

Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie du 10 mai 2009 : contexte et enjeux

**Conférence de Christophe Chabrot
Maître de conférences de Droit public
Université de la Nouvelle-Calédonie**

**Faculté de Droit de Montpellier I
Mardi 19 mai 2009**

Le 10 mai 2009 se sont tenues les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie qui ont permis de désigner les élus des 3 provinces composant le territoire, parmi lesquels sont choisis par ailleurs les élus du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Au-delà des résultats eux-mêmes pour chacun des partis politiques, ces élections revêtent une certaine importance puisque le Congrès ainsi désigné sera celui qui mettra en œuvre les derniers transferts de compétences prévus par l'Accord de Nouméa de 1998, en vue de l'auto-détermination sur l'indépendance de cette collectivité.

Avant de voir ainsi le scrutin et ses résultats et d'oser quelques analyses quant à l'avenir institutionnel de l'archipel (II), reprécisons le cadre du statut « fédéral » de la Nouvelle-Calédonie et de sa situation juridique (I).

I – Une Nouvelle-Calédonie fédérale

Le présent et le devenir de la Nouvelle-Calédonie sont inséparables de son passé (A), notamment du fait de la colonisation mise en œuvre depuis la fin du XIX^e siècle et des événements indépendantistes survenus dans les années 80, qui conditionnent directement le statut juridique du territoire actuel (B). Pour concilier les revendications de part et d'autre, l'Accord de Nouméa de 1998 a alors consacré une organisation originale, fédérale sur le plan local et autonomiste sur le plan national.

A- Une colonisation contestée

La Nouvelle-Calédonie est un morceau de terre détaché de l'Australie, se composant d'une île principale (La Grande Terre) de 400 km de long sur 50 à 70 km de large, et d'îles attenantes plus ou moins importantes (Lifou, Ouvéa, Maré pour les plus grandes, île des Pins au sud de la Grande Terre, archipel de Belep au nord, Tiga, ou encore Chesterfield sans

habitants). Dans l'attente du recensement qui va avoir lieu cette année (et qui comportera une question sur le sentiment d'affiliation ethnique), le recensement de 2004, sans doute sous-estimé, a établi la population à 230.000 habitants, dont 170.000 pour le seul Grand Nouméa.

Elle est habitée à partir de 3.000 avant Jésus-Christ par une population d'origine chinoise et mélanésienne (austronésiens, civilisation Lapita). Elle est en fait l'un des rares territoires de l'outre-mer français à être composé en grande partie par une population d'origine, qui conteste encore sur cette base la domination métropolitaine.

La **découverte** de la Nouvelle-Calédonie par les occidentaux a été le fait de **James Cook le 4 septembre 1774**. L'expédition scientifique de Lapérouse en 1778 ou d'Entrecasteau parti à sa recherche en 1792 permettent d'un peu mieux connaître l'archipel. Des missionnaires viennent s'y installer progressivement, catholiques ou évangéliques. C'est en **septembre 1853** que l'amiral Febvrier-Despointes prend officiellement possession de l'archipel au nom de l'empereur Napoléon III, en quête d'expansion coloniale et de terre de bagne. Port-de-France est fondée en 1854, et devient Nouméa en 1866, restant longtemps l'unique commune de l'île. L'envoi de **premiers colons volontaires en 1860** officialise la Nouvelle-Calédonie comme colonie française, réglée par un statut particulier. Les nombreuses résistances indigènes locales aux appropriations des terres par les colons n'empêchent pas cette expansion militaire et économique. Une grande **révolte** menée dans les années 1870 par le chef Ataï est réprimée (ce chef est finalement tué en 1878 par des kanak d'une autre tribu ayant pactisé avec le pouvoir français), et l'expansion coloniale se développe, ainsi qu'une immigration encouragée en provenance de l'Inde (Malabars), d'Indonésie, du Japon et de la Réunion.

Après la Commune de Paris, les communards, dont Louise Michel par exemple, sont expédiés au **bagne** créé pour l'occasion. Ce bagne ne sera fermé qu'à la fin du XIX^e siècle (derniers envois de déportés en 1897). Un nouvel élan de développement est initié avec la découverte de la garnérite et du **Nickel** et de son traitement en 1878. Cette ressource minière est l'une des principales richesses économiques de l'île (la NC détient le cinquième des réserves mondiales), même si actuellement le cours du nickel retombe. La NC devient alors avec l'Algérie la seconde **colonie de peuplement** (libre et pénal, avec expropriations foncières, création de réserves d'indigènes, attribution des terres par l'autorité centrale sous protection militaire, etc.). Rappelons également que lors de l'**exposition universelle de Paris de 1931**, des Kanak seront exposés comme des animaux dans un enclos reproduisant leurs cases et stigmatisés comme anthropophages (qu'ils furent jusque tardivement).

Durant la deuxième guerre mondiale, l'archipel rejoint les **forces résistantes** et servira de base militaire aux Etats-Unis dans leur reconquête du Pacifique sud (bataille de Guadalcanal). Les soldats US moderniseront Nouméa (construction d'un hôpital encore en service, de routes à travers l'archipel, etc.).

Après la guerre, l'archipel **change plusieurs fois de statuts** après l'abandon du **code de l'indigénat** (loi du 13 avril 1946 reconnaissant le statut de citoyen aux indigènes sachant lire et écrire ou occupant certaines fonctions : anciens combattants, fonctionnaires, loi du 7 mai 1946 étendant le droit de vote à tout ressortissant, arrêté du 3 mai qui en limite

l'application en NC, avec seulement 13% des mélanésiens ayant droit de vote, loi du 26 juillet 1957) et sa transformation en **territoire d'outre-mer** (statut de 1946, de 1952, loi-cadre Deferre du 23 juin 1956 avec décret d'application du 22 juillet 1957 qui créa une assemblée territoriale élue au SUD pour 5 ans par un collège unique et un conseil de gouvernement de 6-8 ministres dirigé par le Gouverneur, loi de 1963, etc.) dirigé par un Conseil général de 19 membres élus au scrutin majoritaire à deux tours.

A partir des **années 50**, des revendications autonomistes se font jour, contrepartie de l'accession à la citoyenneté des autochtones et malgré le maintien jusqu'en 1952 d'un double collège électoral qui distingue les citoyens métropolitains ou caldoches et les mélanésiens. L'Union calédonienne créée en 1952 est le parti porte-parole de ces revendications autonomistes voire indépendantistes (M. Lenormand).

Au milieu des années 70, les **revendications autonomistes** prennent une certaine ampleur sous l'action de Jean-Marie Tjibaou, ancien séminariste qui veut réhabiliter la culture mélanésienne (événement Mélanésia 2000 en 1975 à Nouméa), et avec la création du PALIKA (Parti de Libération Kanake) en 1976 et la radicalisation des discours indépendantistes (création du parti de Libération Kanak Socialiste en 1981). En face, les **loyalistes** s'organisent pareillement (création du RPR-NC ou du Rassemblement pour la Calédonie de J. Lafleur en 1977, qui fusionneront en un RPCR à la venue de J. Chirac en juillet). Ces revendications pousseront à la rénovation des statuts pour une plus grande autonomie administrative et budgétaire (loi Stirn du 28 décembre 1976, loi Dijoud en mai 1979).

Avec l'élection du Président Mitterrand en **1981**, la revendication indépendantiste se radicalise et les premiers heurts se produisent entre Kanak et Caldoches (arrêt du tour cycliste de Nouvelle-Calédonie, assassinats civils, premières attaques de gendarmeries, etc.). Le discours socialiste devient complexe : il soutient d'un certain côté la revendication indépendantiste, tout en désirant rétablir l'ordre national. Tout statut intermédiaire renforçant l'autonomie est rejeté par les deux camps loyalistes et indépendantistes (statut Lemoine de décembre 1983). Un « **Gouvernement provisoire de Kanaky** » est établi en décembre 1983 (Gouvernement fantôme dirigé par JM Tjibaou). Le **FLNKS** qui fédère divers mouvements politiques et syndicaux mélanésiens et indépendantistes est créé en avril et septembre 1984. Des revendications indépendantistes violentes écartent toute entente avec la métropole (séquestration d'un sous-préfet, maisons de caldoches brûlées, gendarmeries attaquées, etc.), notamment sous l'impulsion d'**Eloi Machoro**. Les réactions des loyalistes se radicalisent à leur tour (voitures d'indépendantistes brûlées, etc.).

