



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

Présentation du bilan de l'accord de Nouméa

1<sup>ER</sup> JUIN 2023

## Ordre du jour

01.	Rappel de la démarche	03
02.	Synthèse de l'effectivité des mesures de l'accord	04
03.	Présentation du bilan de l'accord	05



Une démarche co-construite par un groupe de travail représentatif des parties prenantes et qui les implique dans l'évaluation à travers les entretiens

La démarche permet de remplir les deux objectifs de la prestation

- 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



Des données qualitatives collectées au cours d'entretiens et par analyse documentaire

**48 entretiens réalisés** (dont 43 sur site)

- Représentants de l'Etat
- Décideurs institutionnels et administratifs en NC
- Représentants au Congrès des partis politiques
- Acteurs de l'enseignement, de l'économie et des finances, de la Justice et du logement social
- Administrations mixtes
- Experts thématiques



### 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

Données rassemblées à partir des ressources disponibles (ADRAF, ISEE, Data.gouv).



Titre de la présentation

## Un accord effectif : une réussite collective des signataires, condition de la poursuite de la paix civile et de l'atteinte des objectifs de l'accord

### Une effectivité réalisée pour l'essentiel dès 2018

- 39 mesures effectives pour l'essentiel, dont les plus structurantes pour l'atteinte des objectifs de l'accord, et aucune mesure non engagée
- Un calendrier globalement respecté malgré certains retards
- Une faible évolution des mesures restant à mettre en œuvre depuis 2018, période marquée par les trois consultations et la crise Covid

1. L'identité kanak	7 mesures mises en œuvre 4 mesures partiellement mises en œuvre
2. Les institutions	8 mesures mises en œuvre 1 mesure partiellement mise en œuvre
3. Les compétences	10 mesures mises en œuvre
4. Le développement économique et social	7 mesures mises en œuvre 2 mesures partiellement mises en œuvre



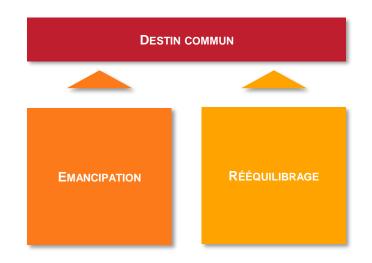
## Un bilan réalisé au regard des trois objectifs structurants de l'accord mais sans définition explicite ni consensuelle

### Trois objectifs transversaux de l'accord

- Émancipation : préparer l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie en développant l'autonomie humaine, financière et économique dans l'exercice autonome des compétences via ses institutions
- Rééquilibrage : engager un rééquilibrage géographique et entre les communautés sur les volets économique, social, culturel et politique
- Destin commun : « 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 »

### Des limites méthodologiques

- Une absence de référentiel objectif (pas de définition des termes ni de traduction en objectifs et indicateurs)
- Des interprétations non consensuelles
- L'accord, un facteur non exclusif dans l'atteinte des objectifs



Deux objectifs « piliers » nécessaires mais pas suffisants pour construire un destin commun



### **Emancipation**

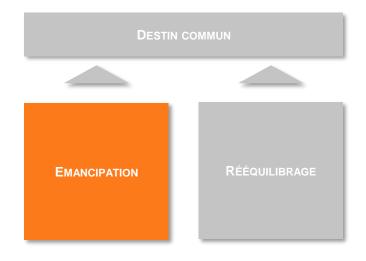
# Un processus avancé d'émancipation n'ayant pas conduit à une pleine autonomie

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

- Des institutions légitimes pour l'ensemble des parties prenantes
- Un principe de partage du pouvoir structurant pour la légitimité des institutions en dépit de possibles effets d'inertie sur la prise de décision

## Une dynamique d'émancipation engagée mais inaboutie appelant une clarification des objectifs

- Un exercice effectif des compétences facteur d'émancipation mais parfois limité dans leur pleine appropriation et leur adaptation aux enjeux du territoire
- Une montée en compétences mais des besoins persistants en expertise
- Un renforcement de l'autonomie financière mais sans réelle émancipation économique



### Axes d'analyse

- 1. Institutions
- 2. Compétences
- 3. Capacité humaine
- 4. Capacité économique et financière



# Des institutions incarnant le processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie



### Une légitimité politique assise sur les mesures de l'accord et sa mise en œuvre

- Le principe et la pratique du partage du pouvoir au sein des institutions
- Les dispositions visant au rééquilibrage politique en faveur des Kanak
- L'exercice effectif des compétences
- Une société civile exprimant le souhait d'être mieux associée à la décision publique

## Des principes de fonctionnement pouvant dans certains cas affecter l'efficacité de la prise de décision et la continuité des politiques publiques

