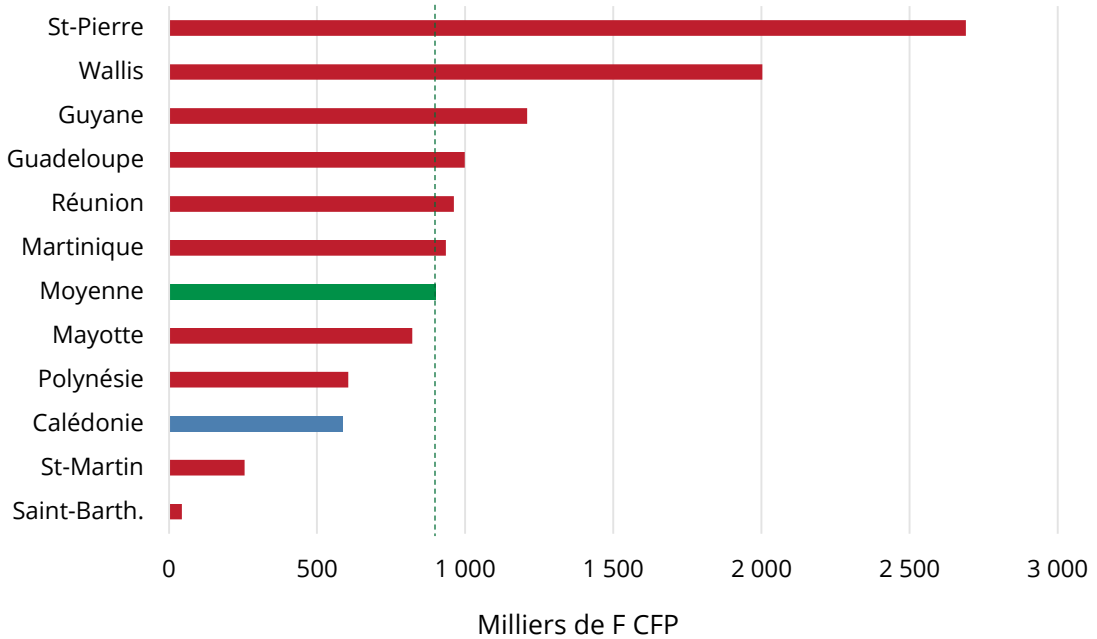


Source des données : DGFIP

FOCUS : TRANSFERTS MÉTROPOLITAINS (SUITE)

Le document de politique transversale (DPT) « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances permet, chaque année, de comparer l'« effort budgétaire et financier » de l'Etat dans les différentes géographies ultramarines. Comme le montre le graphique ci-dessous, cet effort (mesuré ici par habitant) en faveur de la Nouvelle-Calédonie est à peu près du même ordre que celui réalisé en Polynésie française (de l'ordre, dans les deux cas, de 600 000 FCFP en 2023). Cet effort s'avère cependant sensiblement inférieur à celui prodigué dans les DOM « historiques » (Antilles, Guyane et Réunion), qui, cependant, ne bénéficient pas de l'autonomie fiscale.

**Graphique 8 : Effort budgétaire et financier de l'Etat (2023)
en milliers de FCFP par habitant**



Source : PLF 2023, DPT « Outre-mer », Insee (populations) et calculs DME

Note : Crédits de paiement. Selon la DGFIP (voir page précédente) le total des transferts de l'Etat en Nouvelle-Calédonie s'élevait, en 2022, à EUR 1,53 mds (XPF 186 mds) ; le DPT 2022 évaluait, quant à lui, l'effort budgétaire et financier de l'Etat en Nouvelle-Calédonie à EUR 1,33 mds (XPF 158 mds), soit une différence de 11 % environ. Cette différence peut s'expliquer, au moins pour partie, par des modalités différentes de comptabilisation des flux (bruts ou nets).

1.4.2. Un processus d'émancipation économique encore inachevé

L'émancipation économique ne se confond pas avec l'autonomie financière. Elle peut être définie comme un processus de maîtrise de son propre développement économique. Elle suppose notamment que la dynamique de l'économie soit de moins en moins dépendante de celle des transferts extérieurs.

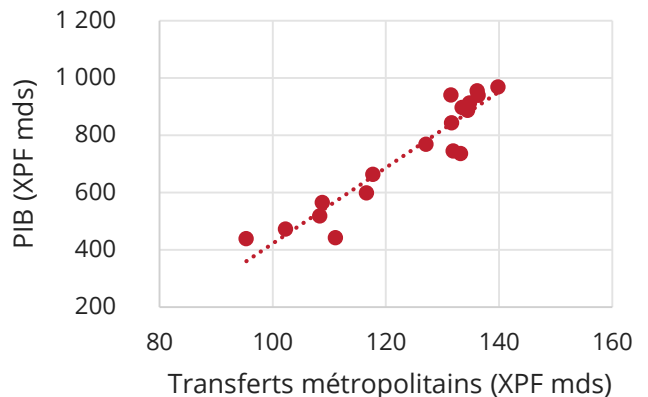
Le processus de décolonisation économique implique donc que les rythmes de croissance de l'activité intérieure et des finances publiques se déconnectent progressivement de la dynamique des transferts extérieurs (qui perdent ainsi, au fur et à mesure que le temps passe, leur rôle de « taux directeur » de l'économie).

L'historique économique de la Calédonie au cours des vingt dernières années révèle que le processus d'émancipation demeure inachevé :

- Compte tenu de leur poids dans le PIB (de l'ordre de 20 % en moyenne au cours de la période considérée), **les transferts de l'Etat ont alimenté la croissance calédonienne**. Plus précisément, 89 % des variations du PIB peuvent être expliquées par celle des transferts (graphique 9). Le coefficient de corrélation entre ces deux grandeurs est de 94 % (et il n'y aurait moins d'une chance sur 100 que cette corrélation ne soit due qu'au hasard).

Graphique 9 : Relation entre les transferts métropolitains et le PIB (période 2000-2017)

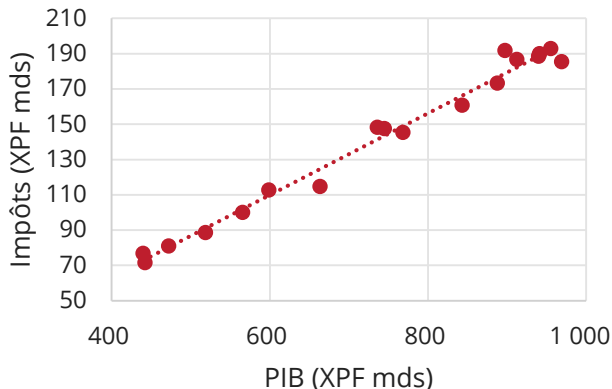
L'évolution des transferts a continué de jouer un rôle directeur sur la croissance



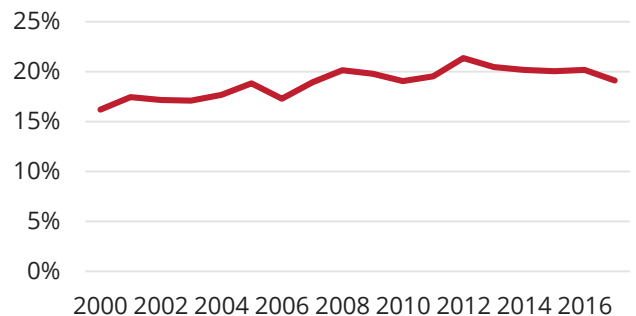
Source des données : ISEE. Calculs DME.

- A son tour, **la croissance du PIB a tiré celle des recettes propres** de la Nouvelle-Calédonie. Comme le montre le graphique 10, la corrélation (à 99,2 %) entre le PIB et les impôts est presque parfaite (et significative à moins de 1 pour 1000). L'étroite liaison entre le PIB et les recettes fiscales s'explique presque exclusivement par un effet d'assiette : les autorités calédoniennes ayant fait le choix, depuis plusieurs années, de stabiliser la pression fiscale aux alentours des 20 % du PIB (graphique 11).

Graphique 10 : Relation le PIB et les impôts



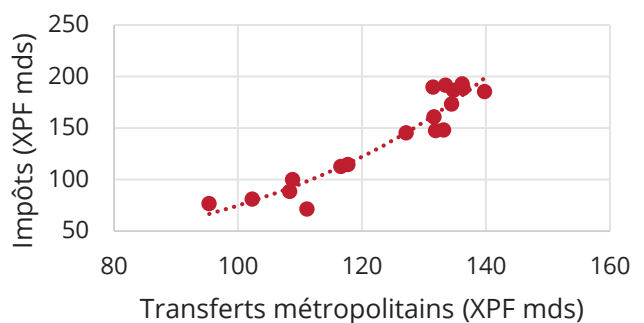
Graphique 11 : Poids des impôts dans le PIB



Source des données des deux graphiques : ISEE. Calculs DME.

- Par construction, la conjugaison des deux relations précédentes (présentées dans les graphiques 9 et 10) révèle alors que **les transferts de l'Etat ont joué un rôle directeur sur le PIB calédonien et, par voie conséquence, sur les recettes propres du territoire**. Plus précisément, la variation des transferts extérieurs explique, à elle seule, 90 % de la variation des impôts sur la période (graphique 12).

Graphique 12 : Relation les transferts et les impôts

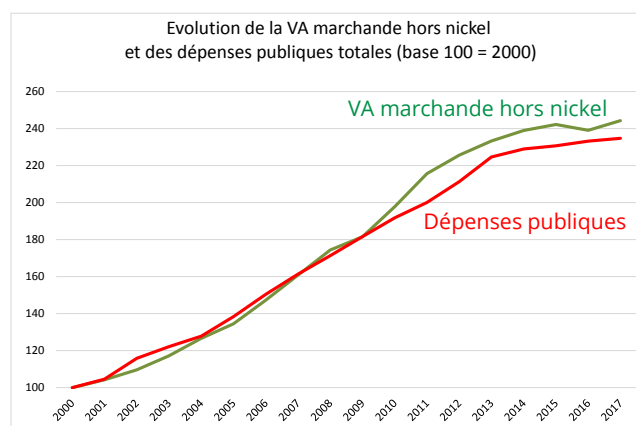


Source des données : ISEE. Calculs DME.

Le souhait, maintes fois réitéré, des signataires de l'accord d'accroître l'autonomie et la diversification de l'économie ne s'est donc pas totalement réalisé. ⁽¹⁾

- **Le secteur marchand hors nickel ne s'est pas construit comme un relai de croissance** endogène qui aurait permis à l'économie calédonienne de réduire sa dépendance aux transferts. Au contraire même, ces activités apparaissent elles-mêmes très dépendantes de la dépense publique (graphique 13).

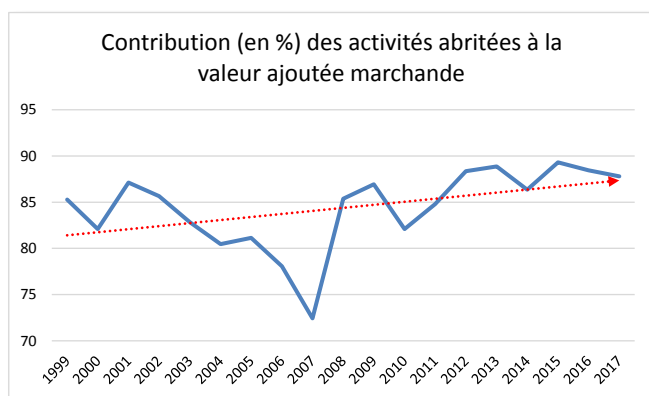
Graphique 13 :



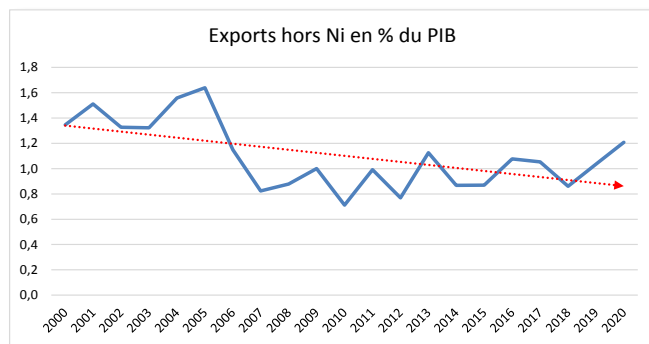
Source des données : ISEE. Calculs DME.

- **Les structures économiques n'ont que faiblement évolué.** L'économie est restée polarisée sur son secteur abrité de la concurrence internationale et ne s'est pas construite de nouveaux avantages comparatifs (voir graphiques 14 et 15) ;

Graphique 14 :



Graphique 15 :



Source des données des deux graphiques : ISEE.

- **En revanche, les transferts ont pu avoir des effets non désirés**, sinon pervers, en (sur)alimentant le demande effective (notamment au travers des sursurémunérations). Dans une économie fortement protégée et où la concurrence est souvent de nature oligopolistique, les entreprises ont la possibilité de fixer leur prix, non seulement en fonction de leur coût, mais aussi de la disposition à payer de leurs clients. Les transferts ont donc participé, et dans une large mesure ⁽²⁾, à la « vie chère ». Or, la cherté de la vie a renforcé les inégalités sociales en réduisant le pouvoir d'achat des agents ne bénéficiant pas de telles majoration de rémunération.

Au final, de nombreux indices laissent à penser que **l'accord de Nouméa n'a eu que peu de prises sur le développement économique du secteur marchand**. Ce n'était évidemment pas sa vocation première. Mais, l'espoir de faire des transferts un vecteur puissant de transformation de l'économie a été en partie déçu. Les transferts n'ont pas été un « booster » d'appoint nécessaire au décollage de la fusée. Ils sont restés, au fil du temps, l'un des moteurs principaux, avec parfois des effets structurants non désirés, notamment en termes de renforcement des inégalités.