La nomination d'Edgard **Pisani** en 1984 et le statut qu'il prépare rapidement et sans grande discussion, qui prévoit une indépendance-association devant être validée par un référendum, est lui aussi rejeté par les deux bords. L'état d'urgence est proclamé en janvier 1985. Eloi Machoro est tué par le GIGN ce même mois alors qu'il avait pris d'assaut la commune de La Foa, au nord de Nouméa. Les positions intermédiaires (indépendance ou autonomie pluri-ethnique, dialogue inter-confessionnel et inter-ethnique, etc.) ne tiennent plus devant les radicalisations des deux camps. De nombreux gendarmes sont tués dans des actions de force kanak, Paris interdisant toute réaction policière violente. La **loi Fabius-Pisani du 23 août 1985** est promulguée, qui créé 4 régions, prévoit un statut d'autonomie élargie à

venir avec projet d'un référendum sur l'indépendance-association, mais qui en attendant redonne tous les pouvoirs au Haut-commissaire. Forte contestation des populations loyalistes, soutien ambigu des indépendantistes. Les élections régionales de septembre 1985 donnent une majorité kanak dans trois régions sur 4, mais le congrès reste loyaliste (35% de voix au FLNKS, 61% aux loyalistes RPCR-FN). Les ordonnances qui mettent en œuvre la loi Pisani de 1985 sont contestées par les loyalistes, et les violences des deux camps reprennent. Avec le changement de majorité de mars 1986, est adopté le nouveau **statut Pons** par la loi du 17 juillet 1986 qui ouvre une nouvelle organisation et période transitoire avant le **référendum** sur l'auto-détermination toujours prévu pour le 13 septembre 1987 (loi du 15 avril 1987). Ce référendum aura 59% de participation et donnera 98% de « oui » au maintien dans la République. Le FLNKS avait appelé au boycott. Les assassinats reprennent.

Le **second statut Pons** du 22 janvier 1988 renforce l'autonomie dans la suite du référendum. Les violences continuent. En avril, la **gendarmerie d'Ouvéa** est prise d'assaut par des membres du FLNKS (qui se désolidarisera rapidement de cette action). 4 gendarmes sont tués, 27 pris en otage. Une partie d'entre eux est emmenée dans une grotte sacrée et secrète de l'île. De violentes actions sont menées un peu partout dans l'archipel. La grotte est prise d'assaut à 3 jours du second tour de l'élection présidentielle : 2 militaires sont tués dans l'assaut, 5 blessés, et 19 indépendantistes abattus. F. Mitterrand ne fera que 10% dans l'île contre 90% pour J. Chirac.

Des violences continuent, mais les négociations aboutissent aux **Accords de Matignon** du 26 juin 1988 et à l'**Accord Oudinot** du 20 août qui calment ces exactions. La **loi du 22 juillet 1988** organise le premier statut Rocard qui établit une administration provisoire directe du territoire pour un an. Le **référendum** du 6 novembre entérine les Accords de Matignon malgré une très faible participation. La **loi du 9 novembre 1988** qui reprend le référendum du 6 novembre, ou second statut Rocard, créé les Provinces administrées par une assemblée élue et un Congrès qui réunit tous les élus provinciaux. Un référendum d'auto-détermination est prévu pour 1998. Une loi d'amnistie permet de panser les plaies ouvertes par les événements.

Dans la lignée de ces Accords, l'Etat participera au rééquilibrage économique de l'archipel et à l'amélioration de la prise en compte des mélanesiens (restitutions de terres, revalorisation linguistique, investissements publics, vente des terres minières de J. Lafleur à la Province Nord). Mais J.M. **Tjibaou** ainsi que son second Yeiwéné Yeiwéné seront assassinés par un Kanak indépendantiste déçu par le processus de démocratisation, le 5 mai 1989. Le **réalisme** va également vite l'emporter : le **référendum de 1998** paraît vite une cause perdue pour les indépendantistes, minoritaires dans l'archipel (les mélanesiens constituent moins de 50% du corps électoral et ne sont pas tous indépendantistes). J.M. Tjibaou l'avait bien compris, qui avait accepté le processus de paix démocratique comme moindre mal.

Dès 1991, J. Lafleur envisage une solution consensuelle pour l'éviter, thèse reprise par l'UC en 1993 et à laquelle tous les partis en présence se rallieront progressivement. Après être parvenu à un accord préalable sur un problème minier dans la Province nord, le document d'orientation dit **Accord de Nouméa** du 5 mai 1998 est accepté par toutes les parties calédoniennes et l'Etat. Il comprend une nouvelle organisation locale sur la base des accords de Matignon, un préambule reconnaissant les méfaits de la colonisation et préconisant la

valorisation de la culture kanak (restitution des terres, noms de lieux, langues...), tout en saluant la part des colons et immigrés dans le développement local, la consécration d'une « citoyenneté calédonienne » pour les habitants résidant sur le territoire depuis au moins 10 ans, l'engagement à un transfert irrévocable d'un certain nombre de compétences y compris législatives (lois de pays), réservant les derniers transferts liés à la souveraineté à un **référendum d'auto-détermination prévu** à partir de 2014. Si ce référendum se révèle négatif, un second pourra être organisé dans l'année suivante et en cas de nouveau rejet une commission se réunira pour envisager la suite à donner au processus, notamment par l'organisation éventuelle d'un troisième référendum. Cet Accord sera entériné par une **révision constitutionnelle du 20 juillet 1998** et par le **référendum local du 8 novembre 1998** (71% de « oui » pour 75% de participation). La version légale de cet Accord par la **loi organique et loi ordinaire du 19 mars 1999** fait alors 234 articles. Il entrera en vigueur le **1^{er} janvier 2000** avec les **premiers transferts irréversibles** de compétences.

La **mise en œuvre de cet Accord**, et notamment les transferts de compétences et financiers prévus est depuis assez **chaotique**. Les premiers transferts pris à la suite de l'Accord intervinrent rapidement (télécommunications, enseignement primaire, environnement). Depuis, et malgré la réunion régulière du comité de suivi (Comité des signataires), ces transferts se font attendre, notamment dans l'enseignement secondaire, le droit civil, la sécurité civile, la police aérienne et maritime. Sont toutefois déjà transférées au territoire la concurrence et réglementation des prix, le droit des assurances, les procédures devant les tribunaux de commerce, la réglementation des professions libérales et commerciales, le commerce extérieur, les postes et télécommunication, l'exploitation et gestion-conservation des ressources naturelles de la ZEE, des ressources minières (nickel, chrome, cobalt,), les équipement portuaires et aéroportuaires, les tabacs, les établissements hospitaliers privés, le droit commercial (fonctionnement et activité des entreprises, et règlement des litiges).

Il reviendra donc au **Congrès désigné sur la base des élections provinciales de mai 2009 d'établir le calendrier du transfert** de ces dernières compétences prévues par la loi organique du 19 mars 1999 et de préparer l'éventuel référendum à venir sur l'auto-détermination.

B- Des institutions fédérales :

Une des grandes solutions de compromis trouvé par l'Accord de Nouméa réside dans l'organisation des institutions et le partage des compétences. En fait, le territoire fonctionne selon un **système proche du fédéralisme**, et ce à **double niveau** : d'une part, le **transfert de compétences législatives au Congrès** du Territoire qui peut adopter des « lois du pays » soumises à contrôle du Conseil d'Etat et éventuellement au Conseil constitutionnel permet de parler de **double foyer législatif**, de « décentralisation législative » qui est le propre d'un Etat autonomique. Par ailleurs, le Territoire fonctionne lui-même sur un **modèle fédéral** dans lequel **les compétences de principe sont attribuées non pas au Congrès mais aux provinces**, ce qui permet de satisfaire à la fois les habitants de la Province Sud, majoritairement européens, qui ont pour eux le contrôle de la province la plus peuplée et la

plus riche ainsi que la majorité au Congrès, mais aussi les Kanak qui, dans ce système, ont la maîtrise de deux provinces (Nord et des Îles) aux compétences élargies.

Ainsi, aux côtés des **provinces**, on trouve le « **territoire** » de la Nouvelle-Calédonie dirigé par le **Congrès** de la Nouvelle-Calédonie et un **Gouvernement**, ainsi que certaines autres institutions originales comme le **Sénat coutumier** ou le **Conseil des Mines**.

1) Les Provinces

Le territoire se divise en 3 **Provinces** créées par l'Accord de Matignon du 26 juin 1988 et organisées actuellement selon la loi organique du 19 mars 1999 : Province Sud, Nord et des Îles (qui regroupe Ouvéa, Lifou et Maré).

