

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

COMMUNICATION

PRÉSENTÉE LE 29 AVRIL 2024

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER

Par la Mission d'information sur **l'avenir institutionnel** des outre-mer

RAPPORT D'ÉTAPE SUR LA SITUATION EN NOUVELLE-CALÉDONIE

PAR

MM. DAVY RIMANE, PHILIPPE GOSSELIN, TEMATAI LE GAYIC ET GUILLAUME VUILLETET

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. L'HISTOIRE TRAGIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE	7
A. UNE COLONIE DE PEUPEMENT AU SEIN DE L'EMPIRE COLONIAL ..	8
1. Des politiques de peuplement plurielles	8
2. La marginalisation juridique du peuple kanak.....	8
3. Après-guerre : la marche vers l'autonomie.....	9
4. Le retour à la centralisation (1958-1983)	10
B. L'ÉMERGENCE DU MOUVEMENT INDÉPENDANTISTE	11
1. La bipolarisation politique (1975-1981).....	11
2. La montée des tensions (1981-1984).....	11
3. Les « Évènements » (1984-1988).....	12
C. DES CYCLES DE NÉGOCIATIONS ABOUTISSANT A 3 RÉFÉRENDUMS	14
1. Les accords de Matignon et d'Oudinot (1988).....	14
2. L'assassinat de Jean-Marie Tjibaou (1989).....	15
3. Les accords de Nouméa (1998) et le gel du corps électoral (2007).....	15
4. Les trois référendums d'autodétermination (2018, 2020 et 2021).....	16
II. LA SORTIE DES ACCORDS DE NOUMÉA	17
A. LA POURSUITE DU PROCESSUS	17
1. Une citoyenneté néo-calédonienne qui restreint le droit de vote.....	17
2. La question de la répartition des sièges	18
3. Le report des élections provinciales prévues en mai 2024	20
4. Un processus mené à son terme	20
B. LE DÉGEL DU CORPS ÉLECTORAL : UN CHOIX LOURD DE CONSÉQUENCES.....	21
1. Une question d'universalité et d'égalité devant le suffrage.....	21
2. Un corps électoral en voie d'extinction en l'absence de dégel.....	22
3. Le projet de loi déposé par le gouvernement	23
4. Le Sénat apporte des correctifs, sans s'opposer au fond du dispositif	24
C. L'ASSEMBLÉE NATIONALE PLACÉE DEVANT SES RESPONSABILITÉS	25
1. La question de la temporalité.....	25
2. Pour une temporisation du débat de l'ordre de six à douze mois ?	27
3. Un risque de blocage ?.....	27

III. POUR LA POPULATION, LES STIGMATES D'UNE VRAIE SOUFFRANCE	29
A. UN CONTEXTE PREOCCUPANT	29
1. La réforme ne fait pas l'unanimité parmi les élus	29
2. Les manifestations se succèdent à Nouméa	30
3. Le partage des compétences ne satisfait personne	31
4. Le déclin démographique du territoire s'accroît	32
5. Une population notoirement surarmée	33
B. LES INDÉPENDANTISTES DÉNONCENT UN COMLOT	34
1. La crainte existentielle de la disparition du peuple kanak	34
2. Les inquiétudes sur le devenir du droit coutumier	34
3. Le sentiment d'une « immigration massive »	35
C. LES NON-INDÉPENDANTISTES ENTRE IMPATIENCE ET INQUIÉTUDE	36
1. La population loyaliste est convaincue d'être victime d'injustices	36
2. Le gel du corps électoral complique le « vivre-ensemble »	36
3. La position nuancée de l'Éveil océanien, un « parti clé »	37
4. La suspicion d'ingérences étrangères	38
IV. LE RÔLE DE LA MÉTALLURGIE EN NOUVELLE-CALÉDONIE	39
A. LA FILIÈRE NICKEL, UN PILIER ÉCONOMIQUE HISTORIQUE	39
1. Un phénomène économique devenu un élément politique	39
2. Une structuration autour de trois usines	40
B. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI SE DÉGRADE FORTEMENT	41
1. Le rôle déstabilisateur de la Chine sur le marché du nickel	41
2. Le bras de fer dangereux entre politiques et industriels	42
C. LE PACTE NICKEL, UNE RÉPONSE ÉTATIQUE CONTESTÉE	42
1. Une initiative de l'État mais qui implique tous les acteurs	42
2. Les réticences du Congrès à adopter le Pacte	43
3. ...Confirment le rôle du nickel dans l'avenir institutionnel du territoire	44
V. QUELQUES PERSPECTIVES POUR LE LONG TERME	45
1. Une évolution institutionnelle pour des relations apaisées	45
2. Dépasser le clivage entre indépendantistes et loyalistes ?	45
3. La nécessité d'un accord global	46
PRÉCONISATIONS DES RAPPORTEURS	48
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION	49
ANNEXES	51
LISTE DES AUDITIONS	51

INTRODUCTION

Réunissant une soixantaine d'élus ultramarins à l'Élysée, le président de la République a assuré, le 20 octobre 2023, qu'il n'y avait « *pas de tabou* » sur la question de l'évolution des statuts des territoires. Certains observateurs ont cru que la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale avait lancé ses travaux sur l'avenir institutionnel des outre-mer en réaction à cette déclaration.

C'est oublier que la Délégation, consciente des enjeux en la matière, s'était saisie de la question dès le début du mois d'octobre 2023 et avait nommé des rapporteurs sur une mission portant sur l'avenir institutionnel des outre-mer dès le 18 octobre, deux jours avant les propos du Président de la République.

Car l'évidence s'impose depuis plusieurs années : les outre-mer sont pluriels et la dichotomie entre départements et collectivités est désormais caduque. Chaque collectivité souhaite un statut particulier, à la mesure de son territoire et des enjeux qui s'y présentent.

La Délégation aux outre-mer a donc nommé quatre rapporteurs, différents et complémentaires, représentant à la fois la majorité et les oppositions, représentant à parité les outre-mer et l'hexagone, l'un d'entre eux se proclamant ouvertement indépendantiste polynésien.

À l'issue d'un certain nombre d'auditions menées à l'Assemblée nationale avec des juristes, constitutionnalistes et universitaires, les rapporteurs ont décidé de se rendre sur le terrain à la rencontre des premiers concernés : les ultramarins.

La mission d'information a donc entrepris trois déplacements qui l'ont conduite sur trois continents :

– du 4 au 9 février 2024, elle s'est rendue dans l'océan Indien, d'abord à La Réunion, puis à Mayotte ;

– du 9 au 21 mars, elle a rendu visite aux trois collectivités du Pacifique : Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ;

– du 14 au 23 avril, elle s'est rendue en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe.

Ne pouvant pas visiter l'ensemble des onze collectivités ultramarines françaises, la mission organisera des visioconférences avec celles où elle ne pourra pas se rendre : Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Au cours de son passage en Nouvelle-Calédonie du 11 au 15 mars¹, elle a pu mesurer à quel point la situation sur l’archipel était tendue. Après les funestes évènements qui ont marqué les années 1980, les accords de Matignon, puis ceux de Nouméa avaient ramené la paix civile. Les trois référendums de 2018, 2020 et 2021 ont conclu une séquence, sans que les questions essentielles quant à l’avenir du territoire n’aient trouvé de réponses définitives.

La Nouvelle-Calédonie est donc repartie dans un cycle de pourparlers et de réformes rendues nécessaires par l’achèvement du « processus Matignon ». Dans ce cadre, la question de la composition du corps électoral pour les élections provinciales, « gelé » en 1998, se pose avec acuité. Elle fait l’objet d’un projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat le 2 avril 2024 et qui doit être examiné par l’Assemblée nationale en commission le 7 mai et en séance publique le 13.

La discussion de ce projet de loi, en l’état, provoque tensions et crispations, aussi bien chez les indépendantistes que chez les non-indépendantistes, le débat dépassant d’ailleurs ce clivage parfois simplificateur.

Devant les enjeux de la discussion parlementaire qui va s’ouvrir dans quelques jours devant notre assemblée, les rapporteurs ont décidé de présenter un rapport d’étape centré sur le seul territoire de la Nouvelle-Calédonie. Le rapport d’ensemble est prévu pour être rendu public avant la fin de la session ordinaire, en juin 2024.

*

En Nouvelle-Calédonie, la mission d’information a participé, en cinq jours, à une trentaine de tables rondes, d’entretiens ou de déjeuners de travail, dans l’ensemble des trois provinces. Elle a rencontré plus de cent-dix personnes, parmi lesquelles le président du gouvernement, le président du Congrès, le président du Sénat coutumier, les présidents de deux des trois provinces, deux parlementaires, le Haut-commissaire de la République, les acteurs des forces économiques, de nombreux maires, des représentants de partis politiques et aussi de simples citoyens.

¹ A l’exception de M. Guillaume Vuilletet, qui n’a pas participé au déplacement pour des raisons d’agenda.

I. L'HISTOIRE TRAGIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

La Nouvelle Calédonie est une collectivité ultramarine dite *sui generis*, c'est-à-dire disposant d'un statut spécifique, inscrit au titre XIII de la Constitution.

Située à 17 500 km de Paris, elle ne dispose pas de vols directs pour rallier l'Europe, aucun n'avion n'ayant un rayon d'action suffisant. Une correspondance à Singapour ou à Tokyo est donc indispensable, et le trajet entre Paris et Nouméa nécessite un minimum de 24 heures, correspondance incluse.

Pour une superficie de 18 500 km² (une fois et demie l'Île-de-France), la Nouvelle-Calédonie compte autant d'habitants (268 500 en 2023) qu'un département comme l'Orne (272 000 habitants) ou le Tarn-et-Garonne (266 000).

La comparaison s'arrête là : la collectivité ne compte que 33 communes quand un département hexagonal moyen en compte plusieurs centaines. La Nouvelle-Calédonie compte donc beaucoup moins de structures intercommunales, et elle est divisée en trois provinces, situation unique en France.



Nouvelle-Calédonie



- plus de 20 000 h.
- de 5 000 à 20 000 h.
- de 2 000 à 5 000 h.
- moins de 2 000 h.
- chef-lieu
- commune

- route
- ~ récif-barrière

A. UNE COLONIE DE PEUPEMENT AU SEIN DE L'EMPIRE COLONIAL

C'est entre 1100 et 1050 avant notre ère que les premiers Mélanésiens s'installent sur le territoire de l'actuelle Nouvelle-Calédonie. Leurs descendants, le peuple kanak, entrent pour la première fois en contact avec les Européens en 1774, lorsque le navigateur britannique James Cook aborde l'île. Rivaux dans le Pacifique comme ailleurs, Britanniques et Français se disputent les îles océaniques. C'est finalement le contre-amiral Febvrier Despointes qui, le 24 septembre 1854, prend possession du territoire au nom de l'empereur Napoléon III.

La Nouvelle-Calédonie constitue une colonie singulière au sein de l'empire colonial français. À l'instar de l'Algérie et en dépit de son éloignement de la métropole, elle devient une colonie de peuplement. À l'inverse des colonies d'exploitation ou de comptoir où la puissance coloniale se contente d'exploiter les ressources du territoire, la colonisation de peuplement vise à assurer la présence pérenne du colonisateur.

1. Des politiques de peuplement plurielles

Mais en Nouvelle-Calédonie contrairement à ce qui se passe en Afrique du nord, la France opte dans un premier temps pour une colonisation pénale en créant, en 1863, un établissement de travaux forcés sur le modèle du bagne guyanais. Comme pour ce dernier, l'objectif est d'éloigner les criminels indésirables de la métropole, sans pour autant subir des conditions de vie aussi difficiles qu'en Guyane. Le premier convoi de bagnards arrive l'année suivante et le dernier en 1897. Au total, près de 22 000 personnes sont concernées par cette première vague de peuplement, avec des profils très divers : prisonniers de droit commun, communards et rebelles algériens pour l'essentiel.

Mais la colonisation libre ne suffit pas à compenser la perte de main d'œuvre entraînée par la fermeture du bagne, tandis que l'exploitation du nickel accroît considérablement les besoins de la colonie. Pour cette raison est mis en place « l'engagisme », une pratique qui consiste en une forme de travail forcé régi par un contrat liant l'engagé à son engageur pour une durée limitée, privant le premier du droit de rompre l'engagement de façon unilatérale tout en le soumettant à des clauses pénales en cas d'insubordination ou de refus de travail. Une importante main d'œuvre venue de l'Indochine, de Wallis-et-Futuna ainsi que de la Polynésie française est ainsi acheminée sur le Caillou.

2. La marginalisation juridique du peuple kanak

Les Kanak ne sont pas des citoyens de l'empire mais des sujets soumis au régime disciplinaire de « l'indigénat », un régime pénal et administratif spécial réservé aux indigènes et aux travailleurs engagés. Ces dispositions restent en vigueur jusqu'en 1946. L'objectif de ce régime d'exception est de contrôler et

d'organiser autant que possible la population indigène dans tous les aspects de sa vie.

À ce titre, les Kanak ne bénéficient pas du droit de vote et ne sont pas éligibles. Ils sont également exclus du système scolaire classique et cantonnés à des « écoles indigènes » qui se contentent de dispenser des rudiments d'écriture, de lecture et de calcul. Toujours pour répondre au besoin de main d'œuvre, le colonisateur décide la « mise au travail » des Kanak, dont certains sont recrutés de force pour effectuer des travaux d'utilité publique, la construction de routes notamment.

La ségrégation est aussi spatiale. Le régime de l'indigénat comporte un volet foncier visant à priver les Kanak de leur terre au profit du bague puis des colons libres. Les spoliations foncières commencent dès l'arrivée des Européens qui ignorent la propriété coutumière kanak. Si l'arrêté du 22 janvier 1868 reconnaît théoriquement la propriété indigène, l'administration se réserve le droit d'exproprier avec ou sans indemnité. En outre, le colonisateur délimite des réserves, territoires dont la tribu conserve théoriquement la jouissance traditionnelle visant en réalité à confiner les Kanak dans des espaces exigus, reculés, voire enclavés.

3. Après-guerre : la marche vers l'autonomie

La fin de la Seconde guerre mondiale crée un contexte propice au changement. On en trouve d'ailleurs la marque dans le préambule de la Constitution de la IV^{ème} République, à l'alinéa 16 : « *La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ou de religion* ».

La colonisation est dénoncée à la tribune de la jeune Organisation des nations unies (ONU) avec le soutien des deux grandes puissances : États-Unis et URSS. La Nouvelle Calédonie, coupée de Paris occupée et qui a connu une « parenthèse américaine » entre 1942 et 1945, se métamorphose, avec des conséquences durables en matière politique, économique et sociale. Les habitants ont acquis une grande autonomie dans la gestion des affaires publiques et entendent la conserver. On assiste parallèlement à un réveil kanak, dont la population, en progressive augmentation, s'intègre mieux dans l'économie.

En 1946, l'Empire colonial devient « l'Union française ». Quatre colonies (Martinique, Guadeloupe, Guyane et La Réunion) reçoivent le statut de département tandis que les autres territoires, dont la Nouvelle-Calédonie, optent pour le statut de territoire d'outre-mer (TOM) où l'État est représenté par un gouverneur.

Dans le même temps, la condition des Kanak s'améliore : le régime de l'indigénat est aboli en 1946 et les Kanak retrouvent leur liberté de circulation et de résidence. Ils acquièrent progressivement la nationalité française et le droit de vote,

au cours d'un processus qui prend fin en 1957. L'émergence des Kanak dans la vie politique change durablement les équilibres politiques locaux.

En 1953, le député néo-calédonien Maurice Lenormand, un métropolitain favorable à l'amélioration du statut des Kanak, fonde l'Union calédonienne (UC), une formation politique qui prône l'entente entre les communautés blanches et mélanésiennes, avec son slogan « *deux couleurs, un seul peuple* ». Le parti dominera la scène politique locale pendant plusieurs décennies.