- Une recherche de consensus pouvant conduire à une inertie
- Un instabilité institutionnelle

Le débat persistant sur le corps électoral, source potentielle de délégitimation



### **Emancipation**

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

### Des compétences exercées de manière effective

- Une continuité du service public assurée sans carence manifeste
- Un accompagnement de l'Etat à travers ses différentes compétences
- Une absence de remise en cause politique des transferts dans leur principe ou leur globalité

## Des difficultés pour mettre en œuvre des politiques et définir un cadre juridique adaptés au contexte et aux besoins de la population

- Des transferts ambitieux au regard des ressources du territoire, justifiés par un objectif politique et non par une analyse préalable de la capacité à les exercer
- Mais des facteurs propres aux institutions calédoniennes contribuant à ces difficultés
  - Cadre juridique et financier
  - Instabilité gouvernementale et inertie dans la prise de décision due en partie à la prégnance du clivage politique sur le contenu des décisions
  - Manque de culture de l'évaluation

## Illustration : les compétences normatives

Un exercice effectif des compétences à travers l'adoption de lois du pays

Certains corpus juridiques transférés encore non adaptés ou actualisés pour tenir compte des évolutions des besoins de la société ou des spécificités du territoire

Une « fossilisation » du droit concernant notamment des points de nature technique



## Une répartition des compétences source d'inefficiences de l'action publique



Une imbrication des compétences complexifiant l'action publique

Une répartition peu lisible pour les citoyens et une source persistante d'insécurité juridique pour les institutions

### Une pratique limitée de la coordination entre institutions

- Peu de stratégies ou de structures formelles communes
- Un groupe de travail des présidents d'exécutifs encore peu cadré dans ses méthodes de travail



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



### Une dynamique d'augmentation massive des compétences humaines

- Une population diplômée du supérieur passée de 8 % (1996) à 20 % (2019) et un développement concomitant de l'offre locale de formation supérieure
- Un niveau de formation et un vivier humain encore restreints pour couvrir l'ensemble des postes d'expertise et d'encadrement

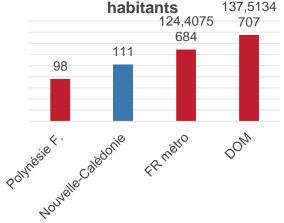
Une contribution de l'Etat à la montée en compétences des institutions mais un besoin persistant d'assistance technique pour l'exercice de compétences

Un développement des ressources humaines et des transferts n'ayant pas conduit à une suradministration du territoire (mais un coût budgétaire significatif) 73,5 % d'une génération au Bac en 2021 (10 pts d'écart avec la moyenne France vs 30 pts en 1998)

62 % des bacheliers poursuivant leurs études (77 % au niveau national)

3 450 étudiants à l'UNC (1 600 en 2000)

### Taux d'emploi non marchand pour 1 000





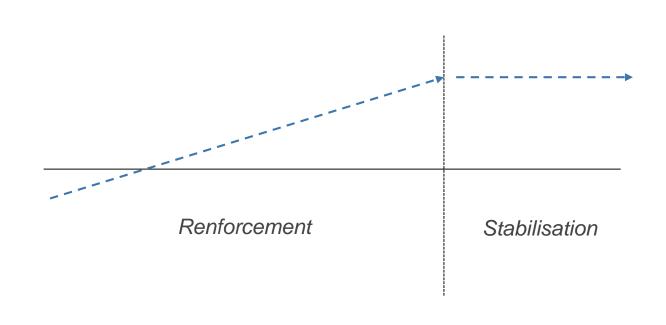
# Un renforcement historique de l'autonomie financière... qui marque le pas



Un accord visant à garantir à la Nouvelle-Calédonie les moyens financiers d'exercer ses compétences

Un plafonnement des flux financiers en provenance de la métropole ayant entraîné celui des recettes propres

Des transferts représentant 18 % du PIB, sensiblement inférieurs à ceux vers les DOM (mais qui ne disposent pas de l'autonomie financière)



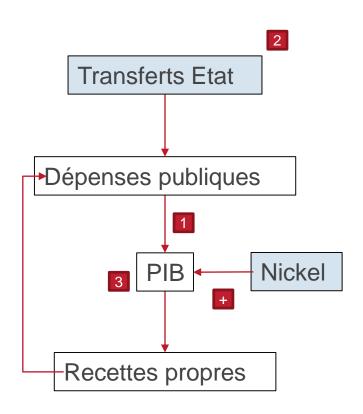
Les recettes propres recouvrent les impôts, les recettes marchandes ainsi que les revenus de la propriété. Les cotisations sociales sont exclues, tant des recettes propres que du total des recettes.