(1) Voir : Documentation d'orientation de l'accord de Nouméa, § 4.2.1

(2) Les sursurémunérations accordées aux agents de la fonction publique Etat ont été élargies aux agents de la FPNC puis, par effet de contagion, à certains salariés du secteur privé. Sur les conséquences des sursurémunérations sur la vie chère et le renforcement des inégalités, voir : Sudrie, O. (2016), *Le modèle économique ultramarin : crise et perspective de reprise*, Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, n°28.

FOCUS : QUELLE CONTRIBUTION DU NICKEL AU RÉÉQUILIBRAGE ET À L'ÉMANCIPATION ÉCONOMIQUE ?

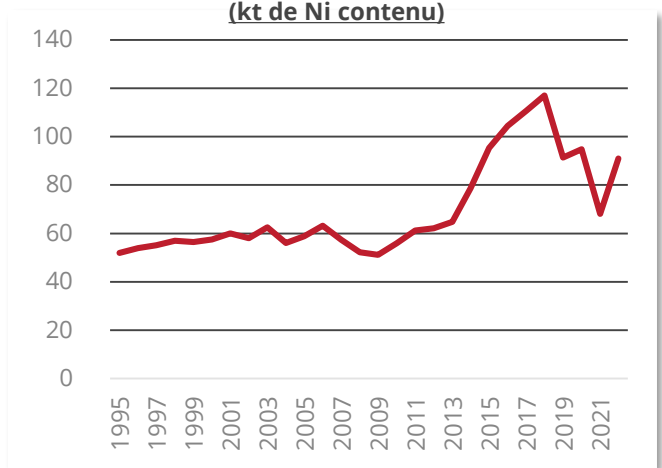
Le développement du secteur du nickel devait participer à la fois :

- au rééquilibrage économique (avec la construction de l'usine du Nord) ;
- et à l'émancipation économique et financière de la Nouvelle-Calédonie (en réduisant la dépendance aux transferts grâce au développement des recettes d'exportation).

Ces objectifs n'ont été que partiellement atteints.

- Même si la majeure partie des biens d'équipement nécessaires à la construction de l'usine du Nord a été importée, **l'édification du site métallurgique a exercé de forts effets d'entraînement** sur l'économie de la province. En revanche, la construction d'une troisième usine dans le sud a réduit, mécaniquement, l'ampleur du processus de rééquilibrage amorcé par la création de KNS.
- **Les deux nouvelles usines ont rencontré de nombreux problèmes techniques** limitant de fait leur production. Comme le montre le graphique ci-contre, la production métallurgique était retombée, en 2021, à un niveau proche de la moyenne historique des 60 000 tonnes, très loin des 150 à 180 kt attendues initialement si les trois usines avaient tourné à pleine capacité.
- **Ces déboires technologiques ont affecté la création de valeur.** Entre 1998 et 2017, la contribution du secteur du nickel à la croissance du PIB calédonien n'a été que de 5,4 %.
- **Les trois usines souffrent, à des degrés divers, d'un même handicap de compétitivité.** Selon l'IEOM⁽³⁾, les déficits cumulés par les trois opérateurs entre 2008 et 2020 s'élèvent à 1 972 milliard de francs, soit un montant supérieur à la valeur totale des exportations métallurgiques sur cette période (1 710 Md FCFP selon l'ISEE). Ces pertes cumulées représentent environ deux années de PIB. Ces pertes sont financées principalement par des transferts venant des maisons mères. Cette situation, qui n'est guère tenable à long terme, renforce la vulnérabilité d'un secteur fortement exposé à la concurrence internationale.
- Enfin, **les recettes d'exportation ne peuvent pas se substituer aux transferts de l'Etat**, quand bien même ces deux flux seraient (comme ce fut le cas en moyenne entre 2008 et 2022) à peu près du même ordre de grandeur⁽⁴⁾. En effet, alors que les transferts financent directement les dépenses publiques, les recettes d'exportation ne contribuent à ce financement qu'à hauteur des impôts et taxes qu'elles génèrent. Or, les recettes d'IS35 ne représentent guère, en moyenne depuis 10 ans, que moins de 1 % du total des recettes fiscales de la Calédonie et ne dépassent pas, actuellement, le milliard de francs CFP.

Graphique 16 : Production métallurgique (kt de Ni contenu)



Source : ISEE.

(3) IEOM, « Bilan économique de la période de l'accord de Nouméa », version finale, 17/02/23.

(4) Cf. Sudrie, O. (2019), *Le nickel peut-il donner à la Calédonie les moyens de son indépendance financière ?*, in « Quelle économie pour la Nouvelle-Calédonie après la période référendaire ? », colloque international du Larje sous la direction de S. Gorohouna, Université de la Nouvelle-Calédonie, 15 et 16 septembre 2017.

2. Rééquilibrage

Les accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa introduisent la notion de rééquilibrage comme deuxième pilier de la constitution du destin commun de la Nouvelle-Calédonie. Le rééquilibrage se veut d'abord « **communautaire** » entre le peuple kanak et les communautés non kanak. Il est également en direction des espaces les moins développés du territoire, ce qui se traduit par un **rééquilibrage géographique entre les provinces** Nord et Îles d'un côté et de la province Sud de l'autre. Au-delà de cette analyse du territoire par province, nous nous intéresserons aux écarts **entre l'Est et l'Ouest de la Grande Terre**. L'objectif de rééquilibrage peut aussi être considéré dans sa globalité comme une **réduction des inégalités** entre individus.

Le rééquilibrage, tel que prévu dans l'accord de Nouméa, peut porter sur 4 domaines.

- Le **rééquilibrage économique (2.1)** qui répond à un enjeu d'équilibre dans la répartition spatiale des richesses et de réduction des écarts de développement économique entre les provinces.
- Le **rééquilibrage social (2.2)** qui couvre le développement humain par l'accès aux services publics sur l'ensemble du territoire et ainsi la réduction des inégalités sociales.
- Le **rééquilibrage culturel (2.3)** qui vise la pleine reconnaissance de l'identité kanak grâce à la protection, à la transmission et à la valorisation de sa culture et au développement de l'utilisation des langues kanak.
- Le **rééquilibrage politique (2.4)** à travers l'accession des kanak aux responsabilités et le partage représentatif de leur exercice.

L'accord de Nouméa prévoit d'atteindre cet objectif grâce aux mesures portant sur :

- La **clé de répartition des sièges au Congrès entre membres des assemblées provinciales et le principe de collégialité** qui participent au rééquilibrage politique
- La reconnaissance de **l'identité kanak**
- La **formation des hommes** qui couvre à la fois (i) la transmission de la langue et de la culture kanak, (ii) la formation d'une classe politique à des fins de rééquilibrage entre les communautés et (iii) la réussite scolaire de tous
- Le **développement économique** qui prévoit des co-financements de l'Etat dans le cadre des contrats de développement qui, dans leurs déclinaisons, viseront le rééquilibrage économique et humain dans ses différentes dimensions
- La **politique sociale** qui assoit le fonctionnement du logement social et de la couverture sociale généralisée

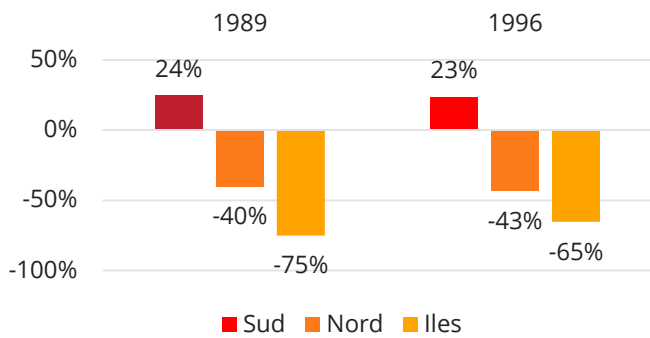
Comme évoqué en introduction du présent rapport, si l'objectif de rééquilibrage est plutôt bien défini, les accords de Matignon et Nouméa n'ont pas fixé d'objectifs chiffrés qui définiraient le niveau de rééquilibrage souhaité ou du moins la limite acceptable qui permettrait de considérer que les mesures ont été efficaces. En comparaison, les politiques de *Closing the Gap* en Australie avaient fixé des objectifs chiffrés précis et des échéances associées avec, par exemple, un objectif de 96 % d'Aborigènes et d'insulaires du détroit de Torres (20-24 ans) atteignant la fin du cycle secondaire ou une qualification équivalente ⁽⁵⁾. Ainsi, nous nous intéresserons à l'évolution des impacts des mesures dans le temps et lorsque cela sera nécessaire ou possible, nous prendrons des points de comparaison avec des situations assimilables dans d'autres pays.

(5) Les politiques publiques de rééquilibrage économique et social, Lagadec, G. et Ris, C.

2.1. Des progrès sensibles en matière de rééquilibrage économique mais qui demeurent encore à approfondir

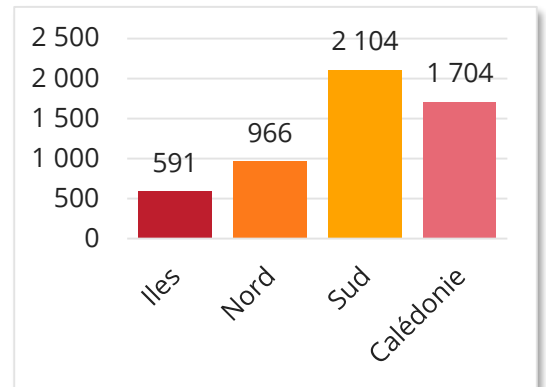
Le « *développement économique, social et culturel équilibré* [nous soulignons] *de l'ensemble du Territoire* » figurait déjà en bonne place dans les accords de Matignon-Oudinot de 1988⁽⁶⁾. En 1996, le niveau de vie (PIB par habitant) en province Nord était encore deux fois plus faible qu'en province Sud, et quatre fois plus bas dans la province des Iles Loyauté⁽⁷⁾ (graphiques 17 et 18).

Graphique 17 : Ecarts de PIB/hab par rapport à la moyenne de la Calédonie



Méthode de lecture : en 1989, le PIB par habitant en province Nord était 40 % plus faible que le PIB/hab de la Calédonie
 Source des données : ISEE (RP). Estimation du PIB provincial : DME, modèle Régina-NC.

Graphique 18 : PIB par habitant (1996), en milliers de F CFP



Source des données : ISEE (RP). Estimation du PIB provincial : DME, modèle Régina-NC.

2.1.1. « Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage par le rééquilibrage »⁽⁸⁾

Partant du principe que les inégalités dans la répartition spatiale de la richesse constituaient un frein à la construction d'un destin commun, l'accord de Nouméa avait fait du rééquilibrage économique entre les trois provinces un objectif fort des politiques publiques. Les principales mesures prises dans le cadre de l'accord (ou juste en amont) concernent notamment :

- L'appui à la création de l'usine du Nord (protocole de Bercy en 1998) ;
- Des cofinancements de l'Etat dans le cadre des contrats de développement plus importants en province Nord (65 %) et dans les Iles (61 %) qu'en province Sud (51 %) ;
- Des clefs de répartition budgétaires déséquilibrées (au regard de la démographie de chaque province) en faveur, toujours, des provinces Nord et Iles.

Ces mesures ont globalement porté leurs fruits. Comme le montre le graphique 19 (page suivante), les écarts de PIB par habitant se sont considérablement réduits entre 1996 et 2019 :

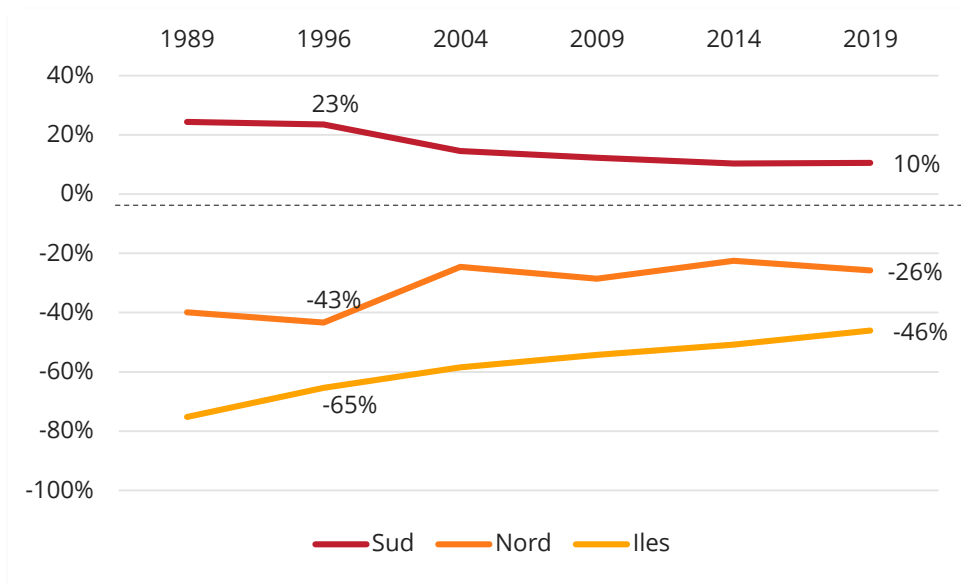
- En 1996, le PIB par habitant en province Nord était encore inférieur de 43 % à celui prévalant au niveau de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. 23 ans plus tard, cet écart s'était réduit de presque des deux tiers pour n'être plus que de 26 % en 2019. La convergence des niveaux de vie entre les provinces Nord et Sud est plus marquée encore : en 1996, le PIB par tête en province Nord était inférieur de 54 % à celui de la province Sud ; en 2019, cet écart n'était plus que d'un tiers.
- Un même phénomène de convergence se constate aussi dans la province des Iles Loyauté. En 1999, le PIB par tête était inférieur de 65 % à la moyenne calédonienne. Cet écart s'est réduit de quelques 20 points de pourcentage pour n'être plus « que » de 46 % en 2019.