* Chaque Province est administrée par une **assemblée** composée d'**élus pour 5 ans au SUD** (comme ce 10 mai 2009), dont le nombre varie selon la taille démographique : **14 pour la Province des Îles, peu peuplée** (37.800 habitants, 19.600 électeurs provinciaux), **22 pour la Province Nord** (56.100 habitants, 32.700 électeurs provinciaux), **et 40 pour la Province Sud** (170.000 habitants, 83.600 électeurs provinciaux). L'élection se fait au **scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour** suivant la règle de la plus forte moyenne, sans modification des listes.

Particularité : pour lutter contre les difficultés liées à l'analphabétisme, **les bulletins de vote sont en couleur**, chaque liste ayant sa propre couleur choisie par elle ou attribuée par le Haut-commissaire en cas de couleur déjà utilisée. Pour obtenir des élus, une liste doit recueillir **les voix d'au moins 5% des électeurs inscrits**. Du fait de la grande division des listes en 2004, près de 18.000 voix avaient ainsi été écartées de la gouvernance, s'étant reportées sur des listes n'ayant pas atteint cette barre.

Chaque assemblée élit en son sein à bulletin secret et à la majorité absolue un **exécutif composé d'un président et d'un bureau composé de trois vice-présidents** (choisis parmi les élus au Congrès). Elle crée également des **commissions** spécialisées (comprenant des membres de l'opposition) chargées d'étudier les projets de délibérations. Elles comprennent enfin le Haut-commissaire représentant de l'Etat qui peut demander l'inscription prioritaire d'une question à l'ordre du jour. Une assemblée ne peut être **dissoute que par décret pris en Conseil des ministres** après avis du président du Congrès, des présidents des assemblées des Provinces et du Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. En cas de dissolution, la nouvelle assemblée ne fait que finir le mandat de l'assemblée dissoute. Les élections sont donc à date fixe et prévisible (1999, 2004, 2009, 2014).

* Les Provinces ont une **compétence de droit commun** pour toutes les compétences qui ne sont pas expressément attribuées à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes. Ainsi, elles interviendront là où, en métropole, c'est l'Etat, le département, la région ou les communes qui sont compétentes. Elles s'occupent en général de la **santé, de l'action sociale, de l'enseignement primaire public, de l'équipement et de l'habitat social, du développement économique, de la culture, de la jeunesse, des sports, de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement**. Il faut noter que ces compétences ne sont pas toujours très judicieuses, comme pour ce qui est de l'environnement, compétence

provinciale qui empêche de mener une politique d'ensemble sur le Territoire ou d'édicter une législation globale (adoption en 2008 d'un code de l'environnement uniquement dans la Province Sud).

* **La démographie et la puissance financière** des provinces sont très inégales. Sur les 230.000 habitants recensés en 2004, la Province Sud, dont la capitale est Nouméa, en contient 170.00 soit près de 64%, et son budget dépasse celui du Territoire. Ainsi, 63% de la population calédonienne vit dans le Grand Nouméa qui ne représente que 1/10° de la surface totale. La Province Nord a 56.100 habitants (21% du total), et ses finances devraient s'améliorer avec l'ouverture prochaine (mais peut-être remise en question avec la crise économique) de l'usine de Nickel de Koniambo, dont le transfert de la propriété de J. Lafleur à la Province était un préalable à l'Accord de Nouméa. La Province des Iles n'a que 37.800 habitants (14,4%), avec une économie grandement dépendante du tourisme et d'une économie agricole (légumes et poissons) fragile. Il faut noter toutefois une tendance au rééquilibrage des richesses, grande revendication des indépendantistes, les écarts entre la province Sud et celle des îles par exemple passant de 1 à 5 dans les années 80 à 1 à 2,5 au début des années 2000.

2) Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Le **Congrès** était composé dans le statut de 1986, de tous les élus provinciaux. Mais pour contourner le problème de la proportionnalité démographique, il a été admis dans le statut de 1999 que le Congrès aurait une composition pondérée. Ainsi, cette Assemblée de **54 membres** ne comprend pas la totalité des 76 élus provinciaux. **La Province Nord (22 élus provinciaux) envoie ainsi 15 élus au Congrès, la Province des Iles 7 de ses 14 élus, et la Province Sud 32 de ses 40 élus provinciaux (soit 60% des membres du Congrès)**. Cette désignation n'appartient pas aux partis mais provient des résultats obtenus aux élections provinciales (pour simplifier, sont pris sur chaque liste les élus les mieux élus dans la mesure du nombre de siège à pourvoir). Il faut donc noter une subdivision au sein des élus provinciaux entre ceux qui ne siègent que dans leur assemblée locale et ceux qui siègent également au Congrès.

Le Congrès élit en son sein à la majorité absolue de ses membres son **Président** pour un an (majorité relative au 3^{ème} tour) et les 8 vice-présidents.

Il élit également chaque année à la représentation proportionnelle une **Commission permanente** composée de 7 à 11 membres, qui élit elle-même son président, vice-président et secrétaire. Elle siège en dehors des sessions du Congrès (une session administrative de juin à juillet, une session budgétaire de novembre à décembre). Ses délibérations sont prises à la majorité de ses membres (qui doivent être en majorité présents sous peine d'ajournement), mais elle est incomptente en matière de lois du pays ou de projets fiscaux. Les membres du Congrès se rassemblent en **groupes politiques (au moins 6 élus)** qui servent de base pour la répartition en **12 commissions** et la désignation des membres du **Gouvernement** (en juillet 2008, le règlement intérieur du Congrès stipulait que la formation de ces groupes politiques se faisait dans les 3 jours de la réunion du nouveau congrès et ne pouvait être modifiée qu'à l'occasion de la modification de sa composition). Suite à la scission

du groupe Avenir Ensemble, le Président RUMP Frogier avait refusé la création du nouveau groupe Ensemble pour l'Avenir. Il a fallu qu'une élue démissionne pour modifier la composition du congrès et permettre la création de ce nouveau groupe, une décision du CE du 19 décembre 2008 *Mme Lagarde* ayant conclu ultérieurement que cette restriction était contraire à la loi organique du 19 mars 1999).

* Le Congrès est appelé à exercer des **compétences d'attribution** suite aux transferts prévus par la loi organique du 19 mars 1999, Il exerce actuellement **32 compétences** (art.22 de la LO). : taxes et impôts ou droits (assiette, recouvrement), droit du travail, droit syndical formation professionnelle, droit commercial (fonctionnement des entreprises et règlement des litiges), le commerce extérieur, accès des étrangers au marché du travail (loi sur l'emploi local), protection sociale, hygiène publique, santé, statut civil coutumier, aires coutumières, dessertes maritimes intérieures, exploitation des ressources naturelles, fonction publique locale, règlementation de l'exploitation des ressources minières (nickel, chrome, cobalt, hydrocarbures, mais la police des mines relève des présidents des assemblées de Province), enseignement primaire, formation des maîtres, règlementation des activités sportives.

En outre, la Nouvelle-Calédonie peut être associée à l'exercice de certaines compétences étatiques en matière de **relations internationales** ou au niveau européen (consultation, représentation).

L'Accord de Nouméa prévoit un rythme de **transferts progressifs et irrévocables** d'autres compétences exercées par l'Etat, notamment en matière de droit civil (état civil, droit commercial), de police aérienne et maritime, de sécurité civile par exemple, de sorte qu'il ne reste plus essentiellement à l'Etat en 2014 que des compétences régaliennes.

* Le Congrès peut adopter des « **lois du pays** » dans les matières prévus par l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999, et qui ont alors rang de loi (art.107 LO ; dans les matières hors champs de l'article 99, les dispositions des lois du pays n'ont qu'une valeur réglementaire selon l'art.107 de la LO. Au cours d'une instance, le juge pourra alors saisir le Conseil d'Etat pour statuer dans les 3 mois sur la nature de la disposition contestée) : signes identitaires et nom de la Nouvelle-Calédonie (à la majorité des 3/5^{ème} des membres du Congrès), assiette et recouvrement de l'impôt et des taxes de toute nature, principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et du droit de la sécurité sociale, règles relatives à l'accès au travail des étrangers, statut civil coutumier, le régime des terres coutumières et des palabres coutumiers, les limites des aires coutumières, les modalités de désignation au sénat coutumier et aux conseils coutumiers.

Les lois du pays qui ont fait l'objet d'une nouvelle délibération du congrès peuvent être **déférées au Conseil constitutionnel**. Le pouvoir de saisine appartient au Haut-commissaire, au Gouvernement, au président du congrès, au président d'une assemblée de province, ou à dix-huit membres du congrès, c'est-à-dire à un tiers des membres du congrès ce qui est nettement plus exigeant que sur le plan national (art.103 et 104 LO). Le CC se prononce alors dans les trois mois. Une disposition déclarée contraire à la Constitution (et donc à l'Accord de Nouméa constitutionnalisé par l'article 76) ne peut être promulguée par le Haut-Commissaire. Une nouvelle délibération du Congrès peut alors être demandée par le Gouvernement de NC, pour mettre la loi u pays en conformité avec la Constitution.

3) Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Le statut de 1999 qui confie l'exécutif calédonien à un gouvernement et non plus au Haut-commissaire a choisi un **système original** distinct du système national. Ce Gouvernement est en effet un **organe collégial élu directement par le Congrès au scrutin de liste à la représentation proportionnelle** (art.79 LO). Ainsi, ce Gouvernement, composé de membres du Congrès ou non, assure la **représentation de la majorité comme de l'opposition**, ce qui les oblige à travailler ensemble.

Les membres du gouvernement, dont le nombre est déterminé par le Congrès (entre 5 et 11) n'ont pas la qualité de ministres, mais sont chargés de la gestion d'un domaine qui leur est attribué. Toutefois, **les décisions dans chacun de ces domaines sont prises collégialement**, par une délibération adoptée par vote à la majorité (voix prépondérante du président en cas d'égalité). Ainsi, chaque membre du Gouvernement est obligé de se plier à une décision collective incluant l'opposition. Néanmoins, chaque arrêté gouvernemental doit être **contresigné** par le membre en charge du domaine (art.128 LO). Chaque membre possède donc en quelque sorte un droit de véto ou de blocage dans son domaine de compétence en refusant de signer, ce qui entache l'arrêté de vice substantiel, et il n'est pas possible pour le président du gouvernement de l'y obliger ou de saisir un juge pur contester ce refus (avis du Conseil d'Etat du 27 juillet 2001). Le Gouvernement peut **se séparer d'un de ses membres, mais avec l'accord du groupe** politique qui le soutient au Congrès.

Le Gouvernement **prépare et exécute les délibérations du Congrès** et de sa commission permanente, et arrête les **projets de loi du pays** soumis au Congrès.

Il est dirigé par un **président** élu par le Congrès à la majorité à bulletin secret (tout comme le vice-président qui assure son intérim). Il est le **chef de l'administration** calédonienne (nomme aux emplois, ordonnateur des dépenses, des recettes, signe les contrats, est en justice, etc.) et **représentant du territoire** notamment dans les relations extérieures sur autorisation. Il est le **seul à disposer personnellement d'un pouvoir de direction** et de décision autonome, mais le Congrès peut décider à la majorité des 3/5^{ème} de ses membres d'autoriser les délégations de pouvoirs du Président aux membres du Gouvernement, ce qui en ferait de véritables ministres. Le Président est avant un **animateur** devant rendre cohérent un gouvernement incluant des représentants de la majorité et de l'opposition.

4) Les Institutions complémentaires :

- le Sénat coutumier

La Nouvelle-Calédonie est divisée en **337 tribus** dirigées par un « petit chef » élu par le conseil des anciens, réunies en **58 « Districts »** dirigés par un « grand chef », districts qui relèvent de **8 aires coutumières** dirigées par un « conseil coutumier ». Ce **Conseil coutumier** peut être consulté par toute autorité, y compris judiciaire, sur l'interprétation d'une règle coutumière ou sur l'interprétation d'un palabre.

Ces aires coutumières sont représentées au **Sénat coutumier** composé de 16 membres désignés pour 5 ans (2 par aire), dans le prolongement des aires linguistiques et du conseil

consultatif coutumier du statut de 1988. Ce Sénat n'a qu'un rôle **consultatif** pour tous les projets relatifs à l'identité kanak, et intervient avec plus de poids (mais sans véto) pour les projets de loi du pays relatifs au statut civil coutumier ou au régime des terres coutumières.

- Le Conseil des Mines

Ce conseil des mines créé par l'art.42 de la LO comprend le président du Gouvernement, les présidents des assemblées de province ou leur représentant et le Haut-commissaire, qui préside sans voix délibérative. Le conseil des mines est consulté par le congrès ou les assemblées de province sur les projets et propositions de lois du pays ou de règlementation relatifs aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt.

Sans doute faut-il enfin citer ici, sans développer, le **Conseil économique et social** de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que la **Chambre territoriale des comptes**, dont l'activité de contrôle permet aujourd'hui de faire évoluer certains aspects de l'économie locale quant aux règles d'importations ou de fonctionnement des collectivités territoriales par exemple.

II –Des élections provinciales déterminantes

Les élections provinciales du 10 mai 2009 sont les dernières à pouvoir faire coïncider la durée de résidence de 10 ans depuis novembre 1998 avec la date limite de comptage de cette durée, depuis le **gel du corps électoral entériné par la loi constitutionnelle du 23 février 2007**. En effet, l'Accord de Nouméa était resté flou sur la condition de 10 ans de résidence pour acquérir la **citoyenneté calédonienne** et pouvoir voter aux élections provinciales. Le Conseil constitutionnel avait fait état de son interprétation des **10 ans dits « coulissants »**. Une personne installée en 1999 aurait pu selon cette interprétation revendiquer sa citoyenneté à partir de 2009. Cette solution favorisait alors l'immigration métropolitaine contestée par les Kanak (« colonisation de peuplement ») qui, au nom de l'esprit de l'Accord de Nouméa, ont obtenu la révision constitutionnelle clarifiant le gel du corps électoral : ne peuvent désormais voter aux élections provinciales que les personnes déjà inscrites sur la liste électorale spéciale pour le référendum de novembre 1998, selon la conception du **corps électoral « figé »**. Même ayant 10 ans de résidence en Nouvelle-Calédonie, un Français installé en 1999 ne peut plus désormais demander son inscription sur la liste électorale spéciale.

Le Conseil d'Etat dans son arrêt **Sarran** du 30 octobre 1998 et la Cour de Cassation dans son arrêt **Fraisse** ont validé cette exclusion du corps électoral de citoyens Français au nom de la supériorité de la règle constitutionnelle (qui avait validé cette disposition de l'Accord de Nouméa) sur la norme internationale, en l'occurrence le Pacte des droits civils et politiques de 1966 ou la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950. A vrai dire, on pouvait soutenir plus simplement que le vote aux élections provinciales n'étant pas d'ordre « politique », c'est-à-dire ne touchant pas à l'expression du Souverain puisque ne relevant que du droit administratif en tant qu'élection locale sous contrôle du CE, il pouvait être admis que le législateur aménage son régime juridique.

Une **décision de la CEDH Py c./ France du 11 janvier 2005** apporte un autre éclairage à la question. M. Py qui contestait son exclusion du corps électoral provincial, et donc du congrès, avait saisi la Cour pour violation de l'art.1 du protocole 3 de la CESDH : *“les Hautes*

Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif". Dans cette décision la CEDH confirme que **le Congrès (mais pas les provinces) fait partie du « corps législatif »** considéré par cet article, car il a bien un rôle déterminant dans le processus législatif en Nouvelle-Calédonie, par ses avis sur la législation nationale et par les compétences transférées. La chose est notable, et valide donc l'hypothèse d'une véritable décentralisation législative sur le mode espagnol ou italien, d'un double foyer législatif en France. Au final, **la Cour admet également à l'unanimité la restriction au droit de vote** établie par l'Accord de Nouméa comme étant à comprendre dans le processus de pacification particulier en cours, et dans le cadre d'un statut provisoire en attente d'une auto-détermination, correspondant par ailleurs aux spécificités locales dont avait fait état la France en ratifiant la CESDH.

Cette solution peut toutefois être tempérée. En effet, la Cour rappelle bien dans son arrêt l'importance que revêt le droit de vote dans une démocratie. Si les lois électorales sont très variables d'un Etat à l'autre, et d'une époque à l'autre, les restrictions apportées à ce droit civique ne sauraient répondre qu'à d'impérieuses nécessités locales proportionnées au contexte. Or, le fait d'écartier les citoyens français résidents n'a été accepté qu'à l'aune de l'interprétation des 10 ans coulissants donnée à l'époque à la loi du 19 mars 1999. Mais pour les élections provinciales de 2014, qui donneront également la composition du Congrès acteur de la période cruciale, et du fait du **corps électoral figé** par la loi constitutionnelle de 2007, **seront également écartés des résidents de 15 ans** par exemple (installés en 1999 et votant en 2014), sans parler du corps électoral spécifique prévu pour le scrutin d'auto-détermination envisagé à partir de 2014. La position de la CEDH pourrait donc éventuellement être revu et corrigé depuis la révision constitutionnelle de janvier 2007 qui a figé le corps électoral à sa composition de 1998, comme excluant du droit de vote une population disproportionnée. Bien sûr, l'unanimité de cette décision de 2005, l'opinion concordante exprimée à l'époque par la Commission des Droits de l'Homme de Strasbourg et par le Comité des Droits de l'Homme de l'ONU en 2002 limitent l'hypothèse d'un revirement de jurisprudence.