La loi-cadre du 23 juin 1956 dite « loi Defferre », pensée pour les colonies africaines puis étendue à la Nouvelle-Calédonie le 22 juillet 1957, instaure un régime d'autonomie inédit et précurseur pour l'époque. Le conseil général devient une assemblée territoriale. Le pouvoir exécutif est partagé entre le gouverneur et le Conseil de gouvernement qu'il préside, mais dont le chef réel est le vice-président élu par l'assemblée territoriale. Seuls les pouvoirs régaliens demeurent la prérogative du représentant de l'État.

4. Le retour à la centralisation (1958-1983)

La Constitution de la V^{ème} République prévoit que les territoires d'outre-mer peuvent choisir de conserver ce statut ou de devenir des départements d'outre-mer ou des États membres de la Communauté française, qui remplace l'Union française. L'assemblée territoriale, où l'UC est majoritaire, vote en faveur du maintien du statut de TOM.

Pour le gouvernement gaulliste, la Nouvelle-Calédonie représente déjà un territoire stratégique en Océanie. En 1963, la Polynésie française devient un terrain d'essais nucléaires et l'État souhaite réduire l'autonomie des TOM pour contrer de potentielles velléités indépendantistes, alors que les premières indépendances sont déclarées dans le Pacifique. De plus, l'exploitation du nickel, en pleine expansion laisse entrevoir des perspectives de croissance économique forte.

C'est ce qui conduit le gouvernement à adopter la loi du 21 décembre 1963 dite « loi Jacquinot » qui supprime le poste de ministre du Conseil de gouvernement au profit d'un organe collégial. La fonction de vice-président est remplacée par celle de secrétaire général et est occupée par un fonctionnaire d'État. L'essentiel du pouvoir exécutif revient entre les mains du haut-commissaire de la République. Ce mouvement se poursuit avec les « lois Billote » du 2 janvier 1969, qui attribuent à l'exécutif le contrôle de la recherche minière et des investissements. L'État devient ainsi le principal bénéficiaire de l'exploitation du nickel.

Ces mesures sont mal accueillies par la classe politique néo-calédonienne. La recentralisation voulue par le gouvernement français passe aussi par une politique démographique. La circulaire du premier ministre Pierre Messmer du 19 janvier 1972 dispose que « *la revendication nationaliste autochtone ne sera évitée que si les communautés non originaires du Pacifique représentent une masse démographique majoritaire* ». L'immigration d'origine européenne est favorisée et

la part des Kanak dans la population néo-calédonienne passe de 51 % en 1956 à 42 % en 1976. Le poids de l'agglomération de Nouméa est renforcé.

B. L'ÉMERGENCE DU MOUVEMENT INDÉPENDANTISTE

1. La bipolarisation politique (1975-1981)

Les années 70 voient la montée des contestations dans le monde mélanésien avec une affirmation identitaire kanak ainsi que la structuration d'une lutte pour l'indépendance. Une nouvelle génération, ayant effectuée des études en Europe et marquée par les événements de mai 68, fait son apparition. Parallèlement, l'identité kanak s'affirme, portée par le retour de la croissance démographique ainsi que par l'affirmation culturelle de cette population. Jean-Marie Tjibaou organise le festival « Mélanésia 2000 », sur le thème de la reconnaissance culturelle.

Ces revendications trouvent rapidement un écho politique avec la formation des Foulards rouges en 1969 et du Groupe 1878 en 1971. Mais c'est l'année 1975 qui marque une véritable rupture. En juin, des dissidents mélanésiens de l'UC forment le Front uni de libération kanak (FULK) et se proclament en faveur de l'indépendance. En juillet, les Foulards rouges et le Groupe 1878 fusionnent pour former le Parti de libération kanak (Palika).

Le dernier basculement se fait en 1977 au Congrès de Bourail, où l'Union calédonienne vote une motion en faveur de l'indépendance. En réaction, Jacques Lafleur quitte le parti pour former le Rassemblement pour la Calédonie, qui devient en 1978 le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR).

Ainsi débute la bipolarisation de la vie politique calédonienne, qui voit s'affronter d'un côté les mouvements indépendantistes qui se structurent en 1979 autour du Front Indépendantiste (FI) et de l'autre les loyalistes qui souhaitent le maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française.

2. La montée des tensions (1981-1984)

En 1981, l'élection à la présidence de la République de François Mitterrand, qui s'était prononcé en faveur de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie pendant sa campagne, nourrit les espoirs chez les indépendantistes et inquiète les loyalistes. C'est dans ce contexte tendu que Pierre Declerq, secrétaire général de l'Union calédonienne et partisan de l'indépendance, est assassiné.

En juin 1982, le Front indépendantiste devient majoritaire à l'Assemblée territoriale à la suite d'un renversement d'alliance, ce qui permet à Jean-Marie Tjibaou de former un Conseil de gouvernement indépendantiste. En protestation, les loyalistes descendent dans la rue et font irruption à l'Assemblée territoriale avant d'être évacués par la police.

En janvier 1983, deux gendarmes sont tués au cours d'un affrontement avec des Mélanésiens près du village Koindé. Ce drame creuse encore davantage le fossé entre les loyalistes, qui dénoncent une embuscade, et les Kanak, qui réfutent cette thèse.

Face à la montée des tensions, le secrétaire d'État à l'Outre-mer, Georges Lemoine, réunit à partir du 8 juillet 1983, et pour cinq jours, les principaux responsables politiques néo-calédoniens à Nainville-les-Roches, dont il est maire. L'objectif est de « *faire le bilan des espérances et des propositions de chacun* » pour « *aboutir à un nouveau statut de large autonomie interne* ». Cette table ronde marque le début des discussions concernant le droit de vote, l'autodétermination et l'éventualité d'un référendum.

La déclaration finale constitue une avancée historique avec la « *Reconnaissance de la légitimité du peuple kanak, premier occupant du Territoire, se voyant reconnaître, en tant que tel, un droit inné et actif à l'indépendance, dont l'exercice doit se faire dans le cadre de l'autodétermination prévue et définie par la Constitution de la République française, autodétermination ouverte également, pour des raisons historiques, aux autres ethnies dont la légitimité est reconnue par les représentants du peuple kanak* ». La reconnaissance « des deux légitimités » constitue la base de toutes les futures négociations sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie. Cependant, le refus du RPCR de signer la déclaration finale prive le texte d'une partie de sa légitimité.

En 1984, le gouvernement propose unilatéralement un nouveau statut pour le territoire, promettant une autonomie jamais atteinte jusqu'alors. Mais le projet est critiqué tant par les indépendantistes qui demandent une restriction du corps électoral, que par les loyalistes pour qui une telle autonomie ne peut conduire qu'à l'indépendance. En dépit des oppositions qu'il suscite, le statut Lemoine est adopté par le Parlement le 6 septembre 1984, dans l'attente d'une approbation par l'Assemblée territoriale.

3. Les « Évènements » (1984-1988)

La fondation du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), le 24 septembre 1984, marque un changement de stratégie du camp indépendantiste, qui décide d'étendre la lutte en dehors du champ électoral. Ainsi, lors de son Congrès constitutif, le FLNKS annonce le boycott des élections territoriales prévues le 18 novembre 1984 pour marquer son rejet du statut Lemoine. Éloi Machoro brise l'urne électorale de la mairie de Canala tandis que des militants kanaks organisent des barrages pour bloquer les routes de l'île dans l'objectif d'empêcher le bon déroulement du scrutin.

Le territoire entre alors dans une situation quasi-insurrectionnelle : des heurts éclatent à Ponérihouen et Ouvéa. La ville de Thio est occupée par des

indépendantistes qui désarment les loyalistes et occupent les gendarmeries de Thio et d'Ouvéa tandis que le sous-préfet des îles Loyauté est séquestré.

Les élections, organisées tant bien que mal, voient finalement le RPCR remporter 34 des 42 sièges de l'Assemblée territoriale. L'un de ses responsables, le kanak anti-indépendantiste Dick Ukeiwé, devient chef de l'exécutif territorial. Le RPCR se déclare en faveur de l'autonomie interne, qu'il considérait jusqu'ici comme l'antichambre de l'indépendance. En parallèle, Jean-Marie Tjibaou crée un Gouvernement provisoire de Kanaky (GPK) dont il prend la présidence. Des milices sont formées dans chacun des deux camps et la situation menace de basculer dans la guerre civile.

Le 5 décembre 1984, dix indépendantistes, parmi lesquels deux frères de Jean-Marie Tjibaou, sont tués dans une embuscade à Hienghène. Afin d'éviter une escalade, le FLNKS accepte de lever les barrages et une trêve s'installe. Le contexte reste cependant extrêmement tendu.

Nommé Haut-commissaire de la République en décembre 1984, Edgar Pisani propose le 7 janvier 1985 un projet d'indépendance-association avec la France et préconise l'organisation d'un scrutin d'autodétermination dès juillet, ouvert aux citoyens français ayant au minimum trois ans de résidence en Nouvelle-Calédonie.

Le FLNKS comme le RPCR rejettent le plan Pisani mais les débats qu'il suscite font resurgir la violence. La tension explose le 11 janvier lorsqu'Yves Tual, jeune éleveur, est tué par des militants indépendantistes, ce qui suscite des troubles à Nouméa. Le lendemain, la gendarmerie intervient pour libérer une propriété occupée par des indépendantistes. Éloi Machoro et Marcel Nonnaro sont tués à cette occasion.

L'état d'urgence est décrété sur le territoire. Le président de la République François Mitterrand effectue un voyage sur l'archipel le 19 janvier pour annoncer l'élaboration par le gouvernement d'un nouveau statut. La loi du 23 août 1985 dite « statut Fabius-Pisani » prévoit un régime transitoire pour la Nouvelle-Calédonie jusqu'au scrutin d'autodétermination prévu au plus tard le 31 décembre 1987. Le territoire est divisé en quatre régions librement administrées par des conseils de région élus au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle. Malgré des contestations sur le découpage électoral, qui est largement favorable aux indépendantistes, les deux camps acceptent de participer aux élections du 29 septembre 1985, qui voient le FLNKS remporter trois des quatre régions.

En mars 1986, les élections législatives nationales entraînent un changement de majorité en faveur du RPR de Jacques Chirac, qui devient premier ministre. Ce dernier s'oppose à l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie et souhaite revenir sur le statut Fabius-Pisani.

La loi du 17 juillet 1986, dite « statut Pons », réduit les compétences des régions et prévoit l'organisation d'un référendum d'autodétermination, qui est organisé le 13 septembre 1987. Boycottée par les indépendantistes du FLNKS, la consultation consacre la victoire écrasante de l'option du maintien au sein de la République française, approuvée par 98 % des votants, malgré un taux d'abstention de 40,9 %. La loi du 22 janvier 1988 dite « statut Pons II » procède à une modification du nombre de conseiller dans chaque région en faveur de la région Sud où les loyalistes sont largement majoritaires. De nouvelles élections régionales sont prévues pour le 24 avril suivant : le FLNKS annonce les boycotter.

Le 22 avril 1988, deux jours avant le premier tour de l'élection présidentielle nationale et des élections territoriales qui doivent entériner le statut Pons II, des indépendantistes attaquent la gendarmerie de Fayaoué, sur l'île d'Ouvéa, qui accueillait des renforts venus sécuriser le vote. Quatre gendarmes sont tués, tandis que les autres sont pris en otage et divisés en deux groupes.

Si le premier est rapidement libéré, le second ne l'est qu'au terme d'un assaut de l'armée mené le 5 mai 1988, deux jours avant le second tour de l'élection présidentielle française qui voit la réélection de François Mitterrand. L'assaut se solde par la mort de deux militaires et de dix-neuf indépendantistes.

C. DES CYCLES DE NÉGOCIATIONS ABOUTISSANT A 3 RÉFÉRENDUMS

1. Les accords de Matignon et d'Oudinot (1988)

Choqués par la tragédie d'Ouvéa, les deux camps entament, sous l'égide du nouveau premier ministre Michel Rocard, des négociations qui aboutissent à la signature des accords de Matignon le 26 juin 1988.

Ils prennent la forme d'un accord cadre prévoyant un certain nombre d'orientations, complété par les accords d'Oudinot du 20 août 1988. Un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie est élaboré et soumis, le 6 novembre 1988, à un référendum national qui l'entérine par 79,99 % de oui contre 20,01 % de non. Le taux de participation s'élève à 36,89 %. Le nouveau statut prévoit une réorganisation institutionnelle et un rééquilibrage économique en faveur des Kanak. Ainsi, la création de trois provinces permet aux indépendantistes, pourtant minoritaires, d'être au pouvoir dans deux d'entre elles. Elle prévoit également l'organisation d'un référendum sur l'indépendance dans un délai de dix ans, scrutin où ne pourront pas voter les personnes arrivées sur le Caillou après le 6 novembre 1988.

Au total, les « Événements », que certains n'hésitent plus à qualifier de « début de guerre civile », ont provoqué la mort de plus de 90 personnes : indépendantistes, loyalistes, policiers et militaires confondus, sur une population d'environ 160 000 habitants. Les affrontements les plus meurtriers ont eu lieu fin 1984, début 1985 et lors de la prise d'otage d'Ouvéa en 1988.

2. L'assassinat de Jean-Marie Tjibaou (1989)

Avec la signature des accords de Matignon-Oudinot, la page de la violence semble définitivement tournée. Or, l'assassinat, le 4 mai 1989 à Ouvéa, de Jean-Marie Tjibaou et de son bras droit Yeiwéné Yeiwéné par un membre du FLNKS opposé aux accords, rappelle que la paix reste fragile. C'est pour cette raison que, l'approche du référendum prévu en 1998, les deux camps reprennent les discussions afin d'éviter le retour de la violence.

C'est la volonté de préserver la paix permise par les accords de Matignon-Oudinot qui pousse Jacques Lafleur à inviter la classe politique calédonienne et l'État à parvenir à une solution pour éviter de nouveaux affrontements. C'est dans cet esprit que les partenaires des accords de Matignon-Oudinot reprennent les négociations.

Un premier compromis, trouvé à l'initiative de Jacques Lafleur, permet la vente de la Société minière du Sud-Pacifique (SMSP) aux indépendantistes de la province Nord. En effet, les discussions bloquent sur « le préalable minier », c'est-à-dire la nécessité que la SMSP dispose de gisements suffisamment importants pour réaliser une usine métallurgique en province Nord, favorisant le rééquilibrage économique du territoire. L'accord de Bercy, signé le 1^{er} février 1998, permet à la SMSP d'obtenir l'exploitation du massif minier du Koniambo : l'accord économique ouvre la voie à un nouvel accord politique.

3. Les accords de Nouméa (1998) et le gel du corps électoral (2007)

Le 21 avril 1998, l'accord de Nouméa est signé par le RPCR et le FLNKS puis, le 5 mai, par le premier ministre Lionel Jospin. Soumis à un référendum territorial le 8 novembre 1998, il recueille l'assentiment de 72 % des Calédoniens avec un taux de participation de 74 %. La Nouvelle-Calédonie devient une collectivité *sui generis* faisant l'objet d'un titre spécial au sein de la Constitution (titre XIII). Une « *citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* », donnant le droit de vote aux élections provinciales, est créée.

Les loyalistes souhaitent qu'une résidence de dix ans sur l'archipel suffise pour obtenir cette citoyenneté ; les indépendantistes demandent que la liste électorale soit gelée au jour du référendum de 1998. Le Parlement français, réuni en Congrès à Versailles en 2007, leur donne raison, en inscrivant le gel du corps électoral dans la Constitution française.