(6) Accords de Matignon-Oudinot, Texte n°1 : la condition d'une paix durable – l'Etat impartial et au service de tous.

(7) Comme le montre le graphique 17, la réduction des déséquilibres entre 1989 et 1996 a été toutefois nettement plus sensible dans les Iles que dans la province Nord.

(8) Préambule de l'accord de Nouméa, §4, mai 1998.

Graphique 19 : Ecarts de PIB/hab par rapport à la moyenne de la Calédonie



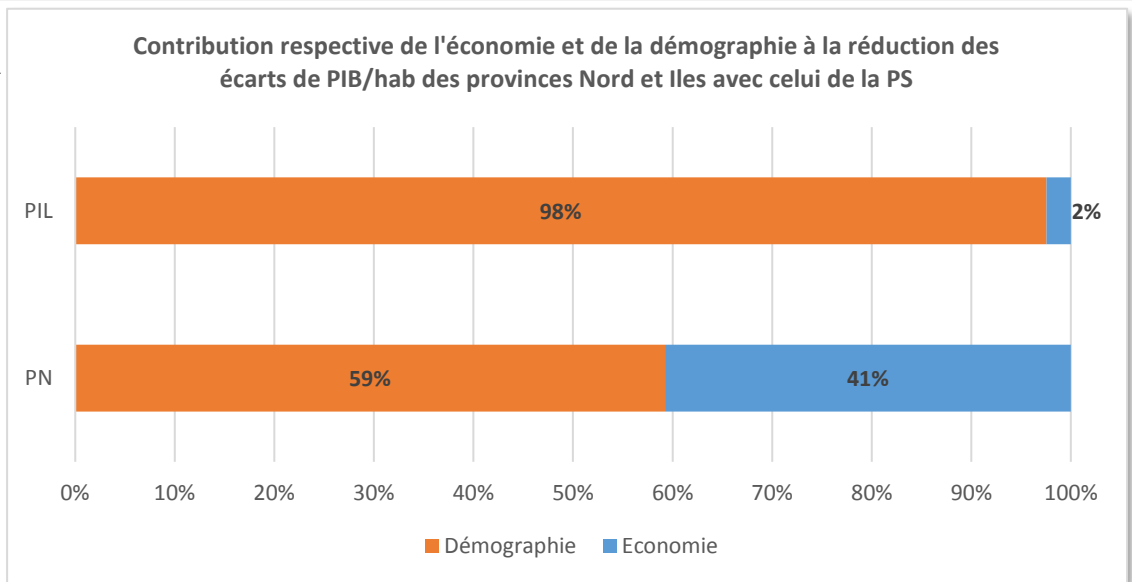
Méthode de lecture : en 2019, le PIB par habitant en province Sud était supérieur de 10 % au PIB par habitant de la Calédonie.

Source des données : ISEE (RP). Estimation du PIB provincial : DME, modèle Régina-NC.

Peut-on considérer, à la lecture de l'évolution historique des écarts de PIB par habitant entre les provinces (cf. graphique 19 ci-dessus), que le processus de convergence est désormais achevé ?

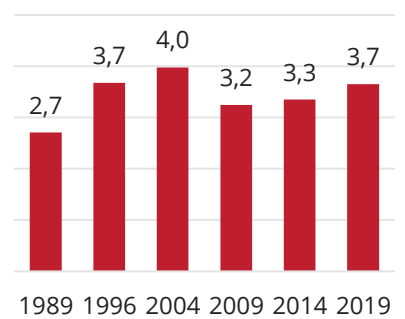
1. Oui, si l'on admet que la richesse n'est jamais uniformément répartie sur l'ensemble d'un territoire donné et **que les écarts constatés en Nouvelle-Calédonie sont du même ordre -voire inférieurs- à ceux prévalant dans d'autres régions**. Ainsi, au sein même de la France hexagonale, l'écart de PIB par habitant entre la région la moins favorisée (le Limousin) et la plus riche (l'Île-de-France) est de l'ordre de 56 % (soit un écart légèrement supérieur à celui existant actuellement entre la province des Îles et celle du Sud). Un écart à peu près du même ordre (54 %) est repérable aux États-Unis entre le PIB par tête dans le Mississippi et dans l'État de New-York. Au sein de l'Union européenne, les écarts de PIB par habitant (mesuré en standard de pouvoir d'achat) entre la France et le Luxembourg sont, par exemple, de 1 à 2,6.
2. Non, et au moins pour deux raisons.
 - i. **La première est que le processus de convergence des PIB par habitant est, en partie, en trompe l'œil.** En effet, l'évolution du PIB par habitant dépend à la fois des dynamiques économiques (PIB) mais aussi démographiques (population). Une décomposition factorielle de l'évolution des écarts de PIB par tête entre les provinces Nord et Îles par rapport à la province Sud montre que la réduction des écarts de niveau de vie dans les Îles est imputable en quasi-totalité à une démographie nettement moins dynamique que dans la province Sud. En province Nord en revanche, la composante économique (PIB) explique à hauteur de 40 % environ la réduction des écarts de niveau de vie avec le Sud (voir graphique 20 page suivante).

Graphique 20 :



Source des données : ISEE (RP). Estimation du PIB provincial : DME, modèle Régina-NC.

Graphique 21 : PIB de la PIL en % du PIB total de la Calédonie



Source : DME, modèle Régina-NC.

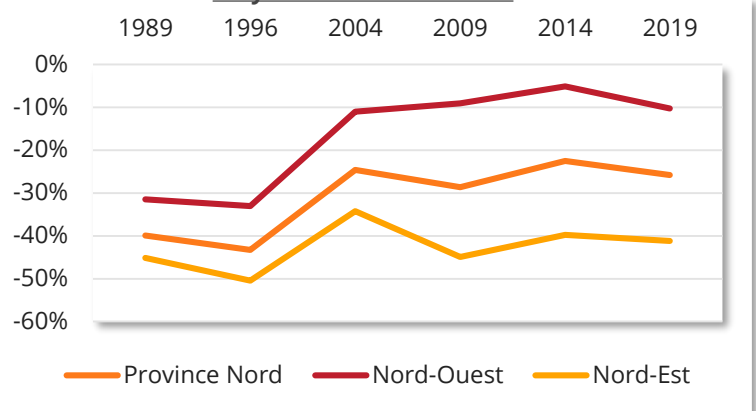
Dans le cas de la province des Iles, l'éviction des effets de la démographie révèle plutôt une absence tangible de rattrapage sur longue période ; le PIB de la province représentant, depuis une trentaine d'années, moins de 4 % du PIB total de la Nouvelle-Calédonie (voir graphique 21 ci-contre).

ii. La seconde raison qui laisserait entendre que le processus de rééquilibrage n'est pas encore achevé à ce jour est **l'existence de fortes disparités économiques au sein même des provinces.**

Ces disparités sont particulièrement sensibles en province Nord (cf. graphique 22 ci-contre) :

- Le **rééquilibrage des PIB par habitant est très largement engagé dans les communes de l'Ouest.** En 2019, l'écart avec la moyenne calédonienne ne serait plus que 10 % (contre 30 % trente ans plus tôt).
- On constate, à l'inverse, une **absence presque totale de convergence dans les communes de la côte Est** où les écarts de PIB par tête demeurent de l'ordre de 40 % sur toute la période.

Graphique 22 : Ecarts de PIB/hab par rapport à la moyenne de la Calédonie



Source des données : ISEE (RP). PIB provincial : DME, modèle Régina-NC.

2.1.2. Le financement du rééquilibrage par les clefs de répartition : un bilan contrasté

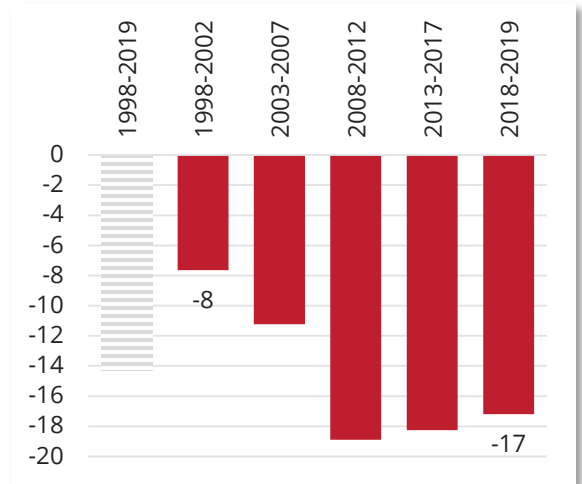
Pour financer le rééquilibrage économique, les signataires des accords (Matignon et Nouméa) avaient décidé d'allouer aux provinces Nord et Iles des dotations (au titre du budget de répartition et des contrats de développement) supérieures à leur poids démographique initial.

Les « transferts de rééquilibrage » sont mesurés ici par différence entre les dotations effectivement perçues par les provinces et celles qu'elles auraient dû recevoir en fonction de l'importance de leur population. Le total des transferts de rééquilibrage au titre du budget de fonctionnement des provinces s'élève, au total, à 315 Md FCFP entre 1998 et 2019 (22 ans), soit 14,3 Md FCFP en moyenne annuelle.

Ces transferts de rééquilibrage ont été supportés par la seule province Sud. Le graphique ci-contre montre que le poids de ces transferts a globalement doublé entre le début de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa (8 Md FCFP en moyenne annuelle entre 1998 et 2002) et la fin de la période (17 Md FCFP en moyenne entre 2018 et 2019).

Cette évolution est imputable à une progression démographique plus rapide dans la province Sud qu'au Nord et dans les Iles; la PS rassemblant 68 % de la population totale au début de la mise en œuvre de l'accord contre 75 % aujourd'hui.

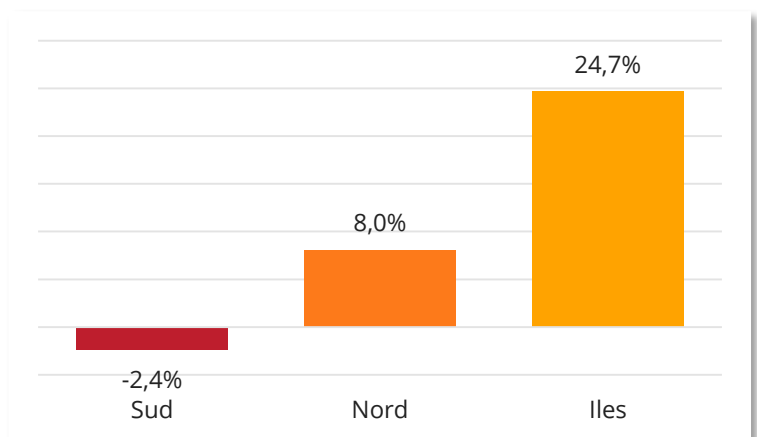
Graphique 23 : Coût annuel moyen des transferts de rééquilibrage pour la province Sud (XPF mds)



Source : ISEE. Les transferts de rééquilibrage sont estimés par différence entre les recettes réelles de fonctionnement des provinces et le montant théorique calculé sur la base de leur seul poids démographique.

FOCUS : DES TRANSFERTS AUX POIDS ASYMÉTRIQUES

Graphique 24 : poids (en %) des transferts de rééquilibrage dans le PIB de chaque province



Entre 1998 et 2019, les transferts de rééquilibrage (au titre du budget de fonctionnement) ont représenté, en moyenne, 2,5 % environ du PIB de la province Sud.

D'un autre côté, le surplus de recettes de fonctionnement obtenu grâce à ces transferts a représenté 8 % en moyenne du PIB de la province Nord (sur l'ensemble de la période) et près du quart de celui de la province des Iles Loyauté.

L'**efficacité** des clés de répartition fixées par la loi organique de 1999 peut être appréciée :

- Dans une approche de nature micro-économique, par les gains ou les pertes d'utilité des agents résidant dans chaque province ;
- Dans une approche plus macro-économique, en termes d'impact sur la création de revenu.

— Une forte efficacité micro-économique

D'un point de vue budgétaire, les dépenses de fonctionnement constituent un coût. D'un autre côté, ces dépenses sont assimilables à un revenu socialisé pour les agents qui en bénéficient (directement ou indirectement).

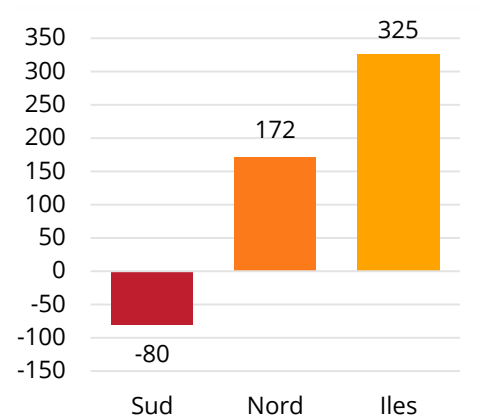
Les transferts de rééquilibrage (au titre du budget de fonctionnement) se sont traduits, en province Sud, par une perte de revenu socialisé d'environ 80 000 francs par personne en moyenne et par an sur la période 1998-2019. Autrement dit, si le budget de répartition avait été alloué aux provinces uniquement sur des bases démographiques, chaque habitant de la PS aurait dû bénéficier d'un supplément de revenu socialisé de 80 kF par an (ce revenu pouvant être perçu en espèce ou en nature).