Toujours est-il qu'il existe en Nouvelle-Calédonie **4 listes électorales différentes** selon les scrutins envisagés :

- pour les **élections relatives à la République française**, comme l'élection **présidentielle**, les **élections législatives** (2 députés élus en NC), **sénatoriales** (2 sénateurs élus en NC) ou les **élections municipales**, et les **élections européennes**, la liste électorale comprend tous les nationaux français dotés du droit de vote.
- pour les **élections européennes et municipales**, **une liste particulière** est dressée pour les « **citoyens européens** » c'est-à-dire les électeurs ressortissants d'un autre Etats de l'Union, puisque la France a décidé, en contrariété avec la Directive de 1996, de faire figurer sur une liste spéciale les européens électeurs.
- pour les **élections provinciales**, dont les résultats seront également utilisés pour déterminer la composition du **Congrès**, une **liste spéciale** est établie par une Commission électorale composée de magistrats nationaux, en fonction de la durée de résidence de 10

ans en Nouvelle-Calédonie depuis novembre 1998. Ont été de ce fait exclus du vote environ 18.000 personnes (dont moi), contre 8.500 environ en 1999. Les élections de 2014 devraient être beaucoup plus élitistes encore en raison du nombre de métropolitain installés depuis 1999.

- la liste des électeurs qui se prononceront lors du **scrutin d'auto-détermination** (s'il a lieu) à partir de 2014 et qui remplissent une des conditions établies par la loi organique de 1999, c'est-à-dire notamment avoir été inscrit pour la consultation de novembre 1999 ou justifier de 20 ans de résidence continue en NC :

Article 218

Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;*
- b) N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;*
- c) N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;*
- d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux*
- e) Avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;*
- f) Pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;*
- g) Etre nés avant le 1er janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;*
- h) Etre nés à compter du 1er janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.*

Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

Les élections du 10 mai 2009 se sont déroulées dans un contexte particulier (**A**), et les résultats et les analyses qu'elles suscitent restent mitigés et porteurs à la fois de division et d'union (**B**).

A – Le contexte des élections du 10 mai 2009

L'actualité politique en Nouvelle-Calédonie est indissociable de son passé et des hommes forts qui l'ont forgé ces 20 dernières années. Il faut faire référence ici aux événements des années 80, à l'incontournable Jacques Lafleur et à Jean-Marie Tjibaou (assassiné le 5 mai 1989), et aux accords de Matignon et de Nouméa.

Du fait de ce contexte, **l'éventail politique calédonien** est assez spécifique. Par exemple, malgré la création d'un parti communiste calédonien et d'un parti socialiste en 1946 refondu en 1975, il n'y a **pas de parti politique fondé exclusivement sur un programme de gauche**. Seul le FLNKS, fédération de divers partis, se réclame du socialisme (et du marxisme pour une grande partie de ses composantes), mais dans une stratégie avant tout fondée sur une revendication spécifique d'indépendance. Chez les populations européennes, pas de parti de gauche. Le Parti travailliste créé pour ces élections provinciales est issu du syndicat marxiste UTSKE et se place clairement dans le clan des indépendantistes Kanak (mais en dehors du FLNKS). Malgré le soutien de José Bové, on ne peut pas lier le Parti travailliste calédonien à celui de métropole. Par ailleurs, tous les partis de droite sont anti-indépendantistes. Une simplification qui n'est pourtant pas caricaturale permet ainsi de dire que **les européens votent de fait pour une droite par principe loyaliste** (chez les populations blanches, pas de

parti de gauche visible ni de parti indépendantiste, qui a pourtant existé dans les années 50 avec M. Lenormand) et **les Kanak pour une gauche indépendantiste**.

Pour autant c'est la **division** qui règne dans les deux clans. Dans la **droite loyaliste**, c'est la rupture surtout depuis les élections municipales de 2001, qui ont vu l'élection d'Harold Martin en banlieue de Nouméa malgré le refus d'investiture du RPCR. En 2002, J. Lafleur ne sera élu député qu'au second tour, une première en 28 ans. Aux élections provinciales de **2004**, s'est constituée une liste de **dissidents du RPCR devenu RUMP** (Rassemblement UMP), baptisée Avenir Ensemble, qui contestera violemment le « système Lafleur » et sa coupure avec le « pays réel ». Cette liste empêchera le RUMP d'obtenir la majorité absolue qu'il avait à la Province Sud depuis 1989, obtenant même plus de sièges que ce parti, et la majorité relative qu'il avait au Congrès. Au nom de l'Avenir ensemble, c'est alors Philippe Gomès qui deviendra président de la Province Sud, et Harold Martin Président du Gouvernement. Le RUMP finira toutefois par obtenir la présidence du Congrès au profit de Pierre Frogier (qui deviendra président du RUMP au départ de J. Lafleur évincé en 2006). Depuis les élections de 2004, la droite loyaliste a la **majorité au Congrès avec 36 sièges sur 54**, mais est divisée en **8 partis**.

Depuis 2004, la droite s'est encore un peu plus divisée, avec la scission de Philippe Gomès qui a fondé en 2009 **Calédonie Ensemble** en rupture avec **Avenir Ensemble** dont il était co-fondateur. La radicalité du discours de P. Frogier et du **RUMP**, de plus en plus en opposition avec l'Accord de Nouméa qu'il a pourtant signé, a également poussé J. Lafleur à faire son retour au nom du **RPC** (Rassemblement pour la Calédonie) qu'il a revivifié. En y ajoutant le **FN**, et le parti **LMD** (Le Mouvement de la Diversité) du sénateur loyaliste kanak S. Loueckhote qui a fini par s'allier avec Avenir Ensemble, on peut constater que la droite loyaliste est partie fortement divisée en Province Sud. Dans les **autres provinces**, les candidatures loyalistes ne sont pas aussi puissantes mais tout aussi divisées : le RUMP est pour la première fois présent dans les deux autres provinces, avec toutefois des dissidents RUMP en Province Nord, et Avenir Ensemble n'a pu constituer de liste qu'en Province Nord. Calédonie Ensemble, de P. Gomès, obtiendra le ralliement d'un candidat kanak dissident du RUMP en Province Nord parti sous ses propres couleurs. 3 listes loyalistes, dont certaines kanak, s'affrontent dans la Province des Iles.

Chez les **indépendantistes**, une **tentative d'unité** a été réalisée en Province **Sud** autour du **FLNKS**. Les élections de 2004 avaient en effet été l'occasion d'une telle division que les indépendantistes avaient été écartés de l'assemblée provinciale. **Néanmoins**, le **Parti travailliste** nouvellement créé a également présenté une liste, et dans une position d'ouverture deux partis ont proposé des candidats : **Génération destin commun** et **Ouverture citoyenne** (composé de membres de la société civile dont la veuve Tjibaou et le représentant de la LDH en NC). Dans le **Nord**, **3 listes** indépendantistes s'affrontent (**UC**, **UNI-Palika** et **Parti travailliste**) aux côtés d'une liste kanak « ni loyaliste ni indépendantiste », le **FCCI**. Il faut rappeler que les factions du FLNKS comme le Palika et Union calédonienne étaient de véritables ennemis en 2004, et Paul Néaoutyne, leader du Palika, n'avait obtenu la présidence de l'assemblée provinciale qu'avec le soutien du RUMP (alliance du style G. Flosse/O. Temaru en Polynésie française). Aujourd'hui, les haines réciproques se sont calmées mais ont été à nouveau ravivées pour l'élection du Président du Nord. Dans les **Îles**, une même opposition entre le Palika et l'Union calédonienne est arbitrée par le **LKS** et le

Parti travailliste. Dans cette province de 19.600 votants, **4 listes** indépendantistes affronteront les 3 listes loyalistes.

Pour autant, il y aura en tout **24 listes candidates** dans les 3 provinces, **contre 31 en 2004**. **Une liste devant obtenir 5% des voix** des inscrits, cela avait conduit 17.000 voix a se perdre pour 17 listes sans élus, ce qui a poussé les listes a se regrouper. Mais les unités d'un côté n'ont pas empêché les divisions de l'autre (dissidents RUMP, Calédonie Ensemble) ou l'apparition de nouvelles listes (RUMP dans les îles, Avenir Ensemble dans le Nord).