Les loyalistes souhaitent qu'une résidence de dix ans sur l'archipel suffise pour obtenir cette citoyenneté ; les indépendantistes demandent que la liste électorale soit gelée au jour du référendum de 1998, conformément à l'esprit de l'accord de Nouméa. Le Parlement français, réuni en Congrès à Versailles en 2007, corrige cette anomalie¹ et précise les articles 188 et 189 de la loi organique

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017758247/>

du 19 mars 1999 en inscrivant le gel du corps électoral dans l'article 77 de la Constitution française.

Mais loin de figer la situation, l'accord a vocation à préparer et accompagner la Nouvelle-Calédonie vers une consultation sur son accession à une éventuelle pleine souveraineté. Le processus doit aboutir à l'organisation d'au moins un et d'au maximum trois référendums d'autodétermination successifs. Le corps électoral pour ces consultations est encore plus restreint que celui prévu pour les élections provinciales : le vote est limité à ceux qui ont ou auraient pu participer au scrutin de 1998, et à ceux pouvant justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014.

À ce moment-là, il existe donc au total en Nouvelle-Calédonie trois corps électoraux distincts (le premier pour les élections municipales, nationales et européennes, le deuxième pour les élections provinciales et le troisième pour les référendums d'autodétermination), le troisième devant disparaître à l'issue des trois référendums.

4. Les trois référendums d'autodétermination (2018, 2020 et 2021)

Le 4 novembre 2018 a lieu le premier référendum d'autodétermination : le non à l'indépendance l'emporte par 56,7 % des voix, 81 % des électeurs inscrits ayant voté. Comme prévu par les accords de Nouméa, un tiers des membres du Congrès demandent l'organisation d'un deuxième puis d'un troisième référendum.

Le deuxième référendum est organisé le 4 octobre 2020. L'écart entre les deux camps s'est resserré, puisque seuls 53,3 % des votants rejettent l'indépendance, alors que la participation a augmenté à 85,7 %.

En 2021, la troisième et dernière consultation est organisée le 12 décembre contre l'avis des indépendantistes et du Sénat coutumier, désireux de respecter la période traditionnelle de deuil d'un an, consécutive au covid, et qui décident, en conséquence, de ne pas participer au scrutin. En toute logique, le non à l'indépendance l'emporte largement, à 96 %. Mais le taux de participation (43,87%) bien inférieur à celui des précédentes consultations, entache la légitimité du vote aux yeux des indépendantistes.

Ne reconnaissant pas le résultat du troisième référendum, le FLNKS en réclame un nouveau, qui serait un « *référendum réparateur* », comme ils l'ont déclaré aux rapporteurs.

II. LA SORTIE DES ACCORDS DE NOUMÉA

Certains de nos interlocuteurs ont déclaré aux rapporteurs que le processus mis en place en 1998 avait pour but inavoué, mais réel, de conduire la Nouvelle-Calédonie vers l'indépendance, le nombre inhabituel de référendums d'autodétermination étant l'un des signes les plus tangibles de cette volonté. Une telle hypothèse aurait cyniquement présenté l'avantage de satisfaire les indépendantistes tout en « débarrassant » la France d'un de ses tracas.

Mais les urnes en ont décidé autrement et le territoire est resté au sein de la République. Il reste donc à poursuivre le processus de négociation et à trouver les solutions permettant aux loyalistes et aux indépendantistes de vivre ensemble.

A. LA POURSUITE DU PROCESSUS

Le document d'orientation de l'accord de Nouméa dispose que, en cas de réponse négative aux trois référendums, « *les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* ». Tant que les consultations n'auront pas abouti, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette irréversibilité étant constitutionnellement garantie.

1. Une citoyenneté néo-calédonienne qui restreint le droit de vote

L'accord de Nouméa dispose que « *l'un des principes de l'accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. (...) Pour cette période, la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays (...)* ». Ces institutions doivent être regardées comme étant les assemblées de province et le Congrès.

Comme cela avait été prévu par les accords de Matignon (1988), le corps électoral autorisé à élire les assemblées des provinces et le Congrès est restreint :

- aux électeurs qui remplissaient les conditions pour voter au scrutin de 1998 ;
- à ceux qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection à venir ;
- aux électeurs atteignant l'âge de la majorité pour la première fois après 1998 et qui, soit justifieront de dix ans de domicile en 1998, soit auront eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin de la fin de 1998, soit, ayant eu un parent inscrit sur un tableau annexe, justifieront d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

En application du dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution, tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle du 23 février 2007, « *pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-*

Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfère l'accord (...) est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer ». Il s'ensuit que les électeurs inscrits au tableau sont ceux qui étaient inscrits sur les listes électorales générales de la Nouvelle-Calédonie en 1998, sans encore remplir à cette date la condition de domicile de dix ans exigée pour participer au scrutin prévu en 1998.

Ainsi que le fait remarquer Jean-François Merle, ancien conseiller de Michel Rocard pour l'outre-mer, « *vingt-cinq ans après, les critères d'inscription pour les élections provinciales écartent du suffrage plusieurs milliers de natifs de Nouvelle-Calédonie, y compris des Kanak, ainsi que des personnes durablement installées* »¹.

Notons que le corps électoral – encore plus restreint – utilisé lors des trois référendums de 2018, 2020 et 2021 n'a plus lieu d'être puisque, dès l'origine, il était admis qu'il ne s'appliquerait qu'à ces trois consultations.

2. La question de la répartition des sièges

Le document d'orientation de l'accord de Nouméa prévoit que « *Les assemblées de province seront composées, respectivement pour les îles Loyauté, le Nord et le Sud, de sept, quinze et trente-deux membres, également membres du Congrès, ainsi que de sept, sept et huit membres supplémentaires, non membres du Congrès lors de la mise en place des institutions* ».

En vertu de l'article Premier de la Constitution, la République « *assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». En vertu de son article 3, « *Le suffrage (...) est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.* »

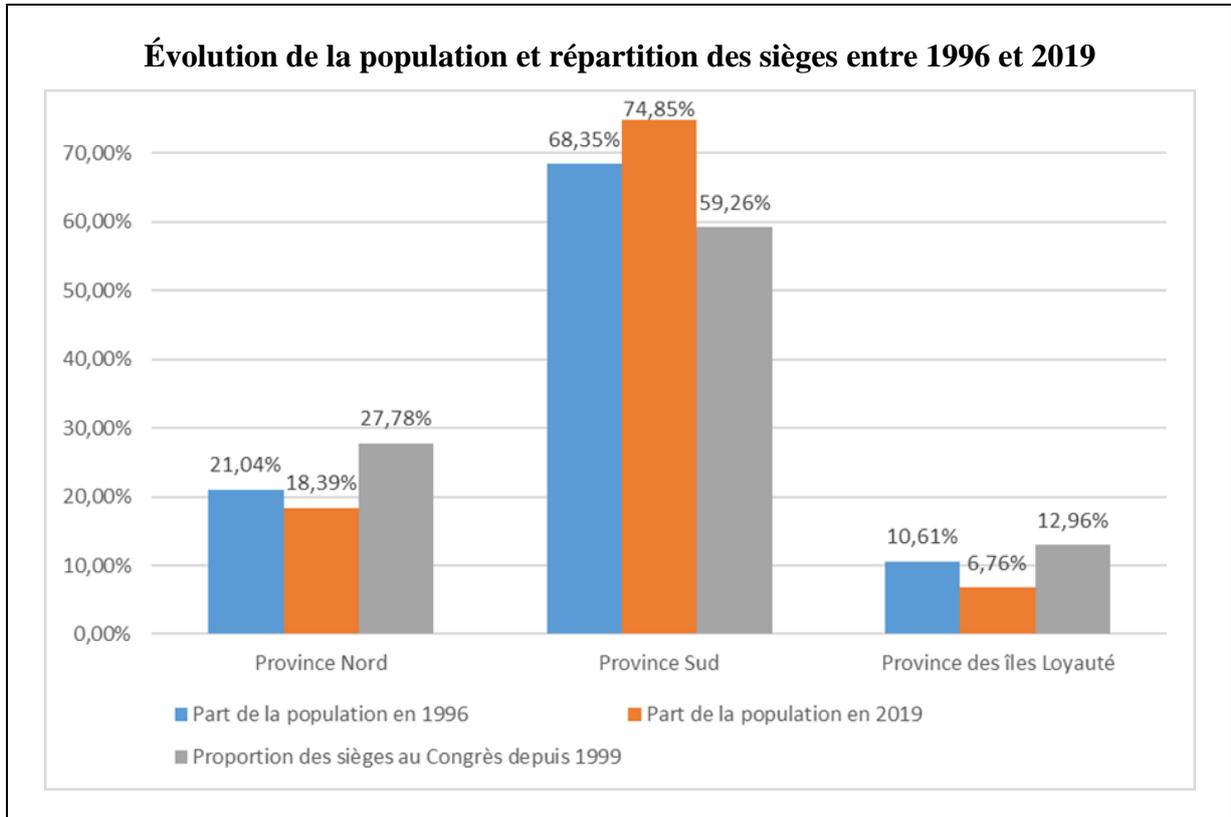
Toutefois, sur le fondement de l'article 77 de la Constitution et des orientations définies par l'accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle, les dispositions organiques dérogent respectivement aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage pour l'élection des assemblées de province et du Congrès.

Or il résulte des informations communiquées par le Gouvernement :

– d'une part, que la proportion des électeurs privés de droit de vote pour l'élection des assemblées de province et du Congrès est passée de 7,46 % en 1999 à 19,28 % en 2023 ;

¹ Nouvelle-Calédonie : « *On assiste au détricotage des principes qui avaient assuré la paix civile* », Jean-François Merle, Tribune publiée par le Journal Le Monde le 23 mars 2024.

– et, d’autre part, que les écarts de représentation entre les provinces au Congrès par rapport au critère démographique se sont également accrus. La province Nord, la province Sud et la province des îles Loyauté représentaient ainsi respectivement 21,04 %, 68,35 % et 10,61 % de la population de la Nouvelle Calédonie en 1996 et 18,39 %, 74,85 % et 6,76 % en 2019, alors qu’elles sont représentées au Congrès respectivement par 27,78 %, 59,26 % et 12,96 % des sièges depuis 1999.



En conséquence, le Conseil d’État considère que l’intervention du législateur sera nécessaire, à terme, pour modifier les dispositions du régime électoral des assemblées de province et du Congrès qui dérogent aux principes constitutionnels d’universalité et d’égalité du suffrage afin d’en corriger le caractère excessif résultant de l’écoulement du temps.

Les partis loyalistes font remarquer que le rééquilibrage des sièges, tels que proposé par l’amendement déposé¹ devant le Sénat par le sénateur Georges Naturel lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle, et non adopté, ne faisait que prendre en compte l’évolution de l’écart de population constaté depuis la fin du XX^{ème} siècle, sans faire disparaître l’avantage – pourtant dérogatoire – consenti aux autres provinces depuis vingt-cinq ans.

¹ L’amendement proposait la nouvelle répartition suivante : 5 (-2) membres pour la province des îles Loyauté soit 9,26 % des sièges, 13 (-2) membres pour la province Nord (24,07 %) et 36 (+4) membres pour la province Sud (66,67 %).

3. Le report des élections provinciales prévues en mai 2024

Le Gouvernement, dans le but de laisser aux parties un délai supplémentaire pour parvenir à un accord sur les points restant en suspens (dégel du corps électoral, répartition des sièges, etc.), a souhaité reporter les élections des assemblées de province et du Congrès. L'avis émis par le Conseil d'État était favorable, sous réserve du respect de certaines conditions.

En effet, cet avis considère, comme le permet la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en particulier dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, et nonobstant la stipulation de l'accord de Nouméa selon laquelle « *Le mandat des membres du Congrès et des assemblées de province sera de cinq ans* », qu'il est possible au législateur organique de prolonger les mandats en cours des membres de l'organe délibérant d'une collectivité « *dans un but d'intérêt général, sous réserve de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable* ».

Il lui est également possible de déroger à la règle, fixée par l'article L. 567-1 A du code électoral, selon laquelle il ne peut être procédé à une modification du régime électoral dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin, à condition d'y procéder en laissant un délai suffisant avant la date du scrutin, de façon à ne pas porter atteinte à sa sincérité.

Le Conseil d'État a estimé que le dépôt d'un projet de loi comportant une modification du régime électoral des assemblées de province et du Congrès ou, à défaut, la caractérisation d'un processus suffisamment engagé de négociation en ce sens par la signature d'un nouvel accord se substituant à l'accord de Nouméa, constituerait un but d'intérêt général suffisant, permettant au législateur organique de prolonger les mandats en cours des membres des assemblées de province et du Congrès et de reporter leur élection. Il considère qu'un tel report « *pour une durée de l'ordre de douze à dix-huit mois* » ne se heurterait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

4. Un processus mené à son terme

Respectant les conditions énoncées par le Conseil d'État, le Gouvernement a déposé le 29 janvier 2024 un projet de loi organique visant à reporter les élections au Congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

Le projet prévoyait que « *les prochaines élections des membres du Congrès et des assemblées de province ont lieu au plus tard le 15 décembre 2024* ». La liste électorale spéciale et le tableau annexe sont mis à jour au plus tard dix jours avant la date du scrutin.

Le 18 mars 2024, l'Assemblée nationale a adopté sans modification le projet de loi organique, déjà adopté par le Sénat le 27 février en première lecture après engagement de la procédure accélérée.

Compte tenu des délais contraints liés à la date à laquelle les élections provinciales calédoniennes devaient initialement se dérouler (au plus tard le 12 mai 2024), le Sénat a adopté un amendement prévoyant l'entrée en vigueur de la loi organique le lendemain de sa publication au *Journal Officiel*. En effet, en Nouvelle-Calédonie, les lois entrent en vigueur, à défaut de date fixée, le dixième jour suivant la publication au *Journal Officiel*.

Indépendantistes comme loyalistes ne se sont pas opposés à ce texte « technique » qui ne fait que déplacer de quelques mois un scrutin dans le but de laisser un peu plus de chances aux négociations entre les parties.

On constatera que le report maximum autorisé au terme de cette loi n'est que de sept mois (décembre 2024 au lieu de mai de la même année), alors que le Conseil d'État avait jugé qu'un report « *de l'ordre de douze à dix-huit mois* » pouvait être admis. Le Gouvernement et le Parlement sont donc restés très en-deçà de ce que le droit, selon le Conseil d'État, permettrait de faire.

B. LE DÉGEL DU CORPS ÉLECTORAL : UN CHOIX LOURD DE CONSÉQUENCES

Autant l'adoption du projet de loi organique décalant de quelques mois les élections provinciales n'a pas posé de difficulté particulière, autant le dégel du corps électoral pour ces mêmes élections cristallise les passions : les indépendantistes craignent de devenir encore plus minoritaires, tandis que certains néo-calédoniens installés sur l'archipel depuis vingt-cinq ans attendent impatiemment de pouvoir voter aux élections provinciales.

1. Une question d'universalité et d'égalité devant le suffrage

Dans l'avis qu'il a rendu le 7 décembre 2023, le Conseil d'État constate que les règles en vigueur concernant le régime électoral des assemblées de province et du Congrès « *dérogent de manière particulièrement significative aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage* », notamment en excluant du droit de vote des personnes nées en Nouvelle-Calédonie ou qui y résident depuis plusieurs décennies. À défaut de modification des règles applicables, l'ampleur de ces dérogations ne peut que s'accroître avec le temps.

Le Conseil d'État rappelle que, si la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a admis, en 2005¹, le principe d'un corps électoral restreint, elle s'est alors prononcée sur un ensemble de règles qui, antérieures à la révision constitutionnelle de 2007, permettaient aux personnes résidant en

¹ CEDH, 11 janvier 2005, n° 66289/01, *Py c./ France*

Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix ans d'être inscrites sur la liste électorale spéciale appelée à élire les membres des assemblés des provinces et du Congrès.