D'un autre côté, le système des clés de répartition a permis d'accroître très sensiblement le revenu des agents résidant en province Nord (+172 000 francs en moyenne et par habitant sur la période) et, plus encore, dans la province des Iles (325 000 francs en moyenne annuelle).

Autrement dit, 1000 francs de perte annuelle de revenu socialisé par habitant de la province Sud ont finalement permis d'augmenter de 2 200 francs le revenu socialisé pour un résident de la PN (coefficient multiplicateur de 2,2) et de 4 000 francs celui d'un résident de la PIL (coefficient multiplicateur de 4).

A ce titre, les clés de répartition décidées par les signataires des accords ont été efficaces : **la perte de revenu socialisé imposée aux habitants de la province Sud ayant été largement compensée par les gains obtenus pour les agents résidant dans les provinces Nord et Iles** (voir graphique 25 ci-contre).

Graphique 25 : Perte(-) ou gain (+) de revenu socialisé par habitant imputable aux clés de répartition (moyenne annuelle 1998-2019 en milliers de francs)



Source : ISEE et calculs DME. (*) Les gains ou pertes ne concernent que les transferts de rééquilibrage au titre des budgets de fonctionnement.

— Une faible efficacité macro-économique

A défaut de disposer d'un modèle complet retraçant les interrelations entre les provinces, l'efficacité macro-économique peut être évaluée « en variante par rapport à un compte central ».

Le compte central est calé sur les clés de répartition actuelles permettant d'affecter les dotations de fonctionnement aux provinces à partir du budget global de la Nouvelle-Calédonie.

Dans ce compte central, une dotation d'un milliard de francs supplémentaire au budget de fonctionnement de la province Sud suppose de prélever 6,9 milliards de recettes (entrant dans le budget global). En revanche, si les dotations de fonctionnement perçues par la province Sud étaient strictement liées à son poids démographique (75 % de la population totale), ce supplément de prélèvement marginal sur l'économie calédonienne ne serait que de 4,6 milliards de francs.

D'un point de vue macro-économique, les clefs de répartition sont donc récessives. En effet, elles imposent –pour un même niveau de dotation de fonctionnement en faveur de la province Sud– des prélèvements fiscaux sur l'ensemble de la Calédonie plus importants (de 50 %) que ceux qui auraient été nécessaires si la clé de répartition reflétait strictement les poids démographiques.

Par ailleurs, le système peut générer des **effets d'aubaine** si l'intensité de la contrainte budgétaire diffère selon les récipiendaires du budget de répartition.

Un exemple permet d'illustrer cet effet :

- Dans l'hypothèse où les recettes entrant dans le budget global seraient strictement proportionnelles au PIB, la province Sud contribuerait à hauteur de 83 % au total de ces recettes ;
- Dans l'hypothèse (forte) où seule la province Sud subirait une contrainte budgétaire nécessitant une dotation supplémentaire de fonctionnement d'un milliard de francs, le total des prélèvements à opérer s'élèverait à 6,9 milliards (voir ci-dessus), financés à hauteur de 5,8 milliards sur le PIB de la province ;
- Dans cet exemple, l'augmentation de l'espace budgétaire de la province Sud (+1 milliard) entraîne donc une baisse de son PIB de 5,8 milliards (hors effets indirects) ;
- D'un autre côté, la hausse des prélèvements s'accompagne d'une augmentation d'un milliard en faveur des deux autres provinces (qui étaient supposées ici ne pas connaître de difficultés budgétaires).

L'existence de possibles effets d'aubaine liés aux clés de répartition budgétaire pourrait expliquer, au moins en partie, les réticences exprimées par certains responsables politiques d'accroître la pression fiscale afin de combler les besoins de financement de certaines collectivités locales. L'existence de possibles effets d'aubaine pourrait expliquer aussi les multiples dispositions budgétaires prises depuis vingt ans pour contourner l'écueil des clés de répartition, au risque, parfois, de renforcer le « mille-feuilles » administratif et fiscal au travers de la prolifération des entités institutionnelles émergeant sur le budget de reversement.

Comme on l'a vu plus haut, le processus de rééquilibrage économique entre les communes et les provinces n'est pas encore abouti. Sa poursuite pourrait justifier le maintien d'un système de péréquation des recettes affectées aux provinces qui ne reflète pas totalement leur poids démographique respectif.

Les futures clés de répartition ne sont pas encore arrêtées. Mais, si elles venaient à être modifiées, la plus grande attention devra être portée à la **transition** du système actuel vers le système futur en veillant notamment à ne pas accroître de manière immodérée la contrainte budgétaire sur les provinces Nord et Iles. En effet, bon nombre des dépenses de fonctionnement –à commencer par les charges de personnel– subissent un effet de cliquet au moins à court et moyen termes. Dans tous les cas, une transition réussie ne pourra donc s'inscrire que dans le temps long.

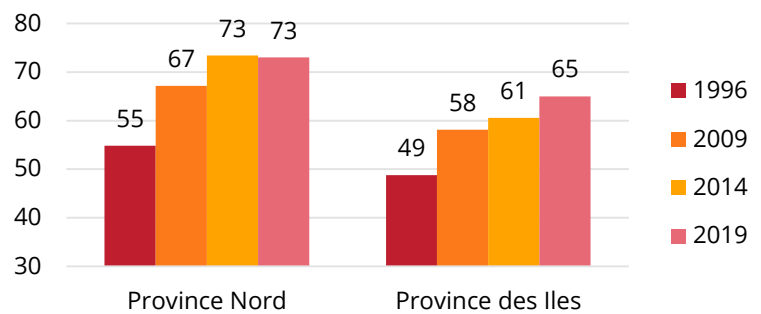
2.2. Le rééquilibrage social : des investissements massifs qui ont favorisé le rééquilibrage géographique mais des inégalités humaines qui persistent

L'accord de Nouméa avait pour objectif le rééquilibrage social et y contribue au travers des **contrats de développement** qui ont poursuivi depuis 1990 des objectifs d'accès aux formations, d'insertion des jeunes et d'amélioration des conditions de vie des populations. Les différentes générations de contrats de développement ont ciblé les secteurs de l'habitat, de l'eau, de la santé et de la formation qui se retrouvent dans les composantes du développement social, mais aussi de la cohésion sociale, qui représente un enjeu capital pour répondre aux besoins des populations et ainsi limiter les flux migratoires non choisis par des besoins élémentaires de services publics.

Si les flux migratoires entre la côte Est et Ouest ne se sont pas réduits sur les dernières années, l'effort d'investissement a contribué à une réduction des écarts en matière d'accès aux services publics et donc a induit une évolution positive du développement humain dans les provinces Nord et Îles.

Le rattrapage des provinces Îles et Nord par rapport à la province Sud sur le volet du développement humain (graphique 26) témoigne de l'augmentation de la qualité de vie pour les habitants de ces provinces. L'indice de développement humain est composé de l'indice de santé de la population (espérance de vie à la naissance), l'indice d'éducation (part de la population de plus de 15 ans ayant un niveau baccalauréat ou plus) et de l'indice de niveau de vie (PIB / habitant).

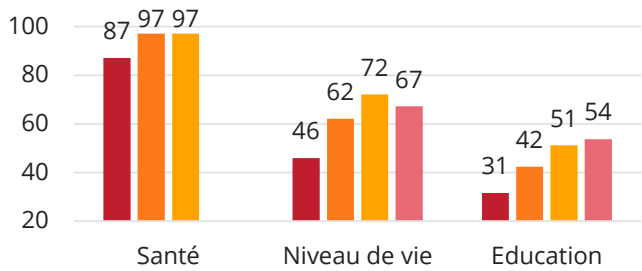
Graphique 26 : Indice de développement humain en % de la province Sud



Source : ISEE – Calculs DME – CMI (utilisation de la même espérance de vie pour 2014 et 2019 car la donnée est manquante par province pour 2019)

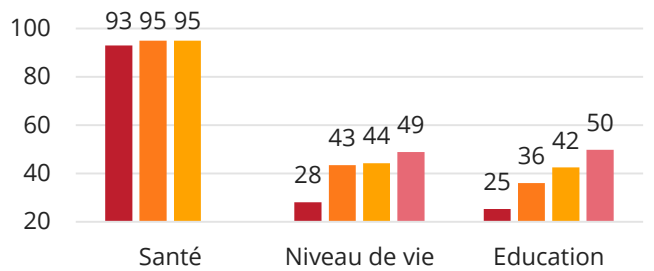
Au regard des disparités de rééquilibrage entre les composantes du développement humain, mises en lumière dans les graphiques 27 et 28 ci-dessous, il convient d'analyser dans le détail les avancées induites par les contrats de développement pour chaque composante ainsi que la situation à laquelle les évolutions ont mené. Ce travail permettra également de s'intéresser au rééquilibrage entre les communautés qui ne suit pas uniquement les dynamiques géographiques contenues dans l'analyse du rattrapage par province.

Graphique 27 : Indice de développement humain de la province Nord en % de la province Sud



Source : ISEE – Calcul DME – CMI (détail manquant pour l'année 2019 de l'espérance de vie par Province)

Graphique 28 : Indice de développement humain de la province des Îles en % de la province Sud

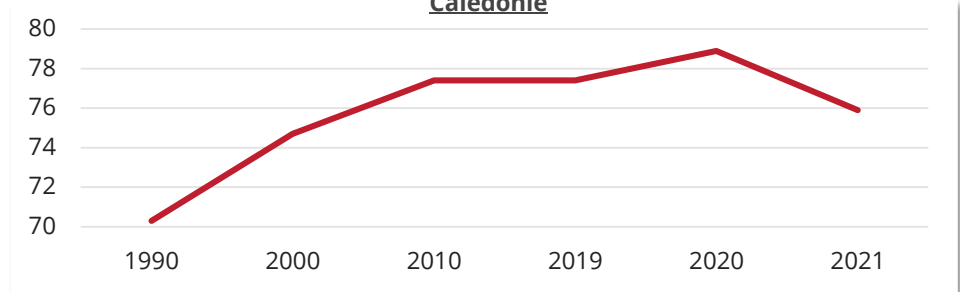


Source : ISEE – Calcul DME – CMI (détail manquant pour l'année 2019 de l'espérance de vie par Province)

2.2.1. La santé : une augmentation du niveau de santé général de la population et un rééquilibrage dans l'accès aux soins sur le territoire

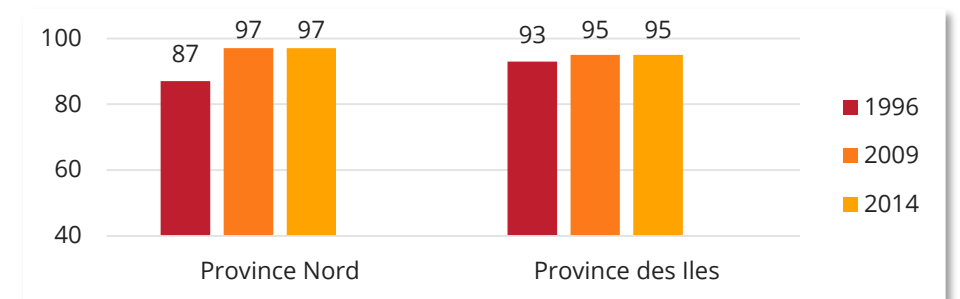
L'espérance de vie à la naissance en Nouvelle-Calédonie a connu une forte augmentation avec un gain de 9 ans en 30 ans. Cependant, l'augmentation a surtout eu lieu entre 1990 et 2010 puis elle s'est fixée à un niveau inférieur de 3 % à l'espérance de vie en France en 2021. La tendance se retrouve dans le rééquilibrage entre provinces avec les provinces Nord et Îles qui ont connu un processus de rattrapage de la province Sud entre 1996 et 2009 et se sont stabilisées à respectivement 97 % et 95 % de l'espérance de vie de la province Sud.

Graphique 29 : Evolution de l'espérance de vie à la naissance en Nouvelle-Calédonie



Source : ISEE

Graphique 30 : Indice de santé en % de la province Sud



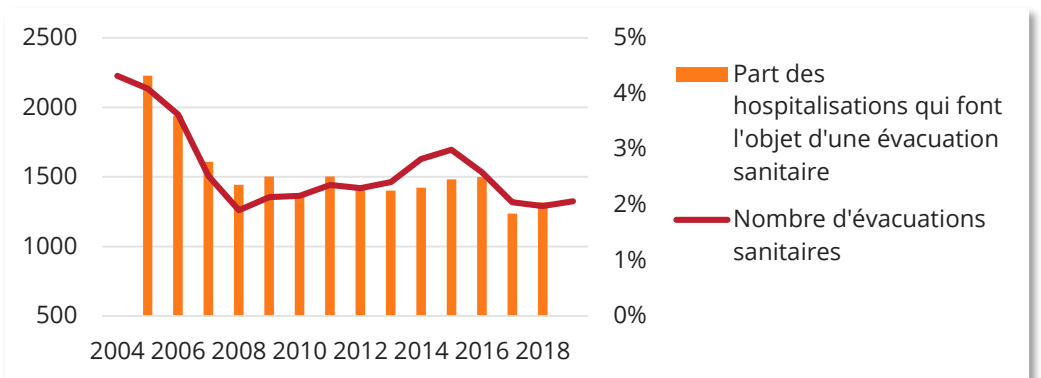
— Des moyens mis en œuvre dans les contrats de développement favorisant l'accès aux soins sur l'ensemble du territoire

Le secteur de la santé représente 8 % des coûts totaux contractualisés par les contrats de développement, toutes générations confondues, ce qui en fait le 5^e secteur d'intervention mais avec une part de l'Etat plus faible que sur les autres secteurs. Les contrats ont notamment financé la construction du site hospitalier du nord sur la commune de Koné et la construction, la rénovation et l'équipement de centres médico-sociaux dans la province des Îles.