Il faut préciser que ces divisions partisanes peuvent se fonder sur des **oppositions politiques** fortes sur certains points, notamment sur la question de l'indépendance, ou sur des **oppositions de personnes** tenaces (mais évolutives) entre candidats d'un point de vue personnel, avec en plus des **oppositions claniques** (chez les indépendantistes mais également à droite), mais offrent au final des **programmes assez similaires**. Ceci permet d'envisager des **alliances souples et évolutives** de certains petits partis avec d'autres, pour des considérations d'opportunité. On a ainsi vu en Province Sud un candidat faire ouvertement alliance avec le parti de P. Gomès Calédonie Ensemble en début de semaine, puis se rétracter 4 jours après lorsque le nombre de candidats éligibles de ce petit parti dans la liste de Gomès a été précisé. Le candidat a alors fait ouvertement alliance avec le parti directement concurrent de Gomès, à savoir Avenir Ensemble de Didier Leroux emmené par Harold Martin, actuel président du gouvernement.

L'ensemble de la **campagne** s'est assez bien déroulé, sans incidents notables. Certains **revirements** ont pu entretenir un certain suspens médiatique, comme le retour de J. Lafleur pour contrer la candidature RUMP, les revirements de S. Loueckhote cherchant l'alliance la plus profitable dans le Sud, la trahison de la femme du maire RUMP de Nouméa depuis plus de 20 ans partie s'allier avec l'ennemi Calédonie Ensemble, les dissidents RUMP dans le Nord, etc. Mais il n'y a **pas eu d'incident notable** ni durant la campagne ni lors des élections. Les contestations de **listes électorales** établies par les magistrats métropolitains ont été rares et ont vu le Haut-Commissariat réagir rapidement. Quelques contestations de scrutin sont observables dans les îles.

Il faut noter enfin **l'évolution du discours relatif à l'indépendance**. Les **partis kanak** ont toujours un affichage indépendantiste de principe. Toutefois, la perspective d'un tel résultat apparaît de plus en plus improbable compte tenu des résultats depuis 1995 (aux provinciales, **les partis indépendantistes obtiennent de façon assez stable depuis 1995 40% des voix, contre 60% pour les partis loyalistes**). Cette stabilité est d'ailleurs au fondement de la volonté des Kanak de geler le corps électoral à 1998 et d'imposer 20 ans de résidence pour pouvoir participer au référendum organisé à partir de 2014). Dès lors, **le discours kanak commence à se nuancer sur l'indépendance**, et l'un des leaders du FLNKS, Paul Néaoutyne, commence à envisager un avenir sans référendum et dans une Calédonie partagée. Des **partis d'ouverture pacifique** ont également fait leur apparition lors de ces élections comme Génération destin commun ou Ouverture citoyenne, ou le FCCI qui se situe en dehors de ce débat pourtant fondateur.

Chez les **loyalistes**, la radicalité du discours du **RUMP** est devenue **minoritaire**. Pierre Frogier a fait campagne pour préconiser l'organisation rapide du référendum d'auto-détermination

(dès 2014) pour « régler au plus vite la question », un résultat négatif étant à prévoir. Techniquement, cette analyse est fausse puisqu'un référendum négatif en attirerait un autre selon l'article 217 de la LO du 19 mars 1999 (à la demande d'un tiers des membres du Congrès, même si Frogier parie que les indépendantistes n'oseront pas au vu des résultats). Du moins, cette analyse et l'esprit qui la sous-tend ont pu faire grincer de nombreuses dents. Car à droite, les **discours d'apaisement** commencent à l'emporter, et **Avenir ensemble** comme **Calédonie Ensemble**, Le **RPC** de J. Lafleur et le **LMD** de S. Loueckhote envisagent de plus en plus clairement de contourner comme pour 1998 ce « référendum couperet » qui ne résoudrait rien et raviverait les affrontements entre communautés.

B – Les résultats et analyses des élections

Dans le contexte brulant des enjeux, les résultats de ces élections ne manquent pas de suspens.

Il faut noter le **bon taux de participation, bien qu'en baisse : 72,5%** (76,4% en 2004 et 74% en 1999). Cette participation s'établit sur les **seuls 135.900 électeurs** justifiant de 10 années de résidence depuis novembre 1998 et inscrits sur la « liste spéciale » (établie par une mission de 8 magistrats venus en Calédonie pour valider les listes des commissions administratives). **18.230 électeurs** n'ayant pas la « citoyenneté calédonienne » ont ainsi été **écartés** de ce vote (13,4%), contre 8.500 en 1999.

L'écrémage des voix par la barre des 5% des inscrits pour obtenir un élu a baissé : **12.700 voix « seulement » se sont portées sur des listes n'ayant eu aucun élu** (13% des voix totales), contre 17.400 voix en 2004 (20% des voix). Cette barrière des 5% pénalise fortement la division au sein des camps. Ainsi dans la province des **Îles**, aucune des 3 listes anti-indépendantistes, totalisant 9% des voix exprimées, n'a pu obtenir de représentants (tout comme les indépendantistes avaient été éliminés de la province Sud en 2004).

Les **contestations électorales** semblent **peu importantes** cette année (pas encore de chiffres), et les scrutins se sont globalement bien déroulés sur tout le territoire, preuve de l'intégration démocratique en cours (Eloi Machoro avait brisé une urne à coup de machettes en 1984).

Quant aux résultats, d'une manière générale **les indépendantistes gagnent 3.000 voix** (36.900 voix dans les trois provinces), **tout comme d'ailleurs les listes loyalistes** (55.000 voix), 4.600 voix s'étant reportées sur des listes se situant en dehors de cette alternative. Le rapport de force est donc toujours relativement stable avec une **répartition 40%-60%** (40,1% contre 59,9% en 2009, et 39,7% contre 60,3% en 2004), même si l'on note une légère progression indépendantiste. Cette proportion des voix se retrouve dans la répartition des sièges au **Congrès où les indépendantistes tirent un peu mieux leur épingle du jeu (42,6% de sièges aux indépendantistes contre 57,4% aux loyalistes)**.

Pour autant, c'est **l'éparpillement qui l'emporte**, aucun parti n'arrivant à assoir une position dominante. Certains commentateurs ont pu assimiler la situation ainsi produite à la division

qui règne en Polynésie française. Mais il faut distinguer les résultats aux assemblées de provinces de ceux du congrès.

* Au niveau des **provinces**, la distribution entre loyalistes et indépendantistes change peu. **Le Sud obtient toujours une majorité anti-indépendantiste, et les deux autres provinces du Nord et des Îles restent indépendantistes.**

Cette stabilité se retrouve surtout dans les provinces indépendantistes. Dans les **Îles (14 sièges)**, le président sortant **Neko Hnepeune (Union calédonienne) est réélu**, sa liste obtenant la majorité relative (6 sièges des 14) et s'étant alliée avec le LKS (2 sièges), contre son ennemi du FLNKS-Uni, qui n'obtient aucune vice-présidence malgré ses 4 sièges (2 sièges au Parti travailliste). **Les loyalistes ne sont plus représentés.** Il faut noter que malgré cette continuité, **la lutte a été très marquante entre les partis indépendantistes**, et laissera des traces. Il faut souligner le dépôt de plusieurs plaintes pour irrégularité des scrutins.

Dans le **Nord (22 sièges)**, le président sortant **Paul Néaoutyine (Uni-Palika) est pareillement réélu**, sa liste obtenant une majorité relative de 9 sièges, contre 8 au FLNKS-UC. Mais il ne sera réélu qu'au **3^{ème} tour** (à la majorité relative), grâce notamment aux votes blancs des trois autres groupes politiques lors des 2 premiers tours, désireux de laisser les partis du FLNKS se débrouiller entre eux. De ce fait, il n'a **plus les moyens de diriger de façon « autoritaire » la province** comme à son habitude alors qu'il avait depuis 1999 la majorité absolue. Il devra composer avec le FLNKS-UC (qui a obtenu au vote 2 vice-présidents sur 3), mais pourra sans doute compter aussi sur le soutien (étrange) du RUMP (1 siège) et de l'élu non-indépendantiste kanak (1 siège), ou faire alliance avec le Parti travailliste (3 sièges)

Dans le **Sud (40 sièges)**, les rebonds ont pareillement été nombreux durant la campagne. Au final, c'est le **RUMP** de Pierre Frogier qui obtient la **majorité absolue avec 15 sièges, regagnant une Province perdue en 2004** au profit de l'Avenir ensemble et de P. Gomès (qui a créé depuis son nouveau parti Calédonie ensemble). La surprise viendra justement de **Calédonie ensemble qui obtient 11 sièges**, repoussant ainsi **Avenir ensemble** du Président du Gouvernement Martin (dont il a fait officiellement scission fin 2008) à **8 sièges**. **Le FLNKS obtient 4 siège** et revient donc dans la province la plus riche (avec les félicitations de P. Frogier) et le **RPC de J. Lafleur obtient quant à lui 2 sièges**, ce qui apparaît comme une certaine surprise. Pierre **Frogier** a alors été élu **Président de la Province Sud par 34 voix**, faisant le plein des voix du RUMP-AE-CE, mais **sans le soutien du RPC de Lafleur** (également candidat) ni du FLNKS (pareillement candidat).