La CEDH a considéré qu'il n'était pas porté atteinte à l'essence même du droit de vote tel que garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, après avoir caractérisé l'existence de nécessités locales résultant de l'histoire et du statut de la Nouvelle-Calédonie et l'inscription du statut de ce territoire dans une phase transitoire dans un processus d'autodétermination. Si les circonstances propres à la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie sont toujours de nature à justifier l'existence d'un corps électoral spécifique, le Conseil d'État considère que « *la compatibilité des règles en vigueur avec les engagements internationaux de la France est incertaine* », alors que le processus défini par l'accord de Nouméa est achevé.

De son côté, la Cour de cassation considère que les articles 76 et 77 de la Constitution, ainsi que la loi organique du 19 mars 1999, ne sont pas limités dans le temps et sont toujours en vigueur nonobstant l'organisation des consultations sur l'accession à la souveraineté.

Elle rappelle également que la CEDH, dans sa décision du 11 janvier 2005 (n° 66289/01) a relevé que, après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, la condition de dix ans de résidence fixée par le statut du 19 mars 1999 a constitué « *un élément essentiel à l'apaisement du conflit meurtrier en Nouvelle-Calédonie* » et retenu que l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des « *nécessités locales* », au sens de l'article 56 de la Convention, de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote de certains résidents de cette collectivité.

Elle conclut que l'organisation des consultations sur l'autodétermination de ce territoire n'a, à ce jour, pas permis de mettre un terme à ces « *nécessités locales* »¹.

2. Un corps électoral en voie d'extinction en l'absence de dégel

Le Conseil d'État fait remarquer que, si les conditions exigées par les stipulations demeuraient inchangées, « *notamment en ce que seuls les enfants, et non les autres descendants* » des électeurs inscrits sur les listes électorales en 1998 peuvent rejoindre le corps électoral pour l'élection des assemblées de province et du Congrès, ce corps électoral connaîtrait à terme une attrition telle qu'il finirait par s'éteindre de façon certaine, privant ces institutions de tout corps électoral.

« *Il ressort en effet tant des intentions des partenaires de l'accord de Nouméa que des travaux préparatoires de la loi organique, s'agissant de la composition du corps électoral, que, par l'emploi du terme de parent, il convient*

¹ Cour de cassation, 22 juin 2023, n° 23-60.095 ; 23-60.094 ; 23-60.093 ; 23-60.092

d’entendre les seuls ascendants directs d’une personne, et non tout parent de celle-ci ».

Le Conseil d’État estime qu’il en résulte nécessairement que les partenaires n’ont pas entendu donner à cette définition du corps électoral une application indéfinie. Les juges en déduisent qu’une correction, à mesure que le temps réduira le corps électoral, s’avèrera inéluctablement nécessaire pour préserver le fonctionnement démocratique des institutions néo-calédoniennes.

3. Le projet de loi déposé par le gouvernement

Dans la continuité de l’avis du Conseil d’État, le Gouvernement a déposé le 29 janvier 2024 un projet de loi constitutionnelle, composé de deux articles, qui modifie l’article 77 de la Constitution, pour élargir le corps électoral de la liste électorale spéciale pour l’élection du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de façon à y inscrire les personnes qui, figurant sur la liste générale, sont nées sur ce territoire ou y sont domiciliées depuis dix années au moins.

Si cette disposition était adoptée, environ 25 800 électeurs supplémentaires pourraient alors intégrer la liste électorale pour les élections locales (*cf. infra*). Il resterait encore plus de 17 000 électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales au titre des élections nationales mais écartés des scrutins provinciaux.

Le projet ne reprend pas la demande des loyalistes qui souhaitent inscrire sur cette liste électorale spéciale, en outre, les conjoints de personnes qui y sont inscrites et qui justifierait eux-mêmes d’au moins cinq ans de résidence sur le territoire.

Le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d’État délibéré en conseil des ministres les modalités d’organisation du premier renouvellement des assemblées de province et du Congrès postérieur à la publication de la loi constitutionnelle. Il subordonne l’entrée en vigueur de cette révision constitutionnelle à l’absence de conclusion d’un accord devant intervenir avant le 1^{er} juillet 2024 entre les partenaires politiques de l’accord signé à Nouméa en 1998.

En effet, en cas de conclusion d’un accord, y compris après le 1^{er} juillet 2024, la date des élections au Congrès pourrait être reportée jusqu’en novembre 2025.

Pour les raisons détaillées dans l’avis du 7 décembre 2023 (*cf. supra*), le Conseil d’État considère que le principe et le contenu de la révision constitutionnelle proposée par le Gouvernement, n’appellent pas de réserves. Le Conseil d’État considère par ailleurs, qu’aucun obstacle ne s’oppose à ce que l’entrée en vigueur du projet de loi constitutionnelle soit subordonnée à la conclusion d’un éventuel accord entre les parties.

Le dégel du corps électoral concernerait 25 800 personnes environ

Selon l'Institut de la statistique de Nouvelle-Calédonie (ISEE), le dégel même partiel du corps électoral inscrit dans le projet de loi constitutionnelle aurait une incidence importante sur les effectifs de la liste électorale pour les scrutins provinciaux calédoniens.

Ainsi, cette liste verrait sa composition augmentée de près de 14,5 % sous le double effet de l'inscription de 12 441 natifs dont l'inscription serait quasi-automatique et de l'éligibilité à l'inscription de près de 13 400 citoyens français résidents en continu depuis au moins dix ans en Nouvelle-Calédonie.

L'augmentation du nombre d'inscrits sur la liste électorale pour les élections provinciales aboutirait à ce que ce corps électoral soit, pour la première fois depuis 2018, plus important, en nombre d'inscrits, que celui défini pour les consultations d'accession à la pleine souveraineté.

Un autre chiffre circule, celui de 43 000. Il s'agirait du nombre total d'électeurs inscrits sur les listes électorales pour voter aux élections nationales (présidentielle, législatives) mais actuellement privés de droit de vote aux élections provinciales. Le remplacement du gel total par un « gel glissant » sur dix ans expliquerait la différence. Le projet de loi constitutionnelle, en réintégrant 25 800 électeurs résidant depuis au moins dix ans sur le territoire, laisserait de côté environ 17 200 électeurs régulièrement inscrits mais résidant depuis moins de dix ans en Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil d'État considère que la nécessité de reporter le moins longtemps possible la tenue des élections et de s'assurer de la possibilité d'accomplir les opérations matérielles préparatoires justifie, par la rapidité qu'elle permet, l'habilitation du pouvoir réglementaire à prendre les mesures nécessaires par décret en Conseil d'État, délibéré en conseil des ministres.

Le Conseil d'État relève enfin que l'éventuel report maximal jusqu'au 30 novembre 2025, soit dix-huit mois après le terme initialement prévu (mai 2024), dépasse le délai maximal de report accepté jusqu'ici par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, sans pour autant en être excessivement éloigné. Le Conseil d'État considère cette disposition justifiée « *pour permettre l'adoption des textes nécessaires à la mise en œuvre de l'accord* », que celui-ci soit conclu avant ou après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle.

4. Le Sénat apporte des correctifs, sans s'opposer au fond du dispositif

Lors de son examen au Sénat du 26 mars au 2 avril 2024, le texte a été remodelé sans que sa philosophie ait été remise en cause : si le principe du dégel du corps électoral à toutes les personnes nées sur le territoire ainsi qu'aux résidents installés depuis au moins dix ans a été approuvé, les modalités d'application de la réforme ont été modifiées.

Le Sénat, à l'initiative du sénateur Philippe Bas, a notamment repoussé « *la ligne rouge* » que le gouvernement avait fixée au 1^{er} juillet, en ouvrant la possibilité pour les parties d'aboutir à un accord jusqu'à dix jours avant les prochaines élections provinciales, ce qui reporterait le scrutin. L'objectif est de donner « *toutes leurs chances* » aux négociations locales.

Les sénateurs ont par ailleurs décidé, contre l'avis du ministre de l'intérieur et des outre-mer, qu'une loi organique serait nécessaire pour acter les modalités d'inscription sur les listes électorales, qui ne sont pas détaillées dans le projet de loi constitutionnelle actuellement examiné, alors que l'exécutif espérait le faire par décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres.

Le Sénat a également décidé que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie serait consulté sur l'ensemble des dispositions organiques qui préciseront les restrictions au corps électoral ainsi appliquées pour les scrutins provinciaux et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, remplaçant le Parlement au centre du dispositif, les sénateurs ont décidé qu'un accord obtenu par les parties locales ne serait pas soumis au Conseil constitutionnel, comme prévu dans la version d'origine du texte, mais aux présidents des deux Assemblées du Parlement, qui disposeraient d'un délai de huit jours pour se prononcer sur sa validité.

C. L'ASSEMBLÉE NATIONALE PLACÉE DEVANT SES RESPONSABILITÉS

De l'avis de la majorité des juristes, à commencer par ceux du Conseil d'État, le dégel du corps électoral est une nécessité juridique. Reste à lui donner une légitimité démocratique. Par ses amendements, le Sénat a :

– conforté les garanties de transparence, en obligeant le Gouvernement à soumettre aux parlementaires les modalités d'organisation des prochaines élections et en donnant aux présidents des deux assemblées la responsabilité de valider un éventuel accord qui serait conclu dans l'intervalle entre les parties ;

– donné du temps aux négociateurs locaux en repoussant l'échéance limite des pourparlers au-delà du 1^{er} juillet 2024 ;

– conforté le rôle du Congrès de Nouvelle-Calédonie en rendant sa consultation obligatoire sur les modalités de mise en œuvre du dégel.

1. La question de la temporalité

Ce travail de fond judicieusement mené pourrait laisser à penser que le rôle de l'Assemblée nationale se trouve facilité : devant un texte désormais mieux équilibré et offrant plus de garanties de transparence et de démocratie, il peut être tentant pour les députés de suivre l'avis technique des juristes et de voter un texte identique de manière à ce que le Congrès puisse être réuni le plus rapidement possible à Versailles.

Pour autant, le Sénat n'a pas répondu à une question essentielle sur la temporalité de la réforme : est-ce le bon moment pour modifier la composition du corps électoral ? Plusieurs voix posent ouvertement la question.

Les sénateurs, qui ont tenu à offrir un délai supplémentaire aux négociateurs en repoussant de quelques mois la date limite (l'« *ultimatum* » disent certains) pour la fin des négociations, ont bien senti qu'il était vraisemblablement nécessaire de laisser encore un peu de « *temps au temps* », pour reprendre une expression fameuse.

Sont-ils allés au bout de la logique ? Le conseil d'État a confirmé qu'un report des élections provinciales « *de l'ordre de douze à dix-huit mois* », soit jusqu'en novembre 2025, pouvait être admis (*cf. supra*). Dès lors, est-il nécessaire d'accélérer les événements en décidant que le dégel du corps électoral doit absolument être acté dès la mi-2024 ?

Le ministre de l'intérieur et des outre-mer (notons-le ici, parfois controversé en Nouvelle-Calédonie) considère que l'examen de la réforme constitutionnelle est de nature à accélérer la survenue d'un accord : « *loin de la compromettre, l'existence d'un projet de loi constitutionnelle et son avancée facilitent au contraire la conclusion d'un accord* », a-t-il déclaré devant les sénateurs¹. D'autres observateurs ont également indiqué aux rapporteurs qu'« *une discussion sans échéance rigoureuse ne fonctionne pas* ».

Loin de la compromettre, l'existence d'un projet de loi constitutionnelle et son avancée facilitent au contraire la conclusion d'un accord

Mais si c'était l'inverse ? Le sentiment d'un « *passage en force* » (expression entendue à plusieurs reprises) ne pourrait-il pas aboutir à une crispation encore plus grande ?

Le processus de négociation est long et non linéaire. Et il ne semble pas interrompu. Plusieurs projets circulent, comme ceux initiés par Mme Sonia Backès, présidente loyaliste de la province sud, ou celui de la formation loyaliste Calédonie Ensemble. À plusieurs reprises, la possibilité d'un accord a été entrevue. Manifestement, il y a au sein des deux parties des « anciens » qui ont vécu les événements des années 1980 et qui souhaitent ardemment aboutir à un accord pour ne pas revivre cette période. Mais un certain nombre de pesanteurs rendent complexe le processus décisionnel de certaines formations. Dès lors, ne peut-on pas faire preuve d'un peu de patience supplémentaire ?

Les rapporteurs n'oublient pas les mots d'accueil de Victor Gogny, président du Sénat coutumier, à leur arrivée en Nouvelle-Calédonie, le 12 avril dernier : « *Le peuple kanak existe depuis 3000 ans. La colonisation française a duré 200 ans et les accords Matignon n'ont que 30 ans. Le peuple kanak s'inscrit dans le temps long.* »

Et Louis Mapou, le président du Gouvernement, va dans le même sens : « *on s'est battu depuis 1988 pour ne pas avoir de calendrier et on y est revenu : on*

¹ M. Gérald Darmanin, *JO des débats du Sénat* (p. 5 069) le 26 mars 2024

nous impose à nouveau un calendrier ! Nous considérons que nous n'avons pas fini de parler entre nous, même si ça prend un peu de temps. Un calendrier peut nous jouer un mauvais tour. »

Et certains indépendantistes d'ajouter : *« on a compris que les élections européennes, les Jeux Olympiques et la démission de Darmanin qui pourrait les suivre interféraient avec le calendrier de la Nouvelle-Calédonie »*. Dans ces conditions, et comme l'a indiqué l'un des interlocuteurs des rapporteurs, en Nouvelle-Calédonie *« le temps perdu ne pourrait-il pas être finalement du temps gagné ? »*

2. Pour une temporisation du débat de l'ordre de six à douze mois ?

Les rapporteurs ne demandent ni ne souhaitent le retrait du texte qui répond à une nécessité juridique et démocratique admise et reconnue. Dans l'hypothèse probable d'un vote conforme à l'Assemblée nationale, et sans donner d'injonction au Président de la République, ils s'interrogent sur la possibilité d'une temporisation de quelques mois avant que soit convoqué le Congrès du Parlement, quitte à modifier la loi organique adoptée le 18 mars 2024 portant report du renouvellement des élections provinciales.

Début 2025, il serait encore temps de remettre l'ouvrage sur le métier, puisque nous serons encore largement dans le délai de report des élections provinciales *« de l'ordre de douze à dix-huit mois »* que le Conseil d'État a jugé raisonnable.

Peut-être aucun progrès significatif n'aura-t-il été enregistré à ce moment-là dans le processus de négociation. Mais au moins, toutes les pistes d'un possible accord auront été explorées.

3. Un risque de blocage ?

La très forte mobilisation, des deux côtés, lors des manifestations des indépendantistes et des loyalistes à Nouméa le 13 avril doit inciter à la prudence. À bien des égards, les braises sont chaudes. Il n'est pas dit, très loin s'en faut, que l'obtention d'un accord est assurée. Les indépendantistes, en effet, rejettent par avance la pression qui, selon eux, pèserait sur les négociations qu'ils mènent avec les loyalistes et pourrait conduire à un blocage. De leur côté, les loyalistes peuvent se sentir confortés par l'évolution du processus de réforme constitutionnelle et tenter de pousser leur avantage, au risque de compromettre le processus.

Les indépendantistes l'ont déjà annoncé : en cas de vote par l'Assemblée nationale d'un texte identique à celui du Sénat, ouvrant la voie à un possible Congrès, ils arrêteront définitivement les négociations, que le Congrès soit convoqué ou pas.

Ils ont ainsi annoncé qu'un boycott des élections provinciales pourrait être une voie de contestation possible. Cela irait plus loin encore que le simple refus de prendre part au troisième référendum dont les résultats demeurent contestés par eux.