La province Nord est passée de plus de 110 lits pour 100 000 habitants à plus de 210 lits avec l'ouverture du CH de Koné, ce qui a permis un rééquilibrage avec la province Sud qui dispose d'environ 215 lits pour 100 000 habitants en 2018. Cette capacité hospitalière reste relativement basse si on compare aux DROM : seule Mayotte a une capacité hospitalière inférieure avec 140 lits pour 100 000 habitants, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion sont à plus de 330 lits pour 100 000 habitants.

Certaines pathologies (principalement sur neurochirurgicales ou pour chirurgie cardiaque) nécessitent encore des évacuations sanitaires car elles ne peuvent pas être traitées en Nouvelle-Calédonie mais elles ont baissé depuis 2004 en nombre et en pourcentage des hospitalisations.

Graphique 31 : EVASAN en Nouvelle-Calédonie



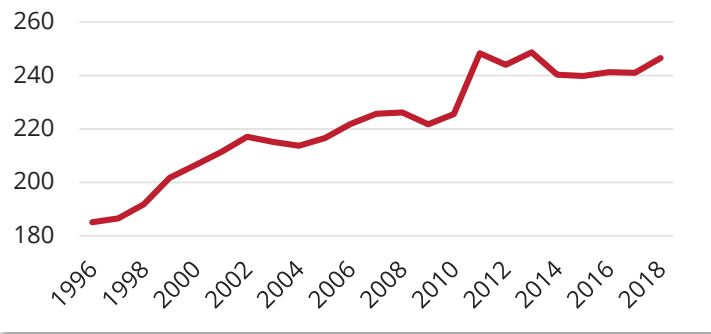
Sources : ISEE, Rapport de mise en œuvre des CODEV

Le développement d'un modèle de santé généralisé mais dont la soutenabilité pose question

Si la densité médicale induite par les investissements dans le secteur de la santé a fortement augmenté entre 1996 et 2011 pour atteindre 248 médecins pour 100 000 habitants, elle stagne depuis voire régresse sur les dernières années.

Les perspectives sur l'attractivité médicale, notamment dans les zones rurales, ne sont pas bonnes en Nouvelle-Calédonie. La densité médicale est inférieure à la moyenne française : elle se situe tout juste au niveau du premier quartile.

Graphique 32 : Densité médicale en Nouvelle-Calédonie (pour 100 000 habitants)



Source : ISEE – Calculs CMI

Les estimations de la densité médicale des provinces pour 2010 et 2018 ⁽⁹⁾ montrent que :

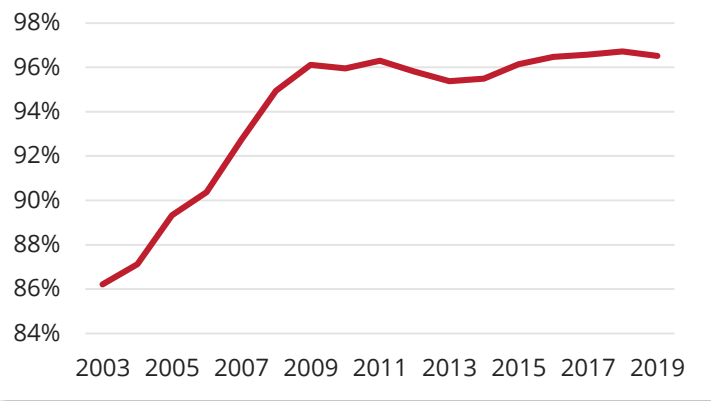
- La province des îles Loyauté souffre de la plus grosse perte avec 20 médecins en moins pour 100 000 habitants entre 2010 et 2018 (la baisse survient principalement après 2014).
- A l'inverse, la densité médicale en province Sud a augmenté de 30 médecins pour 100 000 habitants.
- La densité médicale stagne pour la province Nord.

Ainsi, le **rééquilibrage en matière d'accès aux soins semble se résorber ces dernières années**, d'autant plus qu'en 2010 la densité médicale de la province Sud était déjà nettement supérieure à celle des provinces Nord et des Îles (plus du double).

Conformément à la mesure 4.3.2 de l'accord de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie s'est dotée d'un système « complet » de protection sociale avec notamment **le RUAMM, qui couvre près de 97 % de la population** en 2019 et, pour compléter, l'aide médicale gratuite qui bénéficie à 64 % de la population de la province des îles Loyauté et 32 % de celle de la province Nord en 2013.

Ce système de protection sociale explique en partie l'augmentation du niveau général de santé. Cependant ce système est confronté à des enjeux financiers qui doivent être pris en compte pour assurer sa pérennité.

Graphique 33 : Part de la population couverte par le RUAMM



Source : ISEE

(9) Utilisation des proportions démographiques entre provinces des recensements de 2009 et 2019 respectivement pour les estimations de densité médicale de 2010 et 2018

Sources : ISEE, Rapport de mise en œuvre des CODEV

2.2.2. Une action ciblée sur l'accès au confort élémentaire efficace mais qui n'a pas eu d'effets positifs sur la réduction des inégalités sociales entre individus

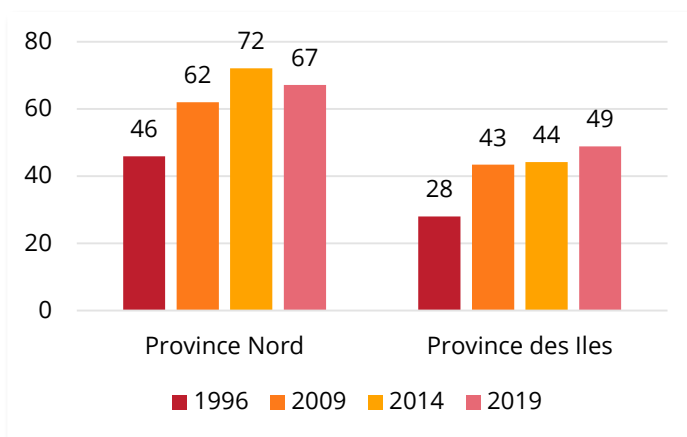
L'analyse de l'évolution des inégalités et de l'accès au confort élémentaire (logement, eau et électricité) complète celle portant sur la répartition du PIB de la partie 2.1.

— Un rééquilibrage des richesses qui plafonne

La richesse par habitant en Nouvelle-Calédonie a doublé en 20 ans et dépasse nettement celle des petits Etats insulaires de la région (NC : 4 MF CFP en 2018, Fidji : 555 000, Vanuatu : 350 000, Iles Salomon : 250 000...). L'équilibre entre les provinces a progressé mais le rattrapage du niveau de vie de la province Sud semble avoir atteint son plafond pour la province Nord et reste de plus de moitié inférieur en province des îles Loyauté.

Les proportions sont les mêmes dans la comparaison du niveau de vie médian entre provinces : celui des habitants de la province des îles Loyauté s'élève à 97 200 FCFP, la moitié de celui de la province Sud. Cette disparité se retrouve d'un point de vue communautaire avec un niveau de vie médian du simple au double entre kanak et non-kanak en 2019.

Graphique 34 : Indice de niveau de vie en % de la province Sud



Alors que le niveau moyen de vie s'est accru, le taux de pauvreté monétaire a légèrement augmenté entre 2008 et 2020 (de 18,6 % à 19,1 % de la population). Au-delà du clivage qui existe entre les provinces, c'est un clivage Est-Ouest que dessine l'ISEE dans son rapport avec un taux de pauvreté entre 29,4 % et 45,8 % dans le Nord-Est et à Ouvéa et Maré et entre 19,1 % et 29,4 % dans le Sud-Est et à Lifou ⁽¹⁰⁾. Le clivage entre communautés est à nouveau représenté avec 32,5 % des kanak vivant en dessous du seuil de pauvreté contre 9 % pour les non-kanak.

Les inégalités sont également marquées sur le territoire : **bien que le coefficient GINI ait diminué entre 2008 et 2019 (de 0,41 à 0,39), il reste supérieur à celui de la France métropolitaine (0,29) et des pays de la région** (Fiji : 0,31, Vanuatu : 0,32 et Australie : 0,34). Ces inégalités s'observent à un niveau intraprovincial, notamment dans la province Nord où les écarts se sont creusés avec l'émergence du pôle VKP, qui s'est industrialisé à la suite de la construction de l'usine du Koniambo. Le développement de ce pôle industriel marque néanmoins le succès d'un rééquilibrage économique nord/sud mais qui fait resurgir les écarts est/ouest.

(10) taux de pauvreté par commune adapté aux seuils provinciaux

Sources : Rapport ISEE sur les pauvretés et inégalités, IEOM, rapport Lagadec/Ris, Banque mondiale

— Un rééquilibrage satisfaisant sur l'accès au confort élémentaire, notamment pour l'accès à la ressource en eau potable favorisé par les contrats de développement

Le secteur de l'eau représente 9 % des coûts totaux contractualisés toutes générations de contrats confondues. Cela a permis d'**améliorer l'accès à l'eau courante dans les provinces des îles Loyauté et Nord** avec une part de la population des Îles ayant accès à l'eau courante qui passe de 72 % en 2009 à 82 % en 2018 et du nord de 67 % en 1990 à 92 % en 2014.

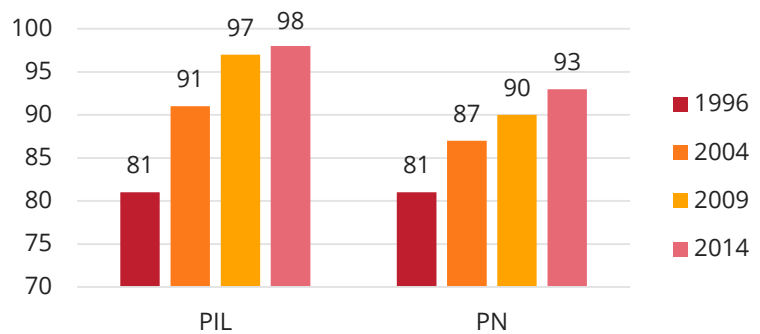
L'effort d'investissement des contrats de développement dans le secteur de l'énergie était dévolu à 87 % à l'extension des réseaux électriques, ce qui a contribué à **l'électrification des zones rurales et insulaires**.

En effet, le nombre d'abonnements au réseau électrique a augmenté depuis les années 1990 dans les provinces Îles et Nord pour presque arriver au niveau de la province Sud, en valeur rapportée à la population.

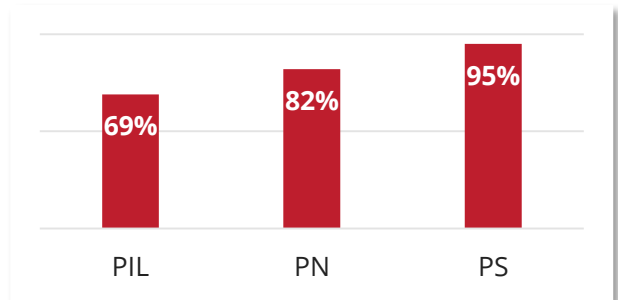
L'indicateur de l'ISEE sur l'accès des ménages au confort élémentaire (raccordement au réseau général d'électricité, la présence d'eau courante, de WC et d'installation sanitaire) ci-contre synthétise le niveau de rééquilibrage qui a eu lieu dans le domaine. La province Nord a augmenté de 5 points en 5 ans et les écarts entre provinces sont bien moins marqués que pour l'indice de niveau de vie.

En revanche l'accès à Internet stagne (voire régresse) à un niveau de rattrapage peu élevé depuis 2009.

Graphique 35 : Taux de raccordement au réseau général électrique en % de la province Sud

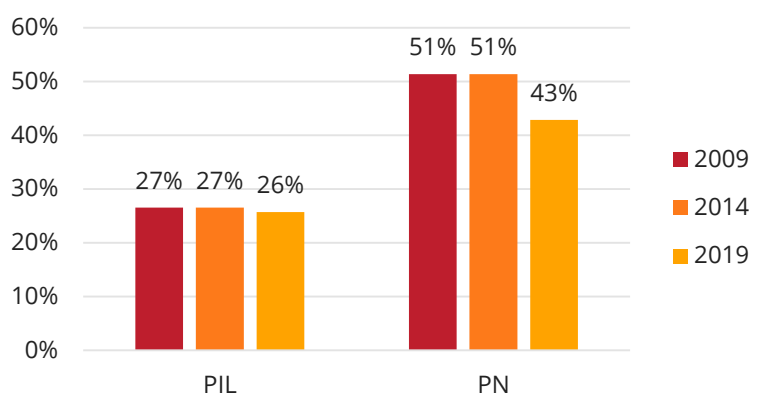


Graphique 36 : Taux d'accès des ménages calédoniens au confort élémentaires



Source : ISEE

Graphique 37 : Taux d'accès à internet au domicile en % de la province Sud



Source : ISEE

Sources : ISEE, Rapport PEP et DAVAR, bilan contrats de développement, IEOM

— Des contrats de développement qui ont contribué à la création d'une offre de logement pour les ménages défavorisés mais une inadéquation entre l'offre et la demande qui se confirme

L'habitat est le premier secteur soutenu par les contrats de développement (18 % des coûts totaux contractualisés). Parmi les financements octroyés à l'habitat social dans ce cadre, 57 % vont à la province Sud et 34 % à la province Nord. Ils ont permis la construction de logement sociaux pour répondre aux besoins de la population et résorber l'habitat précaire.