Dans cette configuration, et alors que le RUMP n'avait pas besoin de faire des alliances pour diriger, fort de sa majorité absolue, **un accord a été passé entre le RUMP et CE** pour se répartir les pouvoirs. 2 vice-présidents CE sont élus à la province Sud (dont Sonia Lagarde, qui avait dû démissionner en 2008 pour permettre la constitution du groupe CE au congrès devant le refus du Président d'alors P. Frogier), et **le gouvernement de la NC devrait revenir à Philippe Gomès (CE)**, ce qui écarte AE de la scène politique locale et territoriale. Sans doute **Harold Martin (AE) sera néanmoins élu président du Congrès** par équité ce vendredi 22 mai. Le coup d'éclat de Gomès de 2008 a donc bien fonctionné.

En résumé, si tout change pour que rien ne change, les affaiblissement de certaines majorités de gouvernement et les nouvelles alliances en cours masquent mal les

antagonismes vivaces et les violentes divisions qui règnent dans chaque camps, et qui vont sans doute amener non pas à de brusques changement de politiques mais à de nouveaux compromis et de nouveaux dialogues pouvant rendre délicats les transferts de compétence à venir.

* Au niveau du **Congrès**, les **divisions** apparaissent plus visiblement malgré une certaine **continuité de façade**. Ainsi, en chiffres bruts, les **loyalistes** conservent la majorité, du fait de leur large victoire en province sud, avec **31 sièges**. Les **indépendantistes** en obtiennent pour leur part **23**. Mais cette **majorité est moindre qu'en 2004** (36 sièges) où elle avait bénéficié de la division des Kanak (18 sièges).

Le Congrès est désormais divisé en **9 partis politiques** (11 en 2004) : le RUMP (13 sièges, comme en 2004), Calédonie Ensemble (10 sièges), Avenir Ensemble (6 sièges) et RPC (2 sièges) pour les loyalistes, Union calédonienne (8), Union pour une nouvelle indépendance (8 sièges), FLNKS (3 sièges), Parti travailliste (3 sièges) et Libération pour une Kanaky socialiste (LKS, 1 siège) pour les indépendantistes.

Pour autant, la **majorité loyaliste de 31 sièges est loin d'être effectivement réalisée**. Il faut en effet compter sur la défection du RPC de J. Lafleur (2 sièges) aux visées de P. Frogier et prévoir des réticences de certains élus centristes à toute politique un peu trop radicale. La **majorité de Gouvernement à 27 sièges** exigera donc un habile Président capable de concilier des inconciliables. Du côté des **indépendantistes**, à 4 voix de la majorité absolue, la division issue de la campagne empêchera également de créer l'unité, notamment du fait de l'opposition fortement affirmée du Parti travailliste envers les autres partis.

Il faut surtout noter **qu'aucune majorité absolue ne peut être obtenue avec une alliance de deux partis seulement**, comme cela était réalisé depuis 2004 (accord entre le RUMP et Avenir Ensemble). Même l'alliance entre les deux grands gagnants (**RUMP et CE**) ne totalise **que 23 voix**. Il faudra donc trouver de **nouvelles alliances** par exemple avec Avenir ensemble en décomposition (tiraillé entre ses penchants vers le RUMP et vers CE) mais fort de ses 6 sièges. La perspective des nouveaux transferts et des négociations pour évacuer la question du référendum pourrait également **pousser P. Gomès**, fortement pressenti à la présidence du Gouvernement et capable de dialogue avec les indépendantistes comme P. Néaoutyine, **de créer une majorité parlementaire avec le RUMP et des élus indépendantistes comme l'UNI ou l'UC** (8 sièges), tant que n'est pas abordée la question de l'indépendance. La politique calédonienne étant aussi marquée par l'opportunisme et les revirements magistraux d'alliance, il est également possible de penser une **union CE-AE-RPC-UC-LKS** (27 voix) qui écarterait le RUMP trop radical par rapport au référendum d'auto-détermination pour un Gouvernement « d'union nationale », fragile car complexe dans sa composition mais sans doute plus cohérente. Au jour d'aujourd'hui, il est encore trop tôt pour se prononcer.

2009

Toujours est-il que cette nouvelle composition du Congrès laisse en suspens d'autres questions importantes, non pas sur les politiques à mener mais sur certains points institutionnels et de compétence.

Sur le **plan institutionnel**, il semble de plus en plus **difficile de réunir la majorité des 3/5^{ème} nécessaire** par exemple aux modifications du fonctionnement du Gouvernement (transfert des pouvoirs du Président aux autres membres du Gouvernement selon l'art.135 LO), à la modification des dotations de fonctionnement et d'équipement versées par la NC aux provinces (art.181 LO), ou à l'adoption des signes identitaires (art.5 LO).

Cette même majorité se retrouve dans certains **transferts de compétence**. Ces transferts sont envisagés par les articles 21 et suivants. Les **transferts des établissements publics** (art.23 LO) se font sur demande à la **majorité simple** du Congrès, à tout moment, et par un décret pris en Conseil d'Etat. La chose ne paraît pas poser de problème particulier, l'Etat n'étant pas de nature à s'opposer à une telle demande comme il l'a été prouvé pour le transfert de l'OPT et de l'IFAP (Institut de formation des personnels administratifs). Les transferts de l'Agence de développement rural, de l'Agence de développement de la culture kanak ou du Centre de documentation pédagogique sont ainsi en discussion, et le Congrès devrait facilement trouver une majorité pour demander officiellement ces transferts.

De même, **l'article 27 LO** envisage la possibilité pour le Congrès de demander à tout moment entre 2009 et 2014, à la **majorité simple**, le **transfert de certaines compétences** : celles des règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics (et leur contrôle de légalité ainsi que leur régime comptable et financier), de l'enseignement supérieur et de la communication audiovisuelle. Sur ces questions, il ne semble pas qu'il y ait volonté d'accélérer le processus soit pour des raisons de diplomatie interne (règles relatives aux composantes du territoire) soit pour des raisons financières. L'université de la Nouvelle-Calédonie semble encore pour un certain temps bien nationale. La question du transfert reste toutefois posée.

Autre est la question des **transferts prévus par l'article 21.III** de la loi organique du 19 mars 1999. Il s'agit de la Police et sécurité en matière de circulation aérienne et maritime intérieure, de l'enseignement du second degré, de l'enseignement primaire privé, du droit civil (état civil, droit commercial) et de la sécurité civile. Pour le transfert de ces compétences, **le Congrès élu en 2009 doit se prononcer dans les 6 mois de son entrée en fonction par une loi du pays adoptée à la majorité des 3/5^{ème} de ses membres** (33 voix) qui fixe le calendrier des transferts (art.26 LO : « *Les compétences attribuées à l'Etat par les dispositions du III de l'article 21 sont transférées à la Nouvelle-Calédonie au cours de la période correspondant aux mandats du congrès commençant en 2004 et 2009. Les compétences transférées et l'échéancier des transferts font l'objet d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du congrès, au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant le début de chaque mandat.* ») Plusieurs interprétations s'opposent, selon que ces transferts sont jugés automatiques (les transferts devront avoir lieu), ou non automatiques (si le Congrès ne vote pas la loi du pays à la majorité requise dans le temps imparti).

Dans ces domaines, il semble que le consensus nécessaire par la majorité requise soit plus difficile à obtenir en l'état des forces politiques. Surtout, de nombreuses voix s'élèvent quant au coût de ces transferts et à leur compensation incomplète, notamment en matière d'enseignement (P. Gomès), ce qui a conduit par exemple à repousser ces transferts qui auraient pu être demandés dès 2004.

De ce fait, de nombreuses questions ne sont pas résolues et vont devenir de plus en plus épineuses à l'approche de 2014, rien ne pouvant obliger à ces transferts. La patate chaude des transferts risque donc être renvoyée au Congrès de 2014, qui affrontera pareillement cette redoutable majorité des 3/5^{ème} qui oblige au dialogue mais peut aussi le rendre impossible.