Jean-François Merle, ancien conseiller de Michel Rocard pour les outre-mer, ne dit rien d'autre quand il affirme : « *Jouer sur la contrainte du calendrier est une très mauvaise politique. Le gouvernement n'a-t-il rien appris du troisième référendum prévu par l'accord de Nouméa, maintenu contre vents et marées au 12 décembre 2021, boycotté par les Kanak et qui, de ce fait, n'a rien réglé politiquement ?* »¹

¹ Nouvelle-Calédonie : « On assiste au détricotage des principes qui avaient assuré la paix civile », Jean-François Merle, Tribune publiée par le Journal Le Monde le 23 mars 2024.

III. POUR LA POPULATION, LES STIGMATES D'UNE VRAIE SOUFFRANCE

Au cours de leur séjour sur l'archipel, les rapporteurs ont pu constater que si les Néo-Calédoniens semblent vivre ensemble au quotidien, ils n'en ressentent pas moins de vraies souffrances. Les représentants du peuple kanak expriment la crainte de leur possible disparition, noyés dans une immigration qualifiée de massive, tandis que les loyalistes insistent sur les injustices dont ils sont victimes, persuadés que le processus mis en place depuis plusieurs décennies n'avait qu'un but : conduire la Nouvelle-Calédonie à l'indépendance coûte que coûte, nonobstant l'avis de la majorité.

A. UN CONTEXTE PREOCCUPANT

Il se pourrait bien que le débat sur le dégel du corps électoral ne soit que le révélateur d'un mal-vivre qui conduit, loin d'une immigration massive, des milliers d'habitants à quitter chaque année leur territoire dans un contexte morose.

1. La réforme ne fait pas l'unanimité parmi les élus

Si le principe du dégel du corps électoral fait plutôt consensus au Parlement parmi les élus de la majorité présidentielle et de droite (LR), la méthode est mise en débat. La gauche et les indépendantistes dénoncent un « *passage en force* » du gouvernement ou encore une mise sous « *pression* » des parties locales en vue d'aboutir à un accord.

« *Ce projet de loi confirme l'adage "diviser pour mieux régner"* », a déclaré le sénateur kanak indépendantiste Robert Xowie. « *Il n'y a aucune urgence à légiférer* », considère pour sa part la sénatrice socialiste Corinne Narassiguin (Seine-Saint-Denis), qui plaide pour un report maximal des élections actuellement prévues d'ici au 15 décembre. « *Ce préalable imposé par le gouvernement est perçu comme une commande des loyalistes et cela renforce les tensions* », ajoute-t-elle.

Les rapporteurs notent que, si l'inscription sur les listes électorales de personnes résidant dans la collectivité depuis dix ans est controversée, l'inscription de tous les natifs semble être plus consensuelle, à l'image des propos tenus par le président du Congrès, Roch Wamytan, qui a déclaré être « *d'accord pour le dégel des natifs, mais pas pour celui de ceux qui sont arrivés sur le territoire* ».

L'opposition au projet de loi ne vient pas que des indépendantistes. Certains loyalistes comme Philippe Gomès, ancien président du gouvernement, ancien député et président de parti Calédonie ensemble, considère que « *l'adoption de ce projet de loi risque de conduire à un blocage, de la même manière que le maintien du troisième référendum contre l'avis des indépendantistes, en décembre 2021, avait conduit à une rupture du dialogue pendant un an. Calédonie ensemble travaille avec l'Union calédonienne (indépendantistes) et avec*

le Palika (indépendantistes), et nous avons abouti à un document public, presque consensuel à quelques détails près. L'État doit redevenir impartial, ce qui permettra d'aboutir à un accord. Nous avons l'ardente obligation de retrouver un consensus ».

2. Les manifestations se succèdent à Nouméa

Pendant ce temps, en Nouvelle-Calédonie, les manifestations se succèdent, le climat s'alourdit et la tension est devenue palpable.

Les membres indépendantistes de la Cellule de coordination des actions de terrain (CCAT), créée par l'union calédonienne, ont invité leurs sympathisants à se mobiliser contre le dégel du corps électoral. Le 2 avril 2024, une manifestation d'importance a réuni plusieurs milliers de personnes à Nouméa : 6 000 selon le haut-commissariat, 40 000 selon les organisateurs.

Le 13 avril, deux nouvelles manifestations ont été organisées simultanément à Nouméa, mais dans différents quartiers, par les indépendantistes et les loyalistes. Ces rassemblements ont regroupé à chaque fois environ 20 000 participants, selon le haut-commissariat, ce qui signifie qu'au total près de 15 % des habitants du territoire ont manifesté, une proportion considérable. À l'échelle de l'hexagone, cela équivaldrait à deux manifestations de cinq millions de manifestants chacune.

Pour les membres de la CCAT, il faut *« se sortir de la tête »* toute idée de dégel du corps électoral et d'organisation, dans ces conditions, d'élections provinciales d'ici décembre prochain : *« Après une telle mobilisation, ce vote au Sénat est une gifle terrible envers le peuple kanak. Forcément, la CCAT va devoir intégrer les discussions (sur l'avenir institutionnel), mais tant que ce dégel est enclenché, c'est impossible, »* insiste Christian Téin, porte-parole de la cellule, qui avertit la population et les élus. *« Je ne sais pas ce que sera la fin de cet épisode mais si on continue à pousser, on ira dans le mur. Le bordel, tout monde sait le faire, l'orchestrer, etc. Mais l'arrêter, c'est autre chose. Backès et l'État nous emmènent sur un terrain glissant, et à un moment donné, on prendra aussi nos dispositions. »*

Dans l'hypothèse où le dégel du corps électoral serait décidé par le Parlement sans un accord préalable entre les parties, les élus indépendantistes annoncent qu'ils ne prendront pas part aux élections provinciales qui suivront, certains évoquant même un boycott. La nuance est d'importance : ne pas participer au scrutin signifie ne pas aller voter ; boycotter signifie ne pas organiser le scrutin dans les 23 communes (sur 33) tenues par des maires indépendantistes.

Tous ont assuré que le simple examen à l'Assemblée nationale du projet de loi sur le dégel du corps électoral, sans même évoquer un éventuel Congrès à Versailles, mettrait un terme aux négociations.

3. Le partage des compétences ne satisfait personne

Le FLNKS a tendance à revendiquer toujours plus de compétences de manière à se rapprocher de l'indépendance.

Mais la Nouvelle-Calédonie dispose déjà de beaucoup de compétences qu'elle n'utilise pas, généralement par manque de savoir-faire juridique, par exemple en matière de droit de la concurrence, de droit commercial, de droit bancaire ou de droit des assurances. Les juristes néo-calédoniens peinent parfois à suivre l'évolution de l'actualité et du droit mondial.

Et dans de nombreux domaines, les Néo-Calédoniens se contentent souvent de reprendre le droit français sans le modifier. « *Dans ce cas, à quoi sert un transfert de compétence ?* » a-t-on demandé aux rapporteurs.

Dans d'autre cas, au contraire, le transfert de compétences a abouti à une inflation législative presque ubuesque. En matière de droit de l'environnement, dont les conceptions peuvent varier localement par exemple, ce sont les provinces qui sont compétentes depuis quelques années. Chacune a donc élaboré son code de l'environnement. Mais pour les dispositions antérieures, c'est encore le droit français qui s'applique. Ce ne sont donc pas moins de quatre codes de l'environnement qui s'appliquent sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie !

Les loyalistes considèrent qu'il faut être pragmatique et ne demander les seules compétences que l'on est en mesure de gérer.

Dans certains cas, les compétences sont partagées entre la collectivité de Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. « *Et quand les compétences sont trop partagées, cela signifie que personne ne les gère* » nous assure-t-on à la Province Sud.

En matière d'éducation par exemple, les constructions des établissements relèvent à la fois de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, des trois provinces et des communes, en fonction de l'âge des enfants. Mais les programmes scolaires relèvent de la seule compétence de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, tandis que le paiement des professeurs est effectué par les provinces. Cette organisation, qui rappelle un peu ce qui se pratique au niveau national, conduit à une multiplication des directions de l'enseignement. Ce qui est possible – et parfois déjà décrié – à l'échelle d'un pays de 68 millions d'habitants est-il souhaitable dans une entité de 268 000 habitants ?

Et certains domaines du droit, pourtant transférés, n'évoluent pas. Georges Naturel, sénateur et ancien maire de Dumbea, constate pour sa part que les communautés cohabitent dans son ancienne commune comme ailleurs, sans se mêler. « *Nous n'avons pas réussi le melting pot* », regrette-t-il. « *Le droit civil a fait l'objet d'un transfert de compétence, mais n'a pas évolué depuis lors. La*

création d'un droit civil néo-calédonien aurait pu créer une société calédonienne, mais cela n'a pas été fait. »

4. Le déclin démographique du territoire s'accroît

Avec une densité de population de 14,5 habitants au km², cinq fois inférieure à celle de la Polynésie (73 hab/km²) et neuf fois inférieure à la moyenne nationale (125 hab/km²), la Nouvelle-Calédonie reste une terre sous-peuplée. Pourtant, depuis quelques années, le territoire perd ses habitants.

a) Une population en diminution constante

Selon l'Institut de la statistique et des études économique (ISEE) de Nouvelle-Calédonie, la collectivité comptait au 1^{er} janvier 2023 (dernier rapport publié), 268 500 habitants, soit 0,5 % de moins qu'un an auparavant « *sous l'effet simultané de la baisse du solde naturel et de la hausse du déficit migratoire* ». « *La baisse du solde naturel est ininterrompue depuis dix ans. À compter de 2019, la population baisse car l'excédent des naissances sur les décès n'a plus compensé le déficit migratoire.* »

En 2022, le solde naturel est resté positif, le nombre de naissances ayant dépassé le nombre de décès de 1 905 personnes. Mais cet apport se réduit d'année en année et a baissé de 2,3 % en 2022. Les naissances ont reculé de 3,2 % en 2022 et le solde naturel n'est resté positif que parce que le nombre de décès diminuait encore plus fortement : -4,1 % en 2022.

Le solde naturel excédentaire demeure sous la barre symbolique des 2 000 personnes, niveau historiquement bas, signe probable du manque de confiance en l'avenir ressenti par nombre de Calédoniens.

Le solde migratoire est négatif pour la huitième année consécutive et le nombre d'émigrés augmente constamment : 2 075 en 2017, 3 000 en 2021, 3 200 en 2022, soit plus d'une fois et demie le solde naturel. La collectivité perd ainsi plus de 1 000 habitants pour la deuxième année consécutive. Ce déficit constant est corroboré « *par la différence entre le nombre de passagers débarquant et embarquant à l'aéroport de Tontouta* » : en clair, les avions décollent plus remplis qu'ils n'atterrissent.

La population décroît, le solde naturel ne compense pas le déficit migratoire Composante de la croissance de la population

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Population au 1 ^{er} janvier	270 580	271 040	271 285	271 190	270 860	269 815	268 510
Solde naturel	2 535	2 520	2 485	2 450	1 950	1 905	
Solde migratoire	-2 075	-2 273	-2 581	-2 782	-2 990	-3 210	

Source : ISEE (état-civil et recensement de la population)

Certains kanak ne reconnaissent pas les chiffres de l'ISEE, pourtant organisme officiel placé sous l'autorité du président indépendantiste Louis Mapou. C'est ainsi qu'un des responsables de l'Union calédonienne a balayé la question d'un revers de main : « *ces chiffres, c'est des conneries [sic]. On le verra lors du prochain recensement. On ne se comprendra jamais.* »

b) Une émigration qui concerne toutes les communautés

À rebours d'une « *immigration massive* » imaginée, la Nouvelle-Calédonie connaît donc depuis plusieurs années déjà une baisse de sa population consécutive à une émigration bien réelle.

Lassés d'une situation politique chaotique qui laisse peu de vision pour investir ou se projeter dans l'avenir, un certain nombre d'acteurs économiques ont déjà fait le choix de quitter la Nouvelle-Calédonie pour tenter leur chance ailleurs : dans l'hexagone pour certains, mais plus sûrement en Australie, en Polynésie française ou dans les autres territoires régionaux.

Beaucoup de ces partants sont des « occidentaux » non originaires de Nouvelle-Calédonie et souvent privés du droit de vote aux élections provinciales. Mais certains émigrants sont aussi des kanak, parfois cadres et bien formés, qui n'ont plus confiance en l'attractivité et donc en l'avenir du territoire. Dans un cas comme dans l'autre, ces départs sont dommageables, car les partants ont souvent été formés sur place : « *c'est une perte de valeur* » nous a-t-on dit.

Les décideurs économiques que nous avons rencontrés ne nous ont pas dit autre chose. Même si, pour la plupart, ils appartiennent à la communauté occidentale et loyaliste, presque tous considèrent que l'enjeu le plus important qui se pose à l'archipel n'est pas la question de l'indépendance, mais celle du projet économique et du projet de société que la classe politique pourrait – devrait – proposer à la population.

La pensée des décideurs économiques que les rapporteurs ont rencontrés peut se résumer de la manière suivante : « *L'indépendance n'est pas la question la plus urgente aujourd'hui, l'essentiel étant qu'un projet de société clair soit proposé aux acteurs économiques et qu'un cap soit fixé. Nous avons besoin de perspectives. Tant que l'avenir demeurera incertain, le territoire effraiera les investisseurs et les jeunes continueront à partir pour proposer leurs talents ailleurs.* »

5. Une population notoirement surarmée

En Nouvelle-Calédonie, on recense 64 000 armes de catégorie B et C, c'est-à-dire de chasse et de tir sportif, détenues légalement. En ajoutant les armes détenues de manière illégale, les services de l'État évoquent un total de 100 000 armes en circulation.

Un chiffre très important au regard des 268 500 habitants du territoire.

« *La Nouvelle-Calédonie est un territoire très armé, derrière la Corse si on reste sur les chiffres légaux* », considérait un ancien directeur de cabinet du Haut-commissaire. « *Cela représente une arme pour quatre Calédoniens, mais, puisqu'on recense en moyenne deux armes par détenteur, cela signifie qu'un Calédonien sur huit détiendrait donc une arme à son domicile* », un chiffre qui reste préoccupant.

B. LES INDÉPENDANTISTES DÉNONCENT UN COMLOT

1. La crainte existentielle de la disparition du peuple kanak

Pour certains organisateurs de la manifestation indépendantiste, le projet de révision constitutionnelle adopté par le Sénat, vise à « *exterminer* » le peuple kanak, en le rendant davantage encore minoritaire « *dans son propre pays* ».

Les élus des îles Loyauté ont interpellé les rapporteurs en affirmant « *il faut crier au monde qu'on existe !* » et « *on parle à peine de décolonisation qu'on nous rétorque "Mondialisation"* ». On sent bien que la crainte existentielle est accompagnée d'un sentiment de ne jamais s'appartenir, passant d'une souveraineté coloniale à une dépendance aux flux économiques mondiaux.

« *Ces 233 parlementaires (qui ont voté pour) ont décidé de tuer le peuple kanak et la citoyenneté calédonienne au sens de l'accord de Nouméa. C'est un projet d'extermination programmée pour faire en sorte que les Kanak deviennent comme le peuple aborigène. Et c'est ce message que nous passerons à notre base* » soutient Arnaud Chollet-Leakava, porte-parole du Mouvement des Océaniens indépendantistes (MOI) et membre de la CCAT.

2. Les inquiétudes sur le devenir du droit coutumier

Selon Victor Gogny, le président du Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie, deux droits cohabitent sur le territoire depuis 1863 :

– le droit coutumier, présent depuis des millénaires, comme dans la plupart des civilisations d'Océanie ;

– le droit commun, apporté par le colonisateur.