En 2021, **le parc social compte 15 714 logements dont 93 % se situent en province Sud et 91,5 % dans le Grand Nouméa**. Le volume des demandes de logements sociaux n'est pas disponible pour les provinces Nord et îles Loyauté, ainsi il n'est pas possible d'évaluer l'adaptation de l'équilibre géographique à la réalité du besoin. Cependant, le parc social en province Nord pourrait être sous-dimensionné car en 2018, la province représentait 18 % de la population pour 15 % des demandes de logements sociaux alors qu'elle concentre une part importante de ménages défavorisés.

La part de ménages vivant en logement social est de 5 % en province Nord en 2019 contre 22 % en Province Sud. Ainsi, **le rétablissement d'un équilibre géographique en termes de logement social induit par les contrats de développement ne semble pas réalisé**. Cette concentration du logement social dans les communes urbaines, elles-mêmes concentrées dans la province Sud en Nouvelle-Calédonie, n'est cependant pas propre au territoire.

En 2020, l'état des lieux des demandes de logements sociaux locatifs en province Sud révèle que **seul un tiers des 5 200 demandes répondent aux critères d'éligibilité des bailleurs** (taux d'effort, reste à vivre et stabilité de l'emploi). En outre, ces demandes sont seulement celles qui répondent aux critères d'attribution de la province Sud (nationalité et résidence supérieurs à 6 mois). Les squats abritent au moins 2 200 familles selon les dernières estimations disponibles.

L'inadéquation entre l'offre de logements sociaux et la demande n'est pas seulement dans les volumes ou les critères d'éligibilité des ménages. Elle se manifeste par un **taux de logements vacants en augmentation** avec, en 2020, 9,8 % de logements vacants au sein du parc social calédonien dont le tiers peut être considéré comme de la vacance commerciale classique mais le reste est réparti entre de la vacance commerciale de plus de 3 mois et de la vacance technique. Cela s'explique notamment par : (i) le phénomène de décohabitation, (ii) la paupérisation des ménages, (iii) le vieillissement du parc social et (iv) la remise en question du modèle actuel d'habitat.

Il convient de séparer les effets de l'accord de Nouméa de ceux des politiques publiques qui ont suivi et qui sont plus en cause dans l'évolution actuelle du modèle du logement social. L'accord de Nouméa a permis la construction d'une offre pour favoriser l'accès au logement mais cette offre a souffert du manque de planification, notamment sur les questions d'urbanisme, qui aurait permis qu'elle soit plus adaptée aux besoins.

Sources : ISEE, bilan contrats de développement, IEOM, Province sud

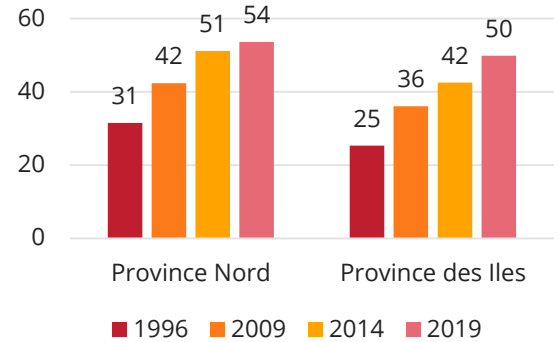
2.2.3. Education : un rééquilibrage apparent qui dissimule des écarts dans l'accès aux études supérieures malgré des politiques volontaristes

La part des plus de 15 ans, ayant au minimum un niveau baccalauréat, a presque été multipliée par 4 pour la province des îles Loyauté entre 1996 et 2019 (de 6 à 23 %) et pour la province Nord (de 7 à 25 %). Le rééquilibrage géographique, visible dans le graphique 38, a eu lieu alors que l'indice de la province Sud a presque doublé sur la période.

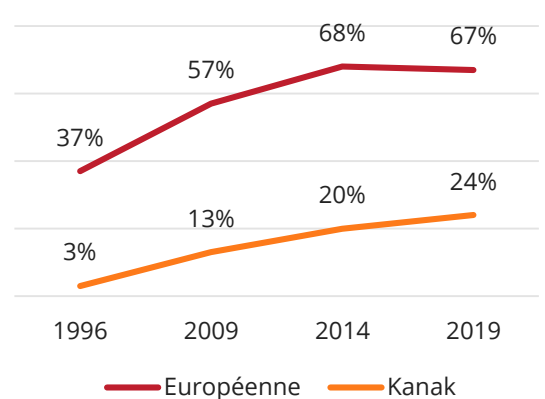
L'évolution relative de l'indice d'éducation des provinces Nord et des Îles est d'autant plus importante que le point de départ était bas et l'équilibre entre les provinces dans ce domaine reste le moins avancé.

Cette **disparité géographique qui persiste s'accompagne de disparités entre les communautés** : en absolu l'indice d'éducation de la communauté européenne a augmenté de 30 points contre 21 points pour la communauté kanak entre 1996 et 2019. Ainsi, les progrès réalisés pour la réussite scolaire au sein de la communauté kanak sont importants mais ne suffisent pas à résorber les inégalités entre les communautés. Il convient de noter que la population étudiée va de 15 à 64 ans et que les différences sont moins marquées chez les jeunes générations.

Graphique 38 : Indice d'éducation en % de la province Sud



Graphique 39 : Evolution de l'indice d'éducation pour les populations kanak et européenne



Source : ISEE

— Un accès aux infrastructures scolaires satisfaisant sur le territoire mais des écarts dans la réussite scolaire qui se creusent au cours du cursus

Les contrats de développement ont permis la construction et l'entretien d'infrastructures scolaires qui ont amélioré le taux de scolarisation et les conditions d'accueil des élèves. Cela se matérialise notamment par un nombre d'élèves par classe dans l'enseignement primaire de 21,1 en 2021 (contre 22 au national) et une répartition en faveur des provinces Nord et des Îles (16,7 élèves par classe dans les îles, 18,7 au Nord et 22 au Sud en 2022). Les mêmes dynamiques se retrouvent pour le nombre d'élèves par division au collège. En revanche, les enseignants ont en moyenne plus d'ancienneté en province Sud et à l'Ouest de la Grande Terre et les collèges du Nord et des Îles sont éloignés des offres de formation et des infrastructures.

Les inégalités s'intensifient néanmoins au fil de la scolarité. La maîtrise « satisfaisante ou plus » des compétences en français à l'entrée en 6^e est comparable entre le Nord et le Sud et l'Est et l'Ouest (à l'exception des îles Loyauté). Mais à l'issue du collège, le taux de réussite au brevet est marqué territorialement (75,6 % en côte Est et dans les Îles, 80,1 % en côte Ouest et 83 % à Nouméa). Ces résultats se retrouvent dans le taux de passage en seconde générale ou technologique qui est supérieur à 50 % uniquement dans les communes de Nouméa, Mont-Dore et Dumbéa alors que les communes de Lifou et Koné se démarquaient également sur le niveau des élèves au brevet.

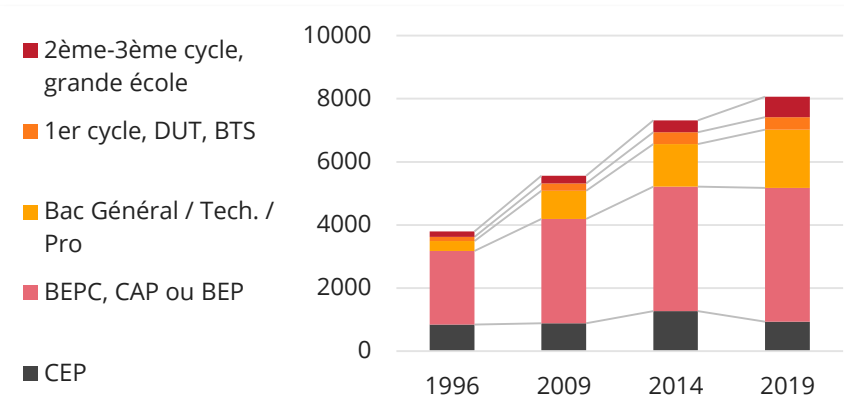
Sources : ISEE, Vice-Rectorat et publication G. Lagadec et C. Ris

Un rééquilibrage géographique portant sur l'accès au baccalauréat plutôt qu'aux études supérieures

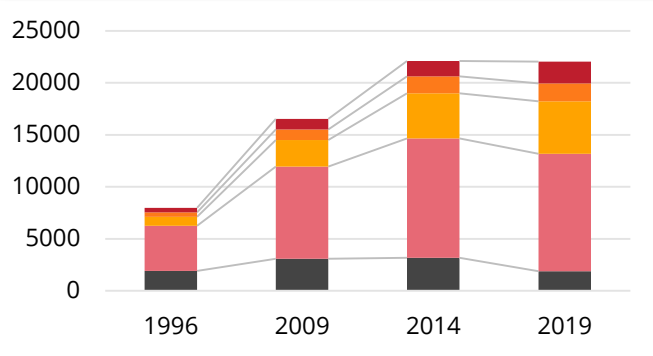
Dans leur rapport sur les politiques publiques de rééquilibrage économique et social, G. Lagadec et C. Ris concluent de leurs recherches un déplacement des inégalités de l'accès au Bac vers l'accès aux études supérieures en Nouvelle-Calédonie. (Le phénomène s'observe également en métropole.) Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution du nombre de personnes selon le niveau de diplôme le plus élevé par province. La contribution à l'augmentation du nombre de personnes ayant obtenu un diplôme n'est pas la même en province Sud qu'en provinces Nord et Îles : en PS l'augmentation vient principalement de l'augmentation de diplômés du 2^{ème} et 3^{ème} cycle alors qu'en PN et PIL, elle s'explique principalement par l'augmentation du nombre de diplômés du baccalauréat.

Cette analyse ne tient pas compte de l'ouverture en 2020 du campus de Baco, antenne de l'UNC dans la province Nord qui a favorisé l'accès aux études supérieures pour des habitants qui ne pouvaient ou ne souhaitaient pas se déplacer en province Sud. La création de ce campus est un vecteur de rééquilibrage géographique.

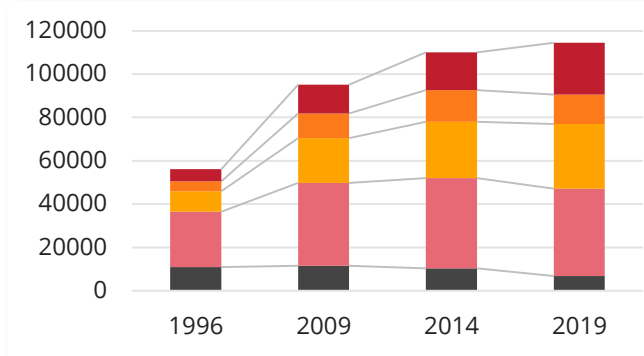
Graphique 40 : Evolution du nombre de diplômés par diplôme le plus élevé en province des îles Loyauté



Graphique 41 : Evolution du nombre de diplômés par diplôme le plus élevé en province Nord

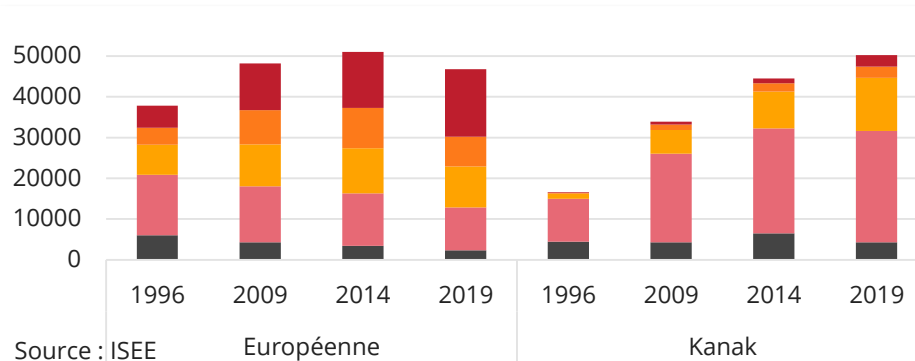


Graphique 42 : Evolution du nombre de diplômés par diplôme le plus élevé en province Sud



L'analyse n'est pas la même pour le rééquilibrage entre communautés où l'augmentation du nombre de Kanak ayant obtenu un diplôme s'explique d'abord par la croissance du nombre de diplômés des études supérieures. Néanmoins, la segmentation des niveaux de diplômes est très différente de celle des Européens.

Graphique 43 : Evolution du nombre de diplômés par diplôme le plus élevé par communauté d'appartenance



Source : ISEE



— Des politiques volontaristes pour un rééquilibrage géographique et entre les communautés de l'accès à l'enseignement supérieur

L'Université de Nouvelle-Calédonie (UNC) participe activement au rééquilibrage en favorisant l'accès à l'enseignement supérieur à travers un panel de formations, dispensées sur le territoire et ouvertes à tous. Il n'y a pas de statistiques ethniques concernant les étudiants inscrits à l'Université mais la part des kanak est estimée comme légèrement inférieure à la population (~40 %).

Avant la création du campus de Baco, les étudiants originaires de la province Nord représentaient 8 % des étudiants de l'UNC. L'obstacle à la mobilité des jeunes de la Province Nord est d'abord financier, 80 % des lycéens dans la province Nord sont boursiers. Ainsi, l'ouverture en 2020 de l'antenne nord de l'UNC a répondu à un besoin des habitants du Nord et les résultats sont déjà présents avec une part significative d'étudiants en reprise d'études, notamment des mères de famille.

En parallèle, **Cadres Avenir** (voir 1.3) permet un rééquilibrage communautaire et géographique dans l'accès à la mobilité et à la formation, principalement en métropole. En 2023, le programme a accompagné depuis sa création 1 893 bénéficiaires dont 67 % d'origine kanak et répartis entre les provinces Sud (36 %), Nord (20 %) et Îles (44 %).