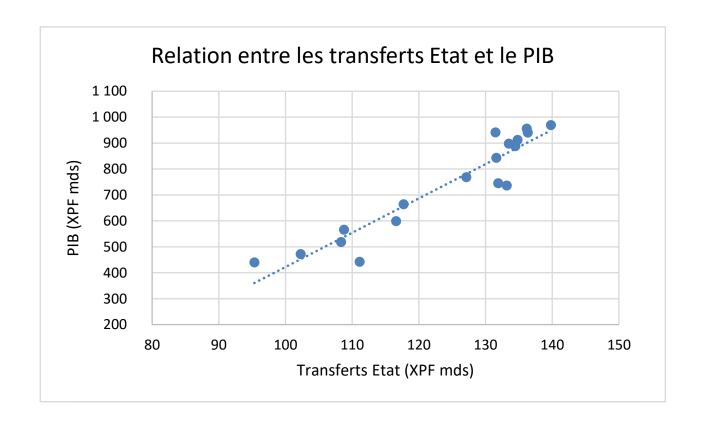
Source des données : ISEE.





# Un processus d'émancipation économique encore inachevé









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

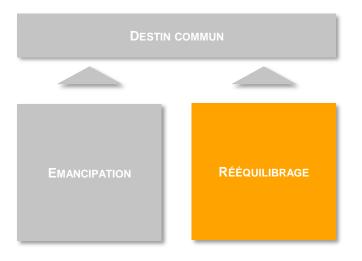
Une action massive de rééquilibrage économique et social aux résultats sensibles mais des écarts persistants

- Une dynamique de convergence des niveaux de richesses et de développement humain engagée entre provinces
- Une évolution plus lente, voire une stagnation, depuis une dizaine d'années et le maintien d'inégalités importantes

### Une meilleure reconnaissance de la culture kanak

- Des moyens mobilisés pour la conservation et la diffusion
- Une culture intégrée au projet éducatif

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



### Axes d'analyse

- 1. Économique
- 2. Social
- Culturel
- 4. Politique

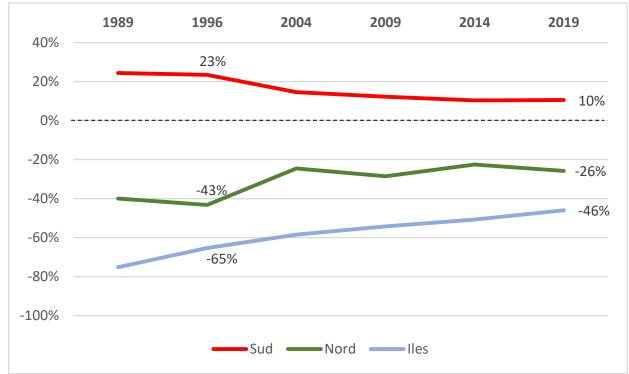


## - Des progrès sensibles en matière de rééquilibrage écononique

### Un objectif fort de l'accord

### Deux ombres au tableau



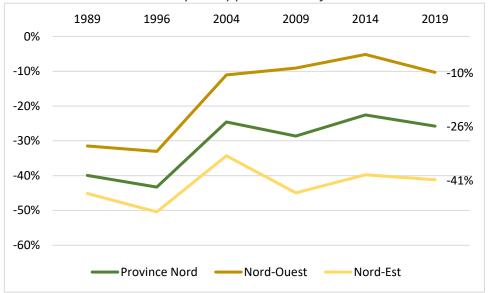


Source des données : ISEE (RP). Estimation du PIB provincial : DME, modèle Régina-NC.



**2** PN : Persistance d'un écart intra-provincial important

Ecarts de PIB/hab par rapport à la moyenne de la Calédonie





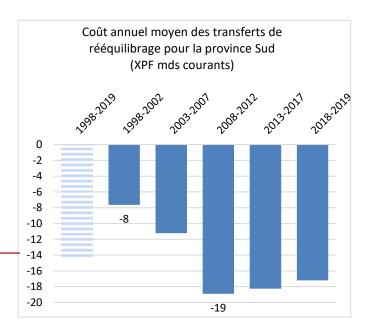
### - Un bilan contrasté des moyens financiers du rééquilibrage

Des clefs de répartition budgétaire déséquilibrées par rapport aux poids démographiques des provinces

#### Quel coût?

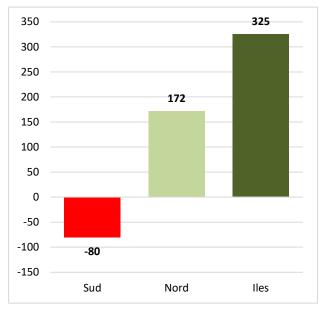
Quelle efficience?