Le droit du colonisateur, écrit, domine le droit ancestral, le plus souvent oral. Dans certains pays comme la Nouvelle-Guinée, les Samoa ou le Vanuatu, c'est le droit coutumier qui domine, car la population première est majoritaire. En Nouvelle-Calédonie, le Sénat coutumier souhaite aller vers un droit coopératif et équilibré qui rassemblerait tout le monde.

« *Nous avons aussi notre justice coutumière, parfois considérée comme brutale, mais qui a pour résultat de ne pas placer des êtres humains entre quatre murs pour qu'ils ressortent pire qu'ils y sont entrés* ».

Le peuple kanak est inquiet quant à l'avenir du droit coutumier et des institutions coutumières. Il sait que son droit va évoluer, sa culture aussi, mais redoute la disparition des pratiques ancestrales.

3. Le sentiment d'une « immigration massive »

« Ce projet qui nous est imposé va à l'encontre des dispositions internationales qui stipulent de ne pas entraver, par l'immigration massive, le droit à l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie », considère Dominique Fochi, représentant de l'Union calédonienne (UC). « Au Sénat, les élus parlent d'exigence démocratique. Mais maintenir la colonie de peuplement en Kanaky, est-ce une exigence démocratique ? On ne peut pas, aujourd'hui, continuer à rendre minoritaire le peuple premier dans son propre pays et laisser des parlementaires qui ne vivent pas ici décider de notre avenir. »

Les représentants de ce parti ont aussi déclaré aux rapporteurs : *« on ne touche pas au corps électoral car on ne peut pas noyer la population néo-calédonienne. Si vous touchez au corps électoral, ce sera la guerre. Nos jeunes sont prêts à y aller. S'il faut en sacrifier 1 000, on le fera. »*

Jacques Lalie, le président indépendantiste de la province des îles Loyauté, rencontré à Lifou, partage ce sentiment d'invasion : *« la population kanak de Nouméa voit bien l'afflux d'arrivants. On est complètement envahis. C'est la mort du peuple kanak. »* Pour Neko Hnepeune, maire de Lifou, *« l'économie locale a continué à faire venir des gens ».*

Même ressenti pour le président du Congrès, Roch Wamytan, qui considère que *« la France mène une politique d'implantation de colons, ce qui va modifier la composition ethnique et rendra difficile l'accession à l'indépendance »,* avant de se demander : *« Macron est-il en train de recoloniser la Nouvelle-Calédonie ? »* et de conclure : *« ce sont des réseaux d'immigration qui sont en place et qui envoient des flux. Les postes à responsabilité en Nouvelle-Calédonie sont tous occupés par des métropolitains. Le seuil de tolérance des Blancs est déjà atteint. »*

L'argument du maintien d'une colonie de peuplement ne convainc pourtant pas tous les observateurs, à l'exemple du sénateur Georges Naturel, pour qui une immigration européenne massive n'est plus d'actualité : *« on n'en est plus là »,* a-t-il déclaré aux rapporteurs, reconnaissant pourtant que beaucoup de kanak craignent encore de *« devenir minoritaires dans leur propre pays ».* Pour lui, le vrai problème démographique est interne au territoire : il constate *« un afflux de population en province sud »,* économiquement plus dynamique que la province nord. Déjà, on compte plus de kanak dans la province sud que dans tout le reste de l'archipel. Et ce déséquilibre donne des arguments à ceux qui souhaitent un ajustement du nombre de sièges par province au sein du Congrès.

Si le concept d'immigration européenne massive interroge s'agissant d'un territoire qui perd entre 2 000 et 3 000 habitants chaque année du fait de

l'émigration (*cf. supra*), il ne faut pas sous-estimer ce sentiment pour les kanak de « *devenir minoritaires* », voire de disparaître à terme comme le craint Victor Gogny, président du Sénat coutumier : « *nous ne reconnaissons pas le fait qu'il n'existe qu'un peuple, le peuple français, concept qu'on essaie de nous imposer* ». « *On nous impose une certaine vision du pays, sans prendre en compte notre vision.* » De la même manière, les termes « *tuer* » ou « *exterminer* », bien qu'utilisés de manière totalement excessive, traduisent cette angoisse existentielle.

« *Le dégel du corps électoral ? Mais le peuple kanak va être noyé et disparaître. Et avec lui, l'assise culturelle de nos enfants.* » (Victor Gogny)

C. LES NON-INDÉPENDANTISTES ENTRE IMPATIENCE ET INQUIÉTUDE

1. La population loyaliste est convaincue d'être victime d'injustices

Si le peuple kanak s'inquiète pour sa place dans la société calédonienne au point de craindre d'être mis en minorité par une invasion migratoire massive, la population loyaliste nourrit du ressentiment à l'égard des indépendantistes, s'estimant victime d'une longue liste d'injustices :

– le gel du corps électoral, procédé dérogatoire au droit démocratique, prive environ 43 000 habitants (soit 16 % de l'ensemble la population) de la collectivité du droit de vote provincial, alors que la mesure avait été annoncée en 1998 comme devant concerner 700 personnes¹. Seuls 25 800 électeurs pourraient être réintégrés par le projet de loi en débat ;

– trois référendums d'autodétermination ont été organisés : pour rester français, il fallait gagner les trois, alors que pour devenir indépendant, il suffisait d'en gagner un seul ;

– la répartition des sièges au Congrès a été calculée pour favoriser les Kanak, un élu du sud représentant 2,44 fois moins d'électeurs qu'un élu des îles Loyauté ;

– les Kanak sont inscrits d'office sur la liste électorale spéciale, alors que les « caldoches » (descendants d'Européens) doivent faire une démarche volontaire ;

– la province Sud fournit 61 % des ressources fiscales mais n'en conserve que 50 %, le solde étant reversé à la province Nord et aux îles Loyauté.

2. Le gel du corps électoral complique le « vivre-ensemble »

L'association « Un cœur, une voix », milite pour que, au nom de l'égalité, tout citoyen néo-calédonien régulièrement installé sur le territoire puisse prendre part aux élections provinciales. À ce titre, si elle approuve le projet de loi

¹ Selon les chiffres du Conseil d'État, ces dispositions privent aujourd'hui du droit de vote 19,28 % des électeurs inscrits pour l'élection présidentielle

constitutionnelle en débat, elle le considère comme « *trop restrictif* », puisque l'ouverture sera limitée aux natifs et aux personnes justifiant de dix ans de résidence. Pour son président, Raphaël Romano, « *le vivre-ensemble sera compliqué si on crée, de manière pérenne, une catégorie de sous-citoyens non autorisés à voter. Certains prisonniers, incarcérés mais non privés de leurs droits civiques, peuvent voter, pas nous.* » « *Nous, les exclus du corps électoral, sommes victimes de positions idéologiques radicales qui nous présentent comme des gens de passage alors que plusieurs milliers d'entre nous sont nés ici et que nous tous travaillons et investissons en Nouvelle-Calédonie depuis de nombreuses années, voire pour certains, depuis plusieurs décennies.* »

Maïli Chauvet-Brou, lycéenne sur le point d'atteindre sa majorité, constate que « *depuis les bancs de l'école primaire, nous grandissons tels des sœurs et des frères. Il est vrai que durant l'enfance, nul ne constate la différence. Car malgré la divergence de cultures et de coutumes, nous partageons une identité commune (...)* » Cette native de Nouvelle-Calédonie, par ailleurs sportive de haut-niveau en natation synchronisée, représente le territoire lors de compétitions internationales mais, en l'état actuel du droit, ne peut pas voter. « *Parfois, je me demande : suis-je vraiment Calédonienne ? Comment construire le monde de demain si certains sont privés de leur droit inaliénable de citoyen ? Comment atteindre le progrès si on ne préconise pas l'égalité ?* »

Que répondre à cette citoyenne kanak, née en Nouvelle-Calédonie, mariée à un homme arrivé il y a 22 ans sur le territoire, avec qui elle a eu trois enfants : « *mon mari sait que, si rien ne change, il sera le seul de la famille à n'avoir jamais le droit de vote pour les élections provinciales. Est-ce juste ?* » ?

Comme le font remarquer les observateurs, ce ne sont pas seulement les loyalistes qui sont exclus. On trouve des exclus dans toutes les communes de toutes les provinces. Des Calédoniens, nés sur le territoire mais qui se sont absentés « *au mauvais moment* », pour poursuivre des études sous d'autres cieux ou pour d'autres raisons, se rendent compte, une fois rentrés, qu'ils ne sont plus électeurs...

3. La position nuancée de l'Éveil océanien, un « parti clé »

L'Éveil océanien est un parti politique qui défend essentiellement les intérêts de la communauté wallisienne et futunienne de Nouvelle-Calédonie, forte d'environ 22 500 personnes (pour moins de 12 000 habitants à Wallis-et-Futuna), ce qui représente environ 8,5 % de la population néo-calédonienne. Ce parti politique qui ne se prononce pas en faveur de l'indépendance, sans se revendiquer pour autant loyaliste, se présente lui-même comme un « *faiseur de démocratie* »¹ et occupe une position clé qui lui donne un certain pouvoir et, donc, de l'audience.

¹ « Nouvelle-Calédonie : Les présidents des trois provinces élus », sur outremers360.com, le 17 mai 2019

Ainsi, ce sont les trois élus de l'Éveil océanien qui ont permis l'élection de l'indépendantiste Roch Wamytan à la présidence du Congrès de Nouvelle-Calédonie, en mai 2019.

Les représentants de l'Éveil océanien que les rapporteurs ont rencontrés ont exprimé leur « *peur du chaos* » qui pourrait être créé par le dégel rapide du corps électoral. Ils ont exprimé leurs craintes que « *l'État ne déclenche des forces qu'il ne pourra pas maîtriser* » et « *nous emmène là où personne ne veut aller* ».

Les dirigeants de l'Éveil océanien considèrent que « *nous sommes à un cheveu de l'accord. Nous sommes notamment proche d'aboutir sur un code de la citoyenneté, mais dans ce cas, le dégel ne pourra pas s'appliquer aux prochaines élections.* » En revanche, le principe d'un « *dégel glissant avec dix années de résidence ne sera jamais accepté* ».

L'Éveil océanien milite aussi pour la création d'un « *Commonwealth à la française* », qui rapprocherait les différents territoires français du Pacifique, thématique essentielle pour cette formation lorsqu'on sait que Wallisiens et Futuniens sont plus nombreux en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et en Europe que sur leur archipel.

4. La suspicion d'ingérences étrangères

Depuis l'année dernière, l'Azerbaïdjan a lancé une offensive de charme auprès de tous les mouvements autonomistes ou indépendantistes français, qu'il s'agisse du FLNKS ou de mouvements guyanais, antillais ou corses. Ces formations forment ce que l'on appelle « *le groupe de Bakou* ». Une étape a été néanmoins franchie avec la signature, le 18 avril, par Omayra Naisseline, élue UC-FLNKS et Nationalistes, au nom du Congrès d'un « *mémoire de coopération* » entre le Milli Medjlis, l'Assemblée nationale d'Azerbaïdjan, et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le président du Congrès de Nouvelle-Calédonie, Roch Wamytan, a réfuté tout détournement de fonds publics, reconnaissant que le déplacement d'Omayra Naisseline à Bakou avait été financé par l'Azerbaïdjan¹, de même que celui de la forte délégation indépendantiste à Paris lors de l'examen de la révision constitutionnelle par le Sénat en mars dernier. Pour le président du Congrès, « *cette relation d'amitié est essentielle pour constituer un réseau international de soutien à l'accès vers la pleine souveraineté* ».

L'opposition a critiqué la signature de cet accord, dont les membres du Congrès n'ont pas été informés. Le parti Calédonie ensemble a ainsi fustigé les propos d'Omayra Naisseline qualifiant l'Azerbaïdjan de « *véritable exemple* » pour la Nouvelle-Calédonie, et a rappelé que l'Azerbaïdjan est une dictature, classée 162^{ème} sur 180 pays par Reporters sans frontière en matière de liberté de la presse.

¹ « *Justifier ce qui ne peut l'être ?* » article de *La Voix du Caillou* publié le 25 avril 2024.

IV. LE RÔLE DE LA MÉTALLURGIE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

La Nouvelle-Calédonie, qui possède environ 9 % des réserves planétaires exploitables de nickel, est assise sur un trésor qui a facilité son développement au cours des décennies passées, mais dont les difficultés actuelles font peser de lourdes menaces sur l'économie générale de l'archipel. Pourtant, le développement des véhicules électriques et les besoins mondiaux gigantesques en batteries font du nickel un matériau d'avenir.

A. LA FILIÈRE NICKEL, UN PILIER ÉCONOMIQUE HISTORIQUE

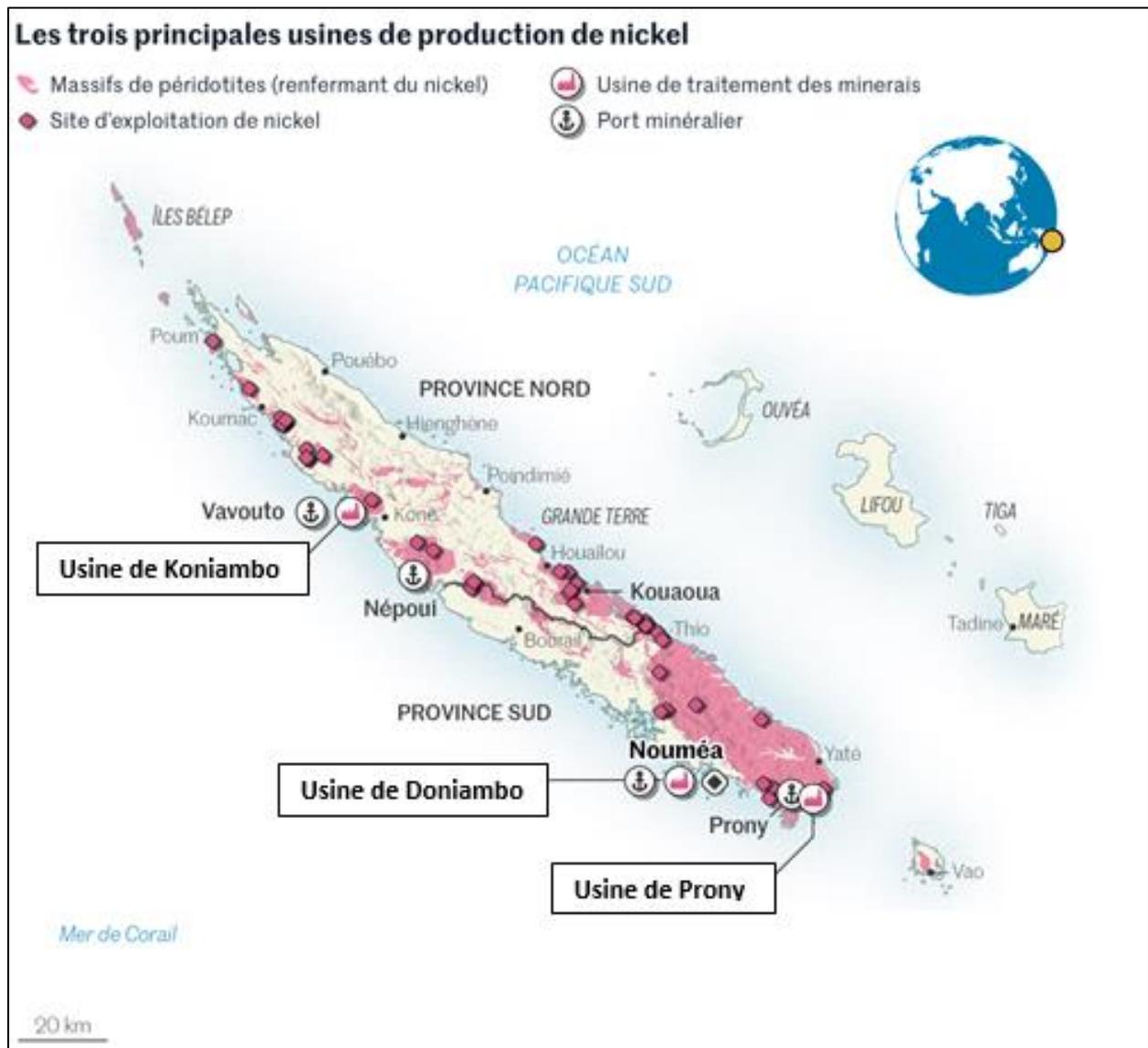
La Nouvelle-Calédonie a produit 193 800 tonnes de nickel en 2023, selon l'Institut d'études géologiques des États-Unis (*US Geological Survey*), ce qui place le Caillou à la 4^{ème} place des producteurs mondiaux de cette matière derrière l'Indonésie (1,7 million de tonnes), les Philippines (360 000 tonnes) et la Russie (218 000 tonnes). Cette richesse, qui entraîne aussi une dangereuse dépendance de l'économie à l'égard d'une matière première, est indissociable des évolutions institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie.