L'action de **Cadres avenir** pour le rééquilibrage géographique se fait aussi avec l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires. En effet, les bénéficiaires du programme travaillent davantage dans les provinces Îles et Nord que la moyenne de la population active calédonienne. Les élus de ces provinces sont nombreux à être passés par le programme.

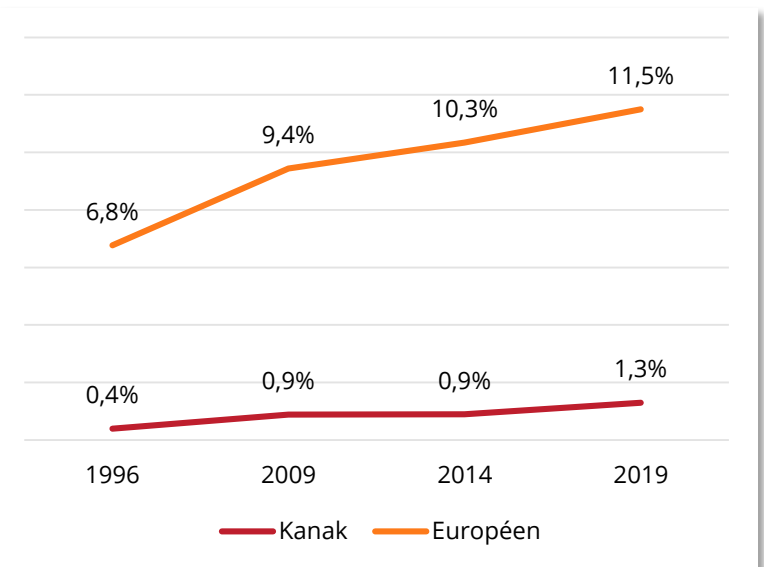
En considérant que 60 % des bénéficiaires du programme ont atteint le statut de cadre, le dispositif estime que **plus de 50 % des 760 cadres kanak en exercice ont bénéficié du programme Cadres avenir**. La part de kanak parmi les cadres a évolué positivement depuis 1989, passant de 6,5% à 11,6% en 2019.

Le graphique 44 montre que **le rattrapage de la part des cadres au sein des communautés est réel mais se réalise à un rythme très limité au regard de l'écart initial**.

La contribution de Cadres avenir dans l'augmentation du nombre de cadres kanak n'est pas négligeable mais le programme reste sélectif (1 dossier sur 10 est retenu pour le PCAE) et ne peut pas permettre un rattrapage d'ampleur au regard du volume de personnes accompagnées.

L'accès volontariste aux concours de catégorie A+ de la fonction publique est néanmoins à apprécier au regard du faible nombre de postes concernés (quelques centaines par an à l'échelle nationale) et de l'étroitesse historique du vivier kanak. En 1996, 0,7 % des Kanak (400 personnes) ont un diplôme du supérieur (0,3 % de niveau master ou plus, soit 171 personnes). En 2019, 6,5 % des Kanak ont un diplôme du supérieur (5 560 personnes soit un vivier multiplié par 14 pour une population multipliée par 1,5) (et 3,3 % de niveau master ou plus, 2 790 personnes).

Graphique 44 : Pourcentage de cadres au sein d'une communauté



Source : ISEE

2.3. Rééquilibrage culturel : Un cadre et des moyens pour la conservation et la transmission de la culture et des langues kanak mais une répartition géographique déséquilibrée

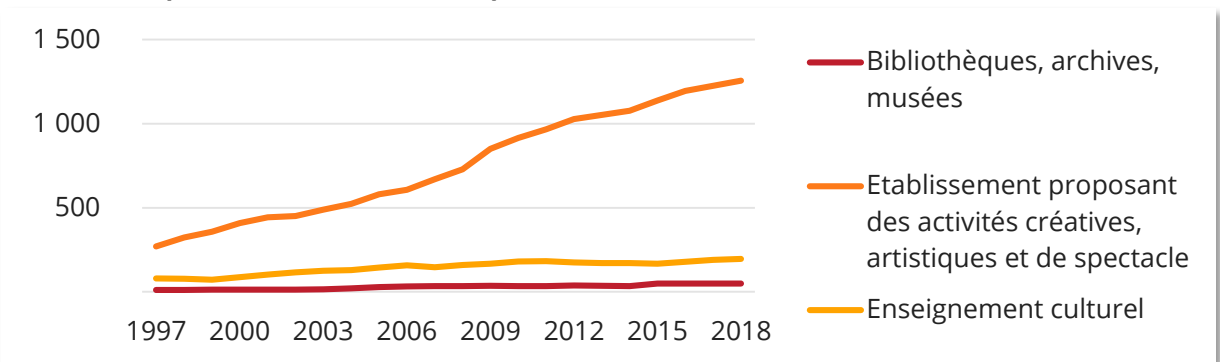
Dans le préambule de l'accord de Nouméa, la pleine reconnaissance de l'identité kanak, en réponse à sa confiscation pendant la colonisation, est considérée « *comme un préalable à la refondation du contrat social entre les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie* ». Ainsi, et cela avant d'entrer dans la partie sur la constitution d'un destin commun qui en découle, cette partie aborde le rééquilibrage culturel au sens d'une prise en compte complète et entière de l'identité kanak, notamment à travers le droit coutumier, la valorisation et la diffusion de sa culture et la réponse à ses revendications.

Il s'agit moins d'une question de rattrapage, comme dans les parties précédentes, que d'une présence et d'une reconnaissance pleine et entière de l'identité kanak.

— L'accord de Nouméa a donné à la culture kanak les moyens de sa conservation et de sa diffusion mais la répartition géographique de l'offre reste concentrée sur le sud

La protection du patrimoine culturel kanak a eu lieu avec le recensement et le rétablissement de la toponymie. La valorisation de ce patrimoine s'est dotée d'un cadre institutionnel à travers la création ou le transfert d'établissements publics (musée de Nouvelle Calédonie, l'ADCK, la bibliothèque Bernheim, le musée maritime, etc.) et des centres culturels de provinces. Ainsi, il y a la matière et le cadre pour la valorisation mais les ressources financières et la coordination entre les acteurs manquent pour construire une offre culturelle complète.

Graphique 45 : Evolution du nombre d'établissements culturels (établissements publics, associations, entreprises inscrits au RIDET) en Nouvelle-Calédonie



Source : ISEE

L'offre culturelle reste aujourd'hui principalement concentrée dans la partie sud de l'île : en province des Îles et en province Nord, il y a respectivement 2,7 et 2,9 établissements culturels pour 1000 habitants contre 5,5 en province Sud en 2018 et ces données sont stables depuis 2015.

— Un modèle de transmission de la culture et des langues kanak dont les résultats se font attendre

Le système éducatif s'est saisi de l'enjeu de transmission de la culture et des langues kanak avec :

- Un corpus de 18 heures/an de cours sur les « éléments fondamentaux de la culture kanak » du CP à la Terminale.
- 4 langues kanak reconnues comme matières d'enseignement, obligatoire à l'école primaire, et optionnel dans les classes du secondaire.
- Une licence « langues littératures civilisation étrangères et régionales langues » parcours « langues et cultures océaniques ».
- L'équipe de recherche de l'UNC, ERALO qui a pour mission de contribuer à la préservation des langues océaniques via la recherche sur les langues, les discours et les dynamiques plurilingues et la démocratisation des produits de cette recherche.

Le détail des actions est en partie 2 dans l'évaluation de l'effectivité de la mesure 1.3.3 les langues.

L'introduction de la discipline sur les « éléments fondamentaux de la culture kanak » n'a pas d'équivalent dans les pays concernés par l'évolution des projets éducatifs pour la prise en compte des cultures autochtones, comme le précise S. Minvielle ⁽¹²⁾ à partir du rapport de l'OCDE ⁽¹²⁾ sur les politiques et pratiques canadienne, australienne et néo-zélandaise. En effet, ces pays n'ont pas opté pour la création d'une discipline à part entière sur les cultures autochtones pour tous les élèves. Ils favorisent un modèle intégrant les valeurs, l'histoire et les approches culturelles autochtones locales dans la vie de l'école ⁽¹²⁾, dans les programmes, dans les démarches d'enseignement ou dans la gouvernance des établissements, pratiques qui peuvent également se retrouver en Nouvelle-Calédonie ⁽¹¹⁾. Par exemple, en Nouvelle-Calédonie, il est prévu qu'un coutumier siège au conseil d'administration des collèges et des lycées. Ainsi, le **projet éducatif néo-calédonien pour la prise en compte de la culture kanak couvre un certain nombre de bonnes pratiques** et va plus loin sur l'enseignement de la culture « autochtone » que les autres pays étudiés.

Cependant, au niveau du pays ce programme n'est pas considéré comme assez ambitieux par certains partis politiques ou associations de parents d'élèves. Par exemple, l'enseignement optionnel des LCK au secondaire fait débat dans la mesure où l'UC et l'Union des groupements de parents d'élèves (UGPE) souhaiteraient le rendre obligatoire pour une des langues. ⁽¹¹⁾

La place des enseignants dans le projet éducatif est centrale. Le Vice-Rectorat y travaille avec le projet de mise en place d'un processus d'habilitation/certification pour l'enseignement de la matière LCK. Un certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) a également été créé pour l'enseignement des 4 langues kanak (ajiï, drehu, nengone, paicî) dans le secondaire et est maintenant effectif. Il permet de structurer et de pérenniser l'enseignement des langues kanak, d'améliorer le niveau de compétence des professeurs, de leur donner une reconnaissance et un statut similaire à celui de leurs collègues enseignant d'autres disciplines. ⁽¹¹⁾ Cependant, ces avancées sont ciblées sur l'enseignement d'une matière alors que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont défini un socle de compétences culturelles requises pour l'ensemble des enseignants qui se retrouve dans leur programme de formation initiale ⁽¹²⁾.

Enfin, **la place des langues kanak dans l'espace médiatique néocalédonien a évolué positivement** depuis 2000 (contenus en langues kanak dans Les Nouvelles Calédoniennes, sur Calédonia et Canal +) et une augmentation des publications en langues kanak a été constatée, grâce au travail de l'ALK, qui s'est au préalable attachée à normaliser et codifier le système d'écriture. Le détail des actions est en partie 2 dans l'évaluation de l'effectivité de la mesure 1.3.3 (*les langues*).

Le nombre de locuteurs d'une des langues kanak est stable depuis 1996. Il varie entre 30 et 35 % de la population de plus de 15 ans et entre 39 % et 44 % en ajoutant les personnes comprenant une langue kanak.

En 2019, 9 % des locuteurs ne sont pas d'origine kanak mais la répartition géographique des locuteurs reste liée à celle de la population kanak : 31,7 % en province Sud contre 76,2 % en province Nord et 97,7% en province des îles Loyauté.

L'évolution de la population de 15 à 34 ans parlant ou comprenant une langue kanak met en évidence une appropriation de la langue par les générations de 15 à 34 ans. La part des personnes parlant ou comprenant une des langues kanak dans cette tranche d'âge est passée de 40 % en 1996 à 49 % en 2004 et s'est stabilisée depuis. Cette évolution peut résulter des programmes d'enseignements des LCK même s'ils n'ont été structurés et généralisés qu'après 2005. Mais l'effet de cette structuration et de la généralisation de l'enseignement des langues ne se traduit pas directement par une augmentation du nombre élèves du secondaire apprenant l'une des 4 langues kanak, qui reste le même entre 2005 et 2021. Cela concorde avec le nombre stable de locuteurs d'une langue kanak.

(11) S. Minvielle, Une école calédonienne en quête d'identité : modèle français, adaptation, contextualisation, émancipation ?

(12) OCDE, La réussite scolaire des élèves autochtones

2.4. Un rééquilibrage politique atteint qui pose désormais la question de l'ajustement des mesures l'ayant favorisé

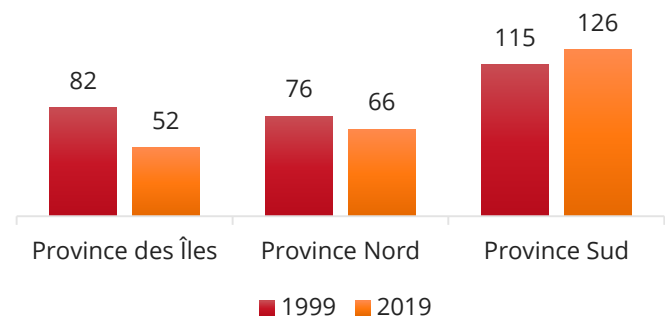
— **L'objectif de rééquilibrage politique engagé par les accords de Matignon, notamment via la provincialisation, peut être considéré comme atteint** par l'accord de Nouméa à travers plusieurs leviers.