### Forte efficience micro

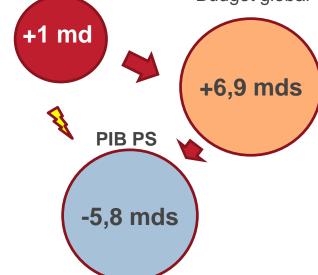
Perte (-) ou gain (+) de revenu socialisé par habitant imputable au clé de répartition\* (movenne annuelle 1998-2019 en milliers de francs)



#### (\*) Budget de fonctionnement exclusivement

### Faible efficience macro







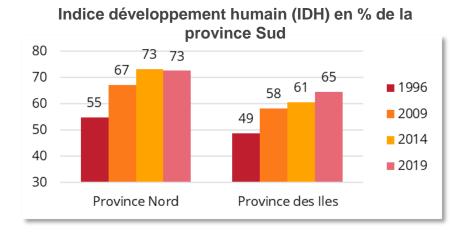
# Des investissements massifs ayant favorisé le rééquilibrage social sans résorber tous les écarts

Un rééquilibrage effectif entre provinces mais concentré sur l'accès aux services publics, notamment via les contrats de développement

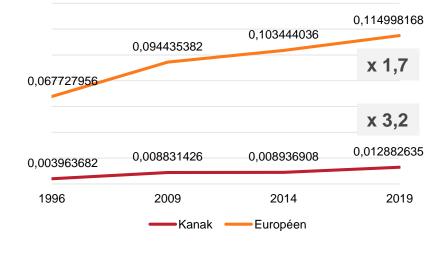
- Des effets massifs sur l'accès aux soins et aux infrastructures (électricité, eau, éducation)
- Des effets plus limités sur le niveau de vie et un niveau d'inégalités supérieur à la moyenne nationale et aux autres pays de la région

## Un écart encore important entre communautés malgré une dynamique de rééquilibrage engagée

- Une augmentation du niveau de formation des Kanak via l'accès à l'enseignement supérieur et Cadres Avenir
- Mais un rythme de rattrapage insuffisant pour résorber l'écart à courtmoyen terme



### Proportion de cadres au sein d'une communauté







### Une identité kanak mieux conservée et transmise

### Un développement des moyens de conservation et de diffusion de la culture kanak

- La création ou le transfert d'établissements publics et des centres culturels de provinces
- Mais des ressources financières et une coordination entre acteurs insuffisantes pour construire une offre culturelle complète

### Une culture intégrée au projet éducatif dans des proportions faisant encore débat

- Un enseignement de la culture (obligatoire du CP à la terminale) et de (4) langues kanak (LV2 dans le secondaire) pleinement intégré aux programmes scolaires
- Un nombre de locuteurs stable depuis 1996, y compris chez les jeunes





### Un rééquilibrage politique en faveur de la communauté kanak atteint posant la question de l'ajustement de ses mécanismes

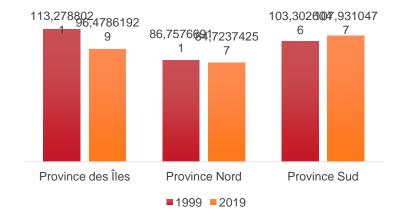
Un rééquilibrage politique consacré par l'accord de Nouméa à travers différentes mesures

- Un rééquilibrage engagé par la provincialisation des accords Matignon-**Oudinot**
- Un objectif poursuivi par l'accord de Nouméa à travers en particulier la LESP, la clé de répartition des sièges au congrès entre assemblée de province, le principe de partage du pouvoir

Un absence de mécanisme d'ajustement de la clé de répartition pour tenir compte des évolutions démographiques, y compris au sein du corps électoral spécial

- Un rééquilibrage amplifié au fil du temps posant la question du niveau légitime et acceptable du rééquilibrage
- Une majorité des Kanak (52 %) vivant désormais en province Sud (2019) contre 39 % en 1996

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





## Destin commun

### Un processus d'émancipation et de rééquilibrage ne pouvant aboutir seuls à la constitution d'un destin commun

### Des mesures limitées et non consensuelles

- Des symboles limités de l'identité commune
- Une citoyenneté non définie dans ses principes
- Une absence de mesure sur la connaissance et la reconnaissance des mémoires

### Une absence de majorité qualifiée autour d'un projet politique

- Un clivage politique devant être transcendé par le destin commun mais entretenu par la perspective de la question finale inscrite dans l'accord
- Des résultats de la consultation ne dépassant pas la majorité qualifiée des 3/5<sup>e</sup>



Un clivage politique n'empêchant pas la société de tisser (lentement) des liens personnels et sociaux croissants entre communautés