1. Un phénomène économique devenu un élément politique

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie se confond en grande partie avec celle du nickel, découvert en 1864 par Jules Garnier. À compter de l'ouverture de la première usine de traitement du minerai en 1879, le territoire a vécu au rythme des périodes de croissance et de crise du marché du nickel. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, l'engagement massif de Wallisiens et d'Asiatiques pour travailler dans les mines a modifié la composition de la population.

À la fin des années 1960, l'augmentation de la demande mondiale a correspondu à une importante croissance économique pour la Nouvelle-Calédonie. Mais la crise des années 1970, ainsi que la découverte de nouveaux gisements ailleurs dans le monde, ont ouvert une période de crise durable pour la filière. Lors des événements des années 1980, le nickel est devenu, aux yeux des indépendantistes, un élément essentiel du rééquilibrage économique et social du territoire en faveur de la province Nord.

Comme nous l'avons vu (*cf. supra*), un compromis avait permis, dans les années 1990, la vente de la Société minière du Sud-Pacifique (SMPS) aux indépendantistes de la province Nord, dans le but de construire une usine métallurgique dans leur province, pour favoriser le rééquilibrage économique du territoire. L'accord de Bercy, signé le 1^{er} février 1998, a permis à la SMSP d'exploiter le massif minier du Koniambo, ouvrant la voie à l'accord politique de Nouméa, signé moins de deux mois plus tard.



Source : journal Le Monde

2. Une structuration autour de trois usines

Le secteur représente aujourd'hui 20 % du PIB et un quart des emplois privés de l'archipel. La filière est portée par trois sociétés, qui possèdent chacune une usine : la Société Le Nickel (SLN), Prony Resources et Koniambo Nickel SAS (KNS) :

– la SLN est la plus ancienne société nickélique au monde et l'entreprise la plus importante de Nouvelle-Calédonie. Elle possède l'usine de Doniambo à Nouméa, emploie plus de 2 200 salariés et génère près de 8 000 emplois indirects. La SLN est détenue par l'entreprise minière et métallurgique française Eramet (56 %), la Société territoriale calédonienne de participation industrielle, qui représente les provinces, (34 %) et l'entreprise japonaise Nisshin Steel (10 %).

– Prony Resources est le résultat d'un accord politique ayant permis, en mars 2021, le rachat de l'usine Vale Nouvelle-Calédonie sur le site de Goro, dans

la province Sud. Cette usine emploie plus de 1 400 personnes et génère 650 emplois indirects. La gouvernance de l'entreprise associe des intérêts calédoniens majoritaires, avec la Société minière du Pacifique Sud (30 %), les populations locales (9 %) et, depuis 2022, les salariés de l'entreprise (12 %). Le reste du capital est partagé entre le négociant de matières premières suisse Trafigura (19 %), la Compagnie financière de Prony, ainsi que le fond d'investissement Agio, détenu par Trafigura (30%).

— seule usine située dans la province Nord, l'usine de Koniambo est détenue par l'entreprise Koniambo Nickel SAS. Placée au cœur des négociations entre les indépendantistes et les loyalistes, elle a été pensée comme un outil de rééquilibrage au profit de la province Nord, économiquement désavantagée. L'usine emploie 1 750 salariés et 600 à 1 000 sous-traitants. Elle est détenue à 51 % par la Société minière du Sud-Pacifique (SMSP), mais financée à hauteur de 98 % par l'entreprise de négoce suisse Glencore qui détient 49 % des parts.

B. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI SE DÉGRADE FORTEMENT

Poumon économique de la Nouvelle-Calédonie, la filière est pourtant aujourd'hui à bout de souffle, à la fois pour des raisons liées à une concurrence internationales exacerbée et pour de mauvaises querelles internes au territoire.

1. Le rôle déstabilisateur de la Chine sur le marché du nickel

Le cours du nickel a notablement baissé en raison d'importantes découvertes en Indonésie, où les usines de production se sont multipliées ces dernières années. Le nickel indonésien est bien plus concurrentiel, en raison du coût largement inférieur de la main d'œuvre. Et la pression chinoise est forte : le nickel à très bas coût produit en Indonésie et aux Philippines par des entreprises financées par des investissements chinois représente 75 % de la production mondiale.

Avec une telle mainmise, le prix de vente réel du nickel est de plus en plus décorrélé des cours officiels. La Nouvelle-Calédonie n'est pas le seul territoire mis en difficulté par la toute puissance chinoise : en Australie, plusieurs mines et usines ont été mises en sommeil et 10 000 emplois sont menacés.

Par ailleurs, les usines calédoniennes sont pour l'essentiel alimentées par des centrales thermiques qui fonctionnent au charbon importé à grand frais d'Australie. La volonté des Calédoniens d'exporter un produit transformé sur place au lieu d'un minerai brut, probablement pertinente il y a quelques décennies, ne présente plus la même rentabilité de nos jours compte tenu des différences de coût de l'énergie avec l'Indonésie, paramètre qui s'ajoute aux différences salariales.

2. Le bras de fer dangereux entre politiques et industriels

Enfin, les réticences des autorités de la province nord à délivrer des permis d'exploitation des ressources ont ajouté à la complexité du problème.

En février 2024, Glencore, qui possède 49 % des parts de l'usine nord mais en assume seule les pertes, a annoncé son intention de cesser d'exploiter une usine, déficitaire depuis son inauguration en 2014. L'unité a été mise en sommeil « à chaud » pour six mois, c'est-à-dire que les fours sont conservés en état de fonctionnement, dans l'attente d'un éventuel repreneur.

Si aucun accord n'est trouvé d'ici août 2024, les fours seront éteints, l'usine sera définitivement fermée et les 1 750 salariés encore présents seront licenciés. Certains retourneront vivre de l'agriculture et de la pêche dans leur tribu, d'autres migreront vers la province sud. Déjà, la mise au chômage de plusieurs centaines de sous-traitants a entraîné la rupture de près de 200 baux d'habitation dans la région de Koné.

Dans le sud, Prony Resources cherche également un repreneur pour son usine, le négociant suisse Trafigura voulant à se retirer, mais à échéance de mi-2025. Enfin, la SLN, implantée à Nouméa, fait savoir qu'elle sera à cours de trésorerie « *d'ici à fin avril* » 2024.

Le 11 avril, les autorisations d'exploitations des neuf sites miniers de la SLN, situés en province Nord, ont été suspendues en raison d'un différend portant sur la durée de la garantie financière apportée par l'industriel. Selon la presse locale, ce sont plus de 700 salariés directs, mais aussi de nombreuses entreprises sous-traitantes, notamment celles de roulage, qui sont concernées par cette décision.

Pour Philippe Gomès, ancien président loyaliste du gouvernement, « *un cataclysme économique et social arrive. Le pire est devant nous.* »

C. LE PACTE NICKEL, UNE RÉPONSE ÉTATIQUE CONTESTÉE

La situation est d'autant plus grave que l'industrie du nickel a étouffé les autres activités. Avant la construction des usines, les Calédoniens produisaient davantage de produits agro-alimentaires, y compris transformés. « *Le nickel est arrivé et tout le reste a été abandonné* » confirme un chef coutumier de la province Nord. « *Maintenant, lorsqu'on se rend à la fête de l'igname, on doit les acheter au magasin car on n'en produit plus sur place* » a acquiescé un témoin.

1. Une initiative de l'État mais qui implique tous les acteurs

Pour faire face aux difficultés de l'industrie de transformation du nickel, l'État cherche à mettre en place le « Pacte nickel ». Il s'agit d'un accord destiné à sauver l'industrie métallurgique en Nouvelle-Calédonie, au cœur duquel se trouve

un programme de subventionnement massif de la part de l'État des trois usines, à hauteur de 200 millions d'euros par an, pour moderniser et décarboner la production électrique calédonienne. Évoqué pour la première fois par le ministre de l'Économie et des finances, Bruno Le Maire, en novembre 2023, ce projet d'accord entre les différents acteurs du secteur a connu plusieurs versions au gré des négociations. La version actuelle – la huitième – est datée du 26 mars 2024. Elle liste les engagements des industriels, des provinces et de l'État.

De leur côté, les industriels s'engageraient à atteindre, d'ici à 2027, la production maximale pour laquelle les usines ont été construites : 60 000 tonnes par an pour la SLN, 50 000 pour Prony Resources et 45 000 pour KNS. Ils devraient par ailleurs maîtriser leurs coûts, notamment de sous-traitance. Enfin, les usines devraient reprendre la production de mattes de nickel, produits tirés d'une première fusion du minerai et utilisées dans la fabrication de batteries électriques. La priorité pour l'exportation de ces dernières serait donnée au marché européen.

L'accord comprend également des obligations pour les provinces, actionnaires des trois principales entreprises de production et qui contrôlent l'accès au minerai sur leur territoire. Le pacte leur imposerait de faciliter l'accès des entreprises au domaine minier, notamment dans l'instruction des autorisations d'exploitation. Sont en particulier concernés les dossiers déposés par la SLN pour les massifs de Poum et de Népoui dans la province Nord. L'absence d'autorisation d'exploitation dans ces massifs est considérée par beaucoup comme le facteur déclenchant de la menace de fermeture de l'usine nord.

En contrepartie, l'État s'engagerait à cofinancer à hauteur de 50 % un programme d'investissement sur dix ans afin de fournir « *une énergie stable et décarbonnée à un prix compétitif* ». Ces subventions à l'énergie seraient également cofinancées par le gouvernement local de Nouvelle-Calédonie.

2. Les réticences du Congrès à adopter le Pacte...

Initialement prévue pour le 25 mars 2024 par le Gouvernement, la signature du pacte a été repoussée à plusieurs reprises, malgré le risque de plus en plus avéré d'une fermeture de l'unité nord. Les négociations sont actuellement au point-mort car le Congrès néo-calédonien, majoritairement indépendantiste, a refusé à trois reprises d'accorder au président du gouvernement local, l'indépendantiste Louis Mapou, l'autorisation de signer le document – contre son propre avis et celui de son gouvernement qui y sont favorables.

Les groupes indépendantistes UNI, UC-FLNKS et Nationalistes émettent également des réserves sur les modalités de financement par le gouvernement local. Les indépendantistes redoutent une « *mise sous tutelle* » par l'État de la filière nickel, qui demeure à leurs yeux le bras économique d'une éventuelle indépendance.

En effet, pour le FLNKS au moins, le Pacte nickel proposé par le pouvoir central est vécu comme une volonté de Paris « *de reprendre la main sur une compétence qui appartient au pays. Cela participe de la stratégie de recolonisation.* »

Les indépendantistes demandent en conséquence davantage de temps pour étudier les perspectives de long terme du pacte. Le président de la province Nord, Paul Néaoutyne, qui n'a pas souhaité rencontrer les rapporteurs, refuse par ailleurs de faire une entorse à la doctrine nickel en permettant l'exportation de minerai brut.

En conséquence, les groupes indépendantistes demandent la création d'une « *Commission spéciale chargée d'identifier et de proposer des solutions pour surmonter les défis actuels de la filière nickel* ».

3. ...Confirment le rôle du nickel dans l'avenir institutionnel du territoire

Le groupe loyaliste Calédonie Ensemble s'oppose lui-aussi fermement au pacte sous sa forme actuelle qui selon lui n'engage pas assez les industriels. En l'état, le financement reposerait exclusivement sur l'État et le gouvernement local, qui contribueraient chacun à hauteur de 8 milliards de francs CFP (66,7 millions d'euros). D'autant que la collectivité se trouve déjà dans une situation difficile : son taux d'endettement atteint 170 %, les comptes sociaux sont en déficit de 82,7 millions d'euros par an et le producteur d'électricité Enercal est en procédure de sauvegarde.

Ce groupe souhaiterait un rééquilibrage de l'accord qui prévoirait une participation financière plus conséquente des industriels, qui seraient par ailleurs tenus de s'engager sur un certain nombre de projets industriels. Plus globalement, Calédonie Ensemble plaide pour un Pacte nickel intégré à un accord politique global sur l'avenir institutionnel de la collectivité.

Les groupes non indépendantistes Loyalistes et Rassemblement militent quant à eux pour une signature rapide du pacte, afin de sauvegarder l'usine nord et de sécuriser un maximum d'emplois dans la filière. Ils dénoncent la stratégie des indépendantistes, mais aussi de Calédonie ensemble, de conditionner la signature du pacte à un accord politique global sur l'avenir institutionnel de la collectivité, qui leur paraît encore trop hypothétique et lointain.

À terme, et selon les propos que la PDG d'Eramet Christel Bories a tenus fin février au *Financial Times*, la Nouvelle-Calédonie pourrait redevenir un « *territoire purement exportateur de minerai* » si les trois usines fermaient.

V. QUELQUES PERSPECTIVES POUR LE LONG TERME

Les rapporteurs ont quitté la Nouvelle-Calédonie inquiets de la montée des tensions et de la radicalisation de certains devant les échéances à venir, dans le contexte d'une population armée et de plaies mal refermées.

Pour autant, ils n'oublient pas que le « vivre ensemble » existe au quotidien pour l'immense majorité de la population et souhaitent achever le présent rapport sur des perspectives qui pourrait incliner à l'optimisme sur le long terme.

1. Une évolution institutionnelle pour des relations apaisées

Au sortir d'une période difficile qui a vu l'organisation de trois référendums d'autodétermination ayant abouti au maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République, les élus qui s'inscrivent dans la continuité française considèrent que le statut de la Nouvelle-Calédonie doit conserver sa place dans un article ou un titre de la Constitution française. Y seraient précisées les compétences qui ne seront pas transférées à la collectivité.

Parallèlement, pour certains, la Nouvelle-Calédonie pourrait même aller jusqu'à être dotée de sa propre Constitution, dans laquelle seraient reconnus les chefs coutumiers et les usages traditionnels du peuple kanak.

Dans ce cadre, une convention entre l'État central et la Nouvelle-Calédonie pourrait régir l'ensemble des relations entre la République française et la collectivité.

La question de la « *citoyenneté néo-calédonienne* » devra également être clarifiée. Pour le président Louis Mapou, la citoyenneté s'inscrit dans le cadre du droit électoral et sous-entend un droit à l'emploi local : « *la Nouvelle-Calédonie est dans un processus de construction d'un peuple. Nous avons déjà bien avancé sur un code de la citoyenneté locale.* »

Si ces orientations peuvent alimenter la réflexion des Calédoniens modérés à la recherche d'une solution pacifique, en revanche, il y a peu de chances pour qu'elles satisfassent les indépendantistes les plus fervents comme ceux de l'Union nationale pour l'indépendance (UNI) ou même les plus modérés comme ceux du Palika qui considèrent que tous les statuts depuis 1958 sont « *transitoires et préparent l'indépendance du territoire* » car « *c'est notre droit* ». Pour le sénateur Robert Xowie, « *un kanak naît pour être indépendant* » tandis que les élus de Lifou ajoutent : « *notre dignité, c'est la pleine souveraineté* ».