- **La liste électorale spéciale et la clé de répartition des sièges au congrès** entre membres des assemblées provinciales (7 pour les Îles, 15 pour le Nord, 32 pour le Sud). Les restrictions électorales et la clé de répartition ont eu pour effet de surreprésenter les provinces à population kanak majoritaire.
- **Le principe de partage du pouvoir** au sein des institutions, qu'il s'agisse du congrès (avec des majorités qualifiées des 3/5^e pour certaines décisions clé comme la définition de symboles communs ou la modification de la clé de répartition des dotations de fonctionnement et d'investissement aux provinces ou au gouvernement). La minorité au congrès est assurée de participer au gouvernement.
- **Les modes de nomination au conseil économique, social et environnemental (CESE)** qui surreprésentent les provinces Nord et Îles en attribuant à chaque province un nombre équivalent de membres à désigner.
- **Le renforcement de la représentation du monde coutumier par la création du sénat coutumier.**

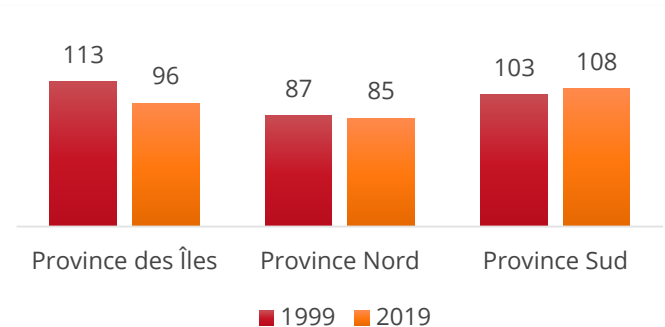
— **L'accord n'a cependant pas prévu de mécanisme d'ajustement de la clé de répartition pour tenir compte des évolutions démographiques, indépendamment des questions liées au corps électoral qui sont au cœur du débat politique**

Compte tenu des dynamiques internes à la Nouvelle-Calédonie, le déséquilibre initial a été amplifié, en particulier au regard de la répartition des inscrits sur la LESP, au détriment de la province Sud. La question du niveau légitime et acceptable du rééquilibrage politique entre provinces, et entre électeurs-citoyens calédoniens, se pose. D'autant que la majorité des Kanak (52 % en 2019) vit désormais en province Sud contre 39 % en 1996.

Graphique 46 : Nombre d'habitants pour un siège au congrès (moyenne à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie = 100)



Graphique 47 : Nombre d'électeurs inscrits sur la LESP pour un siège au congrès (moyenne à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie = 100)



Sources : ISEE et HC.

Lecture : en 2019, pour un siège au congrès représentant en moyenne 100 électeurs inscrits à l'échelle du pays, il représente 96 électeurs de la province des Îles et 108 électeurs de la province Sud.

3. Construction d'un destin commun

Le destin commun est présenté dans le préambule de l'accord de Nouméa comme un aboutissement pour l'ensemble de ses mesures et comme un horizon pour le futur calédonien ⁽¹³⁾ :

« *L'avenir doit être le temps de l'identité dans un destin commun* »

« *Nouvelle souveraineté, partagée dans le destin commun* »

Ainsi, le destin commun sera l'aboutissement des processus d'émancipation et de rééquilibrage qui ont été enclenchés par l'accord de Nouméa mais qui restent à poursuivre. Ce sont des prérequis au destin commun mais ils n'impliquent pas à eux seuls l'atteinte de l'objectif.

L'accord de Nouméa suggère également la constitution d'un destin commun comme un processus :

« *une communauté humaine affirmant son destin commun* »

Cependant peu de mesures de l'accord de Nouméa visent directement cet objectif de constitution d'un destin commun :

- La **citoyenneté**, dont les termes sont définis dans l'accord de Nouméa et qui est l'expression du destin commun ⁽¹⁴⁾
- Les **symboles** qui prévoient l'expression de l'identité et du futur partagé

La majorité des personnes interrogées dans le cadre du rapport, peut-être marquées les clivages de la période référendaire, concluent à l'échec de l'objectif de constitution d'un destin commun à l'issue de l'accord de Nouméa.

— Des symboles limités de l'identité commune

L'accord de Nouméa prévoyait la recherche commune de signes identitaires permettant d'exprimer l'identité calédonienne. Aucun projet n'a abouti concernant le nom du pays et son drapeau.

L'hymne, la devise et le graphisme des billets de banque ont été adoptés par une loi du pays de 2010. La devise « Terre de Parole, Terre de Partage » est un exemple d'écho à l'identité océanienne et à ses valeurs (la parole, la terre), dans le but de former une communauté de destin partagé. En revanche, il a été remarqué pendant les entretiens que l'hymne « Soyons unis, devenons frères » est peu utilisée.

La solution retenue pour le drapeau est celle d'arbore le drapeau de la Kanaky et le drapeau français côte à côte. Mais ce vœu exprimé par le congrès n'a pas de force juridique contraignante et demeure soumis à des interprétations contradictoires puisqu'il ne s'agit pas du projet défini dans l'accord.

— Une mémoire commune à construire

Le préambule de l'accord de Nouméa consacrait une large place à l'histoire de la colonisation et des populations du territoire. Si de nombreuses mesures ont concerné la reconnaissance de l'identité, de la culture et des institutions kanak, l'accord ne comportait pas d'action spécifique sur la construction d'une mémoire partagée entre les kanak et les autres communautés à travers la connaissance et la reconnaissance d'événements passés. Des actions sont tout de même à mettre en avant indépendamment de l'accord, comme la fête de la citoyenneté célébrée le 24 septembre, la semaine mémorielle de commémoration de la disparition de La Monique, des cérémonies mémorielles des événements d'Ouvéa ou la journée de recueillement à l'occasion de l'inhumation des reliques du chef Ataï. Cette dernière, dont la cérémonie a rassemblé toutes les institutions et toutes les communautés du pays, est un acte dans le processus de réconciliation et « *un élément constitutif du destin commun* », d'après le Président du gouvernement, Louis Mapou.

(13) Minvielle, S., « Une école calédonienne en quête d'identité : modèle français, adaptation, contextualisation, émancipation », Journal de la Société des Océanistes, 2018

(14) Faberon, J.Y., « Citoyenneté et destin commun en Nouvelle-Calédonie », Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2013

Source : Site du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

— Une citoyenneté réduite à la définition du corps électoral

L'accord de Nouméa fixait comme objectif de « *poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun* ».

Mais les principes d'une citoyenneté calédonienne (ou les réponses aux questions : « qu'est-ce qu'être calédonien ? » ; « comment et à quelles conditions peut-on le devenir ? ») n'ont pas été formalisés. Par défaut, sa définition a été renvoyée à celle du corps électoral, sujet cristallisant les débats et les clivages politiques.

Ce sujet n'a pas fait l'objet d'un travail collégial et consensuel malgré diverses tentatives, dont celle du groupe de travail sur le chemin de l'avenir, qui avait travaillé à la rédaction d'une charte des valeurs calédoniennes.

— Un clivage politique inscrit dans l'accord de Nouméa

L'accord de Nouméa définissait dès l'origine la question finale, binaire, soumise à la consultation. L'accord comportait des ambiguïtés : sur le sens et les objectifs de l'émancipation, sur la place des communautés dans la définition du destin commun... Ces ambiguïtés appelaient l'élaboration d'un projet commun pour être in fine dépassées/levées.

Avec la perspective prévue dès 1998 de consultations binaires, l'accord a paradoxalement contribué à entretenir le clivage politique que le destin commun était censé transcender. Ce clivage a marqué l'ensemble du fonctionnement des institutions.

Les résultats des consultations ont confirmé les antagonismes et révélé la difficulté de réunir une majorité qualifiée des électeurs, à l'image des majorités qualifiées au congrès prévues par la loi organique, autour d'un projet majoritaire.

Ce clivage politique n'a pas empêché la société calédonienne d'évoluer. Les personnes interrogées dans le cadre du rapport en témoignent majoritairement en soulignant l'augmentation des relations interpersonnelles entre communautés par rapport aux années 1980 et 1990. Les données du recensement semblent mesurer une lente évolution dans ce sens. Au recensement de 2019, 30 800 personnes (soit 11 % de la population) se déclarent métissées et 20 000 personnes (soit 7 %) n'ont pas renseigné de communauté d'appartenance ou ont indiqué Calédonien. Les personnes se déclarant de plusieurs communautés et/ou du métissage sont en augmentation (8 % en 2009, 11 % en 2019).

1. Synthèse du bilan p. 5

2. Bilan de l'effectivité des mesures de l'accord de Nouméa p. 10

3. Bilan de l'accord de Nouméa p. 24

4. Annexes p. 67

Liste des entretiens réalisés et sollicités

#	Entretien	Interlocuteurs
Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer		
1	Directrice de cabinet adjointe du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer	Manon Delaune-Perrière
2	Directrice générale des Outre-mer	Sophie Brocas
Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie		
3	Haut-Commissaire de la République	Louis Le Franc
4	Préfet chargé de mission auprès du Haut-Commissaire	Rémi Bastille
5	Secrétaire général	Stanislas Alfonsi
6	Secrétaire général adjoint	Jules Hmaloko
7	Chef de la mission aux affaires culturelles	Michel Richard
Institutions de la Nouvelle-Calédonie et représentants politiques		
8	Président du gouvernement	Louis Mapou
9	Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie	Roch Wamytan
10	Présidente de la Province Sud et représentants des loyalistes	Sonia Backès et Françoise Suve
11	Représentant de l'UC /FLNKS / nationalistes au congrès	Pierre-Chanel Tutugoro
12	Représentant UNI au congrès	Jean-Pierre Djaiwe
13	Représentant CALEDONIE ENSEMBLE au congrès	Philippe Michel
14	Représentant EVEIL OCEANIEN au congrès	Milakulo Tukumuli
15	AFMNC	Sonia Lagarde
16	AMNC	Robert Xowie
17	Maire de Dumbéa	George Naturel
18	Président du conseil économique, social et environnemental	Jean-Louis d'Anglebermes
19	Ancien élu	Samuel Hnepeune

#	Entretien	Interlocuteurs
Secrétariats généraux des institutions de la Nouvelle-Calédonie		
20	Secrétaire général du gouvernement	Léon Wamytan
21	Secrétaire général de la Province Sud	Nicolas Pannier
22	SGA Province Sud	Christophe Bergery
Acteurs de l'enseignement en Nouvelle-Calédonie		
23	Vice-recteur – direction général des enseignements	Erick Roser
24	Présidente de l'Université de Nouvelle-Calédonie	Catherine Ris
25	Vice-président de l'UNC - Antenne Nord	Samuel Gorohouna
26	GIP FCA	Steeven Joop
Acteurs de l'économie et des finances calédoniennes		
27	CCI	David Guyenne
28	Direction des Finances Publiques (DFiP)	David Litvan
29	Agence Française de développement	Thomas de Gubernatis
30	Le Directeur de l'Institut d'émission d'outre mer	Yann Caron
31	ICAP	Jean-François Bernut
32	Chambre territoriale des comptes	Thomas Govederica
Administrations mixtes et assimilées		
33	Directeur des douanes	Benoit Godart
34	DAFE - Direction du service de l'Etat de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement	Pragash Eganadane
35	DIMENC	Jean-Yves Saussol
36	Directeur de l'aviation civile	Loic Robin
37	Direction régionale de Météo France - météorologie de la NC	Gilles Perret

#	Entretien	Interlocuteurs
Bailleurs sociaux de Nouvelle-Calédonie		
39	FSH	Chrystel Inizan
40	SIC	Benoit Naturel
41	SEM agglo	Maud Peirano
Acteur de la Justice		
42	Procureur général près la cour d'appel de Nouméa	Bruno Dalles
Autres acteurs		
43	Co-président CDS	Christophe Coulson
44	ADCK	Marie-Laure Vama
45	ADRAF	François Waia
Experts thématiques		
46	Historien, politiste et observateur de la vie politique	Luc Steinmetz
47	Juriste	Caroline Gravelat
48	Professeur de droit	Mathias Chauchat

#	Entretien	Interlocuteurs
1	Président de la province des îles Loyauté	Jacques Lalié
2	Président de la province Nord	Paul Néaoutyine
3	Secrétaire général de la province des îles Loyauté	Emile Mene
4	Secrétaire général de la province Nord	Thierry Dombrowsky
5	Président du Sénat coutumier	Victor Gogny
6	Représentant AVENIR EN CONFIANCE au congrès	Virginie Ruffenach
7	Directeur des affaires maritimes	Thierry Canteri
8	Maire de Koumac	Wilfrid Weiss
9	Ancien élu	Philippe Gomes
10	Directeur de l'ISEE	Olivier Fagnot

Documents / Données	Sources
« Rapport de mise en œuvre des CODEV »	Haut-commissariat
« Bilan économique de l'accord de Nouméa »	IEOM
Documentations et contributions de 6 GT pertinents	Haut-commissariat
« Rapport sur les politiques publiques de rééquilibrage économique et social »	Publication du LARJE par Lagadec, G. et Ris, C.
« Auto-détermination et géographie électorale en Nouvelle-Calédonie : cristallisation politique ou indépendance ? »	Cahiers du LARJE par Pantz, P.C.
Etude sur le financement du logement locatif provincial	Province Sud
Etude de besoin en logement et en hébergement en province Sud	Province Sud
Rapports et données de l'ISEE	Site de l'ISEE
« Une école calédonienne en quête d'identité : modèle français, adaptation, contextualisation, émancipation ? »	Publication de Minvielle, S. dans Journal de la Société des Océanistes
« La réussite scolaire des élèves autochtones »	OCDE
« Le modèle économique ultramarin : crise et perspective de reprise »	Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, n°28. par Sudrie, O.
« Le nickel peut-il donner à la Calédonie les moyens de son indépendance financière ? »	Sudrie, O. au Colloque international du Larje sous la direction de S. Gorohouna, Université de la Nouvelle-Calédonie, 15 et 16 septembre 2017.
« Citoyenneté et destin commun en Nouvelle-Calédonie »	<i>Faberon, J.Y. Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2013</i>
Codes, lois du pays, délibérations Constitution, codes, loi organique, lois, règlements	Sites : Juridoc.nc, legifrance
Avis et jurisprudence	Sites : Conseil d'Etat, Conseil constitutionnel
Autres données	Sites : INSEE, OCDE, Haut-Commissariat, gouvernement de Nouvelle-Calédonie, provinces, Conseil économique, social et environnemental, sénat coutumier, ministère chargé du budget