2. Dépasser le clivage entre indépendantistes et loyalistes ?

Pour autant, loyalistes et indépendantistes sont-ils irréconciliables ? Au cours de leur séjour, les rapporteurs ont noté que l'immense majorité de la

population semble n’aspérer qu’à vivre en paix et ensemble, kanak et caldoches réunis.

Pour le comité « Parole, Mémoires, Vérité, Réconciliation » (PMVR) qui œuvre pour la réconciliation à travers la mémoire pour construire la paix, « *la polarisation sur les questions politiques et institutionnelles fait oublier les problèmes de fond : les violences intrafamiliales, l’alcoolisme, le cannabis, la délinquance, l’enfance en danger, l’emploi, etc.* »

Le président du Conseil économique, social et environnemental, Jean-Louis d’Anglebermes, a démontré que l’on peut être kanak, indépendantiste et aimer la France : l’armée française recrute beaucoup dans les collectivités du Pacifique, notamment en Nouvelle-Calédonie. Or, certains militaires d’origine kanak, qui sont prêts à donner leur vie pour la France, ont pourtant voté en faveur de l’indépendance, par réflexe tribal. Ce n’est pas incompatible. « *Il faut entrer dans leur logique et, notamment, prendre le temps et ne pas précipiter les choses. Le temps perdu est du temps gagné.* » « *Les kanak aiment la France mais ils ne veulent pas être une minorité dans leur pays. Ils veulent s’y sentir chez eux.* »

Un certain nombre d’interlocuteurs dénoncent « *certaines politiques [qui] entretiennent les divisions pour exister* ».

En Nouvelle-Calédonie, comme souvent sur le territoire national, les maires sont des élus de proximité qui œuvrent au quotidien pour leurs concitoyens et les rapporteurs tiennent à saluer leur travail. Ces édiles, confrontés quotidiennement à la réalité de leurs administrés, confirment qu’une « *bombe sociale est prête à exploser, mais ce sera à la face des politiques, de moins en moins appréciés. La population, elle, a envie de vivre ensemble.* »

Les propos d’un autre maire peuvent également inciter à l’optimisme : « *Au cours de ces trente dernières années, indépendantistes et loyalistes ont réussi à créer une génération “accords” et “vivre ensemble”.* » *Mais la jeunesse a maintenant envie de sortir du débat indépendance / non-indépendance. Elle a envie de parler “projet” et de voter à droite ou à gauche, de penser à l’économie et au social.* »

3. La nécessité d’un accord global

La question du dégel du corps électoral est une question qui ne peut être seulement envisagée d’un point de vue juridique. Depuis près de trente ans, le processus enclenché en Nouvelle-Calédonie est un processus dérogatoire dont le Titre XIII de la Constitution prend acte. Ici, le droit est bien au service d’un projet politique. Réduire ce projet à la seule question juridique du dégel du corps électoral serait une erreur fondamentale.

Aux accords de Matignon et de Nouméa, qui ont désormais pris fin, doit succéder un accord global décidé et validé par toutes les parties. Autant les

premiers étaient des accords de transition, autant celui à venir doit être un accord de fondation pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Cela engage les parties prenantes à garantir sa réalisation pour permettre un avenir prometteur et serein pour ce territoire et toute sa population. Les aspirations du peuple kanak doivent pouvoir être entendues et comprises, tout comme il doit lui-même pouvoir entendre et comprendre celles des autres pour qui ce territoire est devenu aussi le leur avec le temps.

Quel que soit l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, les hommes et les femmes de ce territoire devront vivre ensemble. Pour cela, l'État doit garantir le bon déroulement des discussions qui aboutiront nécessairement à un nouvel accord qui ne sera pas seulement institutionnel mais aussi économique, social, environnemental.

PRÉCONISATIONS DES RAPPORTEURS

À ce stade de ses travaux, la mission d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer, concluant sur la seule situation de la Nouvelle-Calédonie, formule la préconisation suivante :

L'État doit mettre en place une mission impartiale destinée à faciliter les négociations entre les parties en présence dans le but d'aboutir à un accord global. L'Assemblée nationale et le Sénat sont associés à cette mission et participent à ses travaux et décisions.

Concernant le sujet particulier du dégel du corps électoral, les rapporteurs, après s'être rendus sur place¹ et après avoir rencontré de nombreux interlocuteurs, aboutissent à un constat partagé : la conclusion d'un accord est possible dans un délai raisonnable. Pour autant, la situation reste très sensible et le risque d'un embrasement est réel.

À partir de ce constat, les rapporteurs aboutissent à des conclusions différentes :

- MM. Davy Rimane et Tematai Le Gayic considèrent qu'il est indispensable de laisser encore du temps aux négociateurs pour aboutir à un accord. Comme le Conseil d'État a jugé qu'un report des élections provinciales de l'ordre de dix-huit mois serait « raisonnable », ils considèrent que le scrutin en question pourrait sans difficulté être organisé jusqu'en novembre 2025. Il n'y a donc aucune urgence à examiner la question très sensible du dégel du corps électoral et demandent un retrait de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la discussion de ce projet de loi constitutionnelle. Un report de l'ordre de six à douze mois pourrait contribuer à rétablir la confiance alors qu'une adoption dans la précipitation risquerait d'aboutir à une regrettable crispation des positions. En l'état actuel, ils voteront contre l'adoption du projet de loi ;

- MM. Philippe Gosselin et Guillaume Vuilletet appellent de leurs vœux la conclusion d'un accord global entre indépendantistes et non indépendantistes. Cet accord pourrait alors, le cas échéant et en tant que de besoin, conduire à une révision constitutionnelle de plus grande ampleur que celle engagée en ce début de printemps, qu'il pourrait même alors frapper de caducité. Grâce aux amendements votés par le Sénat, les parties disposent encore de plusieurs mois pour formaliser un tel accord, indispensable pour assurer non seulement une plus grande visibilité de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, mais aussi continuer à construire ce « destin commun ». En l'état actuel, MM. Philippe Gosselin et Guillaume Vuilletet voteront pour l'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale et lors du Congrès.

¹ A l'exception de M. Guillaume Vuilletet, qui n'a pas participé au déplacement pour des raisons d'agenda.

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 29 avril 2024, la Délégation aux outre-mer a procédé à la présentation de la communication de la mission d'information sur l'avenir institutionnel des outre-mer, concluant sur la seule situation de la Nouvelle-Calédonie.

La vidéo de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/BkA6Ba>

ANNEXES

LISTE DES AUDITIONS

A. Auditions réalisées à l'Assemblée nationale

Jeudi 23 novembre 2023 :

Table ronde publicistes :

- M. François Benchendikh, Maître de conférences en droit public (présentiel) ;
- Mme Carine David, Professeure des universités de droit public (présentiel) ;
- M. Jean-Jacques Urvoas, ancien garde des sceaux, ancien président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, Professeur des universités de droit public (visio).

Jeudi 30 novembre 2023 :

Table ronde juristes :

- M. Mathias Chauchat, professeur des universités en droit public, Université de la Nouvelle-Calédonie (visio) ;
- M. Étienne Cornut, professeur des universités en droit privé, directeur du Centre de recherches critiques sur le droit, Université de Saint-Étienne (présentiel) ;
- Mme Géraldine Giraudeau, professeure des universités en droit public, Université de Perpignan (présentiel).

Jeudi 7 décembre 2023 :

Table ronde juristes :

- M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur des universités en droit public, Université de Bordeaux ;
- Mme Véronique Bertile, maître de conférences en droit public, Université de Bordeaux ;
- M. Mathieu Carniama, docteur en droit public qualifié aux fonctions de maître de conférences.

Jeudi 14 décembre 2023 :

Table-ronde :

- M. Jean-François Merle, conseiller d'État honoraire ancien conseiller technique outre-mer auprès de Michel Rocard ;
- M. Alain Christnacht, conseiller d'État honoraire, ancien Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Jeudi 18 janvier 2024 :

- Maître Patrick Lingibé, ancien bâtonnier de Guyane ;
- M. Justin Daniel, professeur des universités de sciences politiques, Université des Antilles.

Jeudi 1er février 2024

- M. Jean-Christophe Gay, professeur des universités, géographe et sociologue.

Jeudi 29 février 2024

- M. Otilone Tokotuu, président de la Chambre de commerce, d'industrie, des métiers et de l'agriculture (CCIMA) de Wallis et Futuna ;
- M. David Badin, membre de la CCIMA de Wallis et Futuna.

B. Auditions réalisées du 11 au 15 mars 2024 en Nouvelle-Calédonie

Lundi 11 mars

Haut-Commissariat de Nouvelle-Calédonie

- M. Louis Le Franc, haut-Commissaire ;
- M. Stanislas Alfonsi, secrétaire général ;
- Mme Carine Farault, secrétaire générale adjointe ;
- M. Théophile de Lassus, directeur de cabinet.

Mardi 12 mars 2024

Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie

- M. Victor Gogny, président, accompagné de six autres membres.

Groupe Le Rassemblement

- M. Alcide Ponga ;
- Mme Virginie Ruffenach ;
- Mme Nadine Jalabert ;
- M. Guy-Olivier Cuenot ;
- Mme Laura Vendegou ;
- M. Jordan Courtot ;
- M. Lionel Paagalua.

Entretien avec M. Georges Naturel, sénateur de Nouvelle-Calédonie.

Déjeuner avec Mme Sonia Backès, présidente de la province Sud.

Intergroupe Les Loyalistes

- M. Gil Brial ;
- M. Lionnel Brinon ;
- Mme Nina Julié ;
- Mme Muriel Malfar-Pauga ;
- M. Alesio Saliga ;
- Mme Françoise Suve ;
- Mme Naïa Wateou.

Présidence du gouvernement de Nouvelle-Calédonie

- M. Louis Mapou, président ;
- M. Claude Gambey, directeur de cabinet du président ;
- M. Charles Wea, conseiller ;
- M. Tomislav Govekar, collaborateur.

Groupe UC – FLNKS et Nationalistes

- M. Pierre-Charles Tutugoro, Union Calédonienne ;

- Mme Omayra Naisseline, DA ;
- M. Sylvain Pabouty, Dynamik unitaire Sud (DUS) ;
- M. Kadrile Wright, Parti travailliste.

Groupe UNI : Parti de libération kanak (Palika) et Union progressiste en Mélanésie (UPM)

- M. Jean-Pierre Djaiwe ;
- M. Adolphe Digoue ;
- M. Judicaël Selefen ;
- M. Boris Ajapunhya ;
- M. Victor Tutugoro.

Congrès de Nouvelle-Calédonie

- M. Roch Wamytan, président.

Représentants de Nouvelle-Calédonie Éco

- M. Alexandre Lafleur, président de la commission protection sociale au MEDEF ;
- M. Thierry Neuville, Confédération des Petites et Moyennes entreprises (CPME) ;
- M. David Guyenne, président de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) ;
- M. Charles Roger, directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) ;
- M. Jean-Louis Laval, Union des entreprises de proximité de Nouvelle-Calédonie (U2P) ;
- M. Jean-Christophe Niaoutou, président de la Chambre d'agriculture et de la pêche (CAP) ;
- M. Benoit Meunier, président de la Fédération calédonienne du BTP.

Mercredi 13 mars 2024

A Koné

Province nord

- M. Frédéric Bouteille, commissaire délégué de la République pour la Province nord.

Délégation des autorités coutumières

- M. Jean Poadja, grand-chef Poindah ;
- M. Gérard Poadja, ancien sénateur.

Représentants de la Province nord

- M. Hervé Tein Taouva, groupe Union calédonienne (UC) ;
- M. Wilfried Weiss et Mme Pascale Montagnat, groupe Agissons pour le Nord.

Association des maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC)

- M. Florentin Dedane, maire de Pouébo ;
- M. Joël Boatate-Kolekole, maire de Voh ;
- M. Wilfried Weiss, maire de Koumac.

A Nouméa

Association « Un Cœur, une voix »

- M. Raphaël Romano ;
- Mme Christelle Schall ;
- Mme Maïli Chauvet Brou.

Parti l'Éveil océanien

- M. Milakulo Tukumuli ;
- Mme Veylma Falaeo ;
- M. Vaimu'a Muliava ;
- M. Petelo Sao.

Visite de l'usine de la Société Le Nickel (SLN)

- M. Dominique Katrawa, président du conseil d'administration ;
- M. Jérôme Fabre, directeur adjoint ;
- Mme Nathalie Bakhache, secrétaire générale ;
- M. Gaëtan Merceron, directeur de l'usine ;
- M. Laurent Fogliani, responsable des relations institutionnelles.

Jeudi 14 mars 2024

A Lifou

Délégation des autorités coutumières de l'aire Drehu

- M. Roméo Zeoula, président ;
- M. Rolland Nyikeine, chargé de mission.

Province des îles Loyauté

- M. Jules Hmaloko, commissaire délégué de la République pour la province des îles Loyauté.

Représentants de la Province des îles Loyauté

- M. Jacques Lalie, président de la province des îles Loyauté
- M. Neko Hnepeune, maire de Lifou ;
- Mme Maryline Sinewami, maire de Maré
- M. Billy Wapoto, membre du comité Parole, Mémoire, Vérité, Réconciliation (PMVR).

A Nouméa

Entretien avec Mme Véronique Roger-Lacan, ambassadrice représentante de la France auprès de la Communauté du Pacifique et du Programme régional océanien de l'environnement.

Parti Calédonie ensemble

- M. Philippe Gomès ;
- M. Philippe Michel ;
- Mme Annie Quaeze ;
- M. Jean Kays.

Parti l'Union calédonienne

- M. Daniel Goa ;
- M. Gilbert Tyuienon ;
- Mme Maryline Sinewami ;
- M. Romuald Pidjot ;
- M. Dominique Fochi.

Vendredi 15 mars 2024

Comité Parole, Mémoires, Vérité, Réconciliation (PMVR)

- M. Jean-Pierre Aifa ;
- Mme Jacqueline Bernut ;
- Mme Clara Filippi ;
- M. Léonard Kaemo ;
- M. Élie Poigoune ;
- M. Gérard Sarda ;
- Mme Nathalie Prats ;
- Mme Marie-José Michel ;
- M. Pierre Welepa ;
- Mme Marie-Neige Poanou.

Entretien avec M. Robert Xowie, sénateur de Nouvelle-Calédonie.

Délégation de représentants religieux

- Père Rock Apikaoua, vicaire général de Nouvelle-Calédonie ;
- Pasteur Léonard Kaemo, président de l'église protestante ;
- M. Maurice Wimian, secrétaire général de l'église évangélique libre.

Déjeuner avec Mme Sonia Lagarde, maire de Nouméa, en présence de :

- M. Patrick Robelin, maire de Bourail ;
- M. Yoann Lecourieux, maire de Dumbéa ;
- M. Pascal Vittori, maire de Boulouparis ;
- Mme Florence Rolland, maire de La Foa ;
- M. Christophe Vakié, maire de l'île des Pins ;
- M. Willy Gatuhau, maire de Païta ;
- M. Régis Roustan, maire de Farino ;
- M. Alcide Ponga, maire de Kouaoua ;
- M. Jean-Pierre Delrieu, premier adjoint à la maire de Nouméa.

Conseil économique, social et environnemental

- M. Jean-Louis d'Anglebermes, président.

Cabinet d'audit CMI, mandaté en mai 2023 pour réaliser un bilan de l'Accord de Nouméa

- M. Victor Davet, directeur ;
- M. Olivier Sudrie, expert