Et il faut noter le **paradoxe** : si les indépendantistes pourraient être favorables à ces transferts qui renforcent l'autonomie du territoire, ils craignent en même temps de détruire le fragile équilibre construit en 1998 qui donne une plus grande importance aux Provinces, alors que ces transferts se faisant au profit de la Nouvelle-Calédonie peuvent favoriser le Congrès et le Gouvernement, aux mains des loyalistes.

Ainsi, la pacification calédonienne repose sur la reconnaissance de la composition pluri-ethnique de l'archipel et notamment de sa population mélanésienne, en permettant à cette dernière d'avoir accès au pouvoir dans deux provinces sur trois mais en obligeant en même temps ces différentes composantes à dialoguer et travailler ensemble dans les institutions : élection du Gouvernement à la proportionnelle, droit de véto des membres du Gouvernement dans leur domaine de compétence, élection des vice-présidents des assemblées et du Congrès nécessitant des alliances en cas de majorité relative, majorité des 3/5^{ème}, etc. Cette stratégie a modifié les consciences politiques, et œuvre pour la réconciliation dans la gestion du supposé « destin commun ». Mais cette union forcée peut aussi déboucher sur un blocage institutionnel lorsque le dialogue ne prend pas, ouvrant à des spéculations avant tout politiciennes. Ceci peut alors favoriser la rupture entre la classe politique et la société dite civile. Et au regard de la réalité sociale de l'archipel et des différences sociales et économiques énormes qui divisent les communautés, il est aussi à craindre que l'unité politique retrouvée ne se fasse pas au détriment de l'union sociale à construire.



Addendum à la conférence :

Les **résultats définitifs** publiés après cette conférence et les **nominations** qui en découlent permettent de compléter les analyses par les documents ci-après. Il faut savoir que l'alliance entre les partis jusque là ennemis Calédonie Ensemble (P. Gomès) et RUMP (P. Frogier) dans le cadre mal nommé d'un « pacte républicain » a conduit à la marginalisation du parti Avenir Ensemble H. Martin, ancien chef du Gouvernement), sans rapprocher pour autant des élus kanak.

Par ailleurs, la **loi organique** du 19 mars 1999 a été révisée par la loi organique du 3 août 2009 (<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020953869>, JORF du 5 août) entraînant notamment certaines modifications de calendrier pour les transferts à venir (cf dossier sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/apleg/pjl08-467.html>).

Analyses sur le site du Centre de recherche LARJE du Département Droit-Economie-Gestion de l'Université de la Nouvelle-Calédonie : <http://larje.univ-nc.nc>

Résultats aux élections provinciales du 10 mai 2009 :

Résultats sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie

135 932 inscrits : 72,48 % de votants, 71,03 % de suffrages exprimés

Parti	Voix	%	Sièges au Congrès
RUMP	19 888	20,6	13
Calédonie Ensemble	16 353	16,83	10
Avenir Ensemble-LMD-MCF	11 308	11,71	6
Union calédonienne (UC)	11 247	11,65	8
UNI-FLNKS (Palika-RDO-UC Renouveau-FDIL)	10 162	10,52	8
Parti Travailleur	7 692	7,97	3
FLNKS unitaire (Palika-UC-RDO-UDC)	5 342	5,53	3
Rassemblement pour la Calédonie (RPC)	4 304	4,46	2
Ouverture citoyenne	2 974	3,08	x
Front National	2 591	2,7	x
Libération kanak socialiste (LKS)	1 852	1,92	x
Génération Destin commun	1 215	1,26	x
Divers anti-indépendantistes	1 125	1,17	x
FCCI	605	0,6	x
Total	96 558	100	54
Anti-indépendantistes	55 469	57,45	31
Indépendantistes	36 900	38,22	23

Sigles :

RUMP : Rassemblement UMP

LMD : Le Mouvement de la Diversité

MCF : Mouvement Calédonien Français (proche extrême-droite)

RDO : Rassemblement Démocratique Océanien (communauté wallisienne et futunienne)

Palika : Parti de Libération Kanak

FDIL : Front pour le développement des îles Loyautés

UDC : Union du Destin Commun

FCCI : Fédération des comités de coordination indépendantistes

Province Sud

(Président : Pierre FROGIER – RUMP)

Résultat en Province Sud - 83 648 Inscrits - 74,25 % votants - 72,41 % suffrages exprimés

Parti	Tête de liste	Votes	%	Sièges à l'Assemblée provinciale	Sièges au Congrès
Rassemblement-UMP	Pierre Frogier	17 290	28,54	15	12
Calédonie ensemble	Philippe Gomès	14 293	23,6	11	9
Avenir ensemble-LMD				8	6
Avenir ensemble	Harold Martin	9 894	16,33	6	5
LMD				2	1
MCF				0	0
FLNKS				4	3
UC				1	1
Palika	Rock Wamytan	5 342	8,82	1	1
RDO				1	1
UPM				1	0
UDC ^[17]				0	0
RPC	Jacques Lafleur	4 304	7,11	2	2
Ouverture citoyenne	Louis Mapou	2 974	4,91	0	0
Front national	Bianca Hénin	2 591	4,28	0	0
Parti travailliste	Marie-Pierre Goyetche	2 227	3,68	0	0
Génération Destin Commun	Jean-Raymond Postic	1 215	2	0	0
Rassemblement océanien dans la Calédonie Plurielle	Mikaele Tuifua	443	0,73	0	0
Divers anti-indépendantistes	Aucune liste présentée	0	0	0	0
Total		60 573	100	40	32
Anti-indépendantistes		48 815	80,59	36	29
Indépendantistes		7 569	12,5	4	3

Province Nord

(Président : Paul NEAOUTYINE – UNI-FLNKS)

Résultat en Province Nord - 32 677 Inscrits - 67,43 % votants - 66,31 % suffrages exprimés

Parti	Tête de liste	Votes	%	Sièges à l'Assemblée provinciale	Sièges au Congrès
UNI-FLNKS				9	6
Palika				8	6
UPM				1	0
RDO	Paul Néaoutyine	6 631	30,6	0	0

Union calédonienne	Gilber Tyuienon	6 420	29,63	8	5
Parti travailliste	Rock Doui	2 593	11,97	3	2
Rassemblement-UMP	Léontine Ponga	2 044	9,43	1	1
Calédonie ensemble	Gérard Poadja	1 960	9,05	1	1
Avenir ensemble	Éric Babin	1 414	6,53	0	0
FCCI	Léopold Jorédié	605	2,79	0	0
Total		21 667	100	22	15
Indépendantistes		16 249	74,99	20	13
Anti-indépendantistes		5 418	25,01	2	2

Province des Îles Loyauté

(Président : Néko HNEPEUNE - UC)

Résultat aux îles Loyauté - 19 607 Inscrits - 73,32 % votants - 73,02 % suffrages exprimés

Parti	Tête de liste	Votes	%	Sièges à l'Assemblée provinciale	Sièges au Congrès
Union calédonienne	Néko Hnepeune	4 827	33,71	6	3
UNI-FLNKS				4	2
Palika				2	1
UC Renouveau	Jacques Lalié	3 531	24,66	1	1
FDIL				1	0
Parti travailliste	Louis Kotra Uregei	2 872	20,06	2	1
LKS-Dynamique autochtone	Nidoïsh Naisseline	1 852	12,93	2	1
Rassemblement-UMP	Michel Luepak	554	3,87	0	0
LMD	Hnawange Hnawange	516	3,6	0	0
Avenir ensemble-Calédonie ensemble-RPC	Egomë Bako	166	1,16	0	0
FCCI	Aucune liste présentée	0	0	0	0
Total		14 318	100	14	7
Indépendantistes		13 082	91,37	14	7
Anti-indépendantistes		1 236	8,63	0	0

Sources :

http://fr.wikipedia.org/wiki/élections_provinciales_néo-calédoniennes_de_2009
- http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/sections/actualites/11_mai_2009_resultat/downloadFile/attachedFile_3/Resultats_globaux_NC.pdf?nocache=1242026499.55

Répartition des élus du Congrès - mai 2009 :

Président : Harold MARTIN (Avenir Ensemble)

- Rassemblement UMP: **13 sièges**
- Union pour un Avenir ensemble: **12 sièges**
- UNI FLNKS: **9 sièges**
- Union Calédonienne (UC): **8 sièges**
- Avenir Ensemble: **5 sièges**
- Mouvement calédonien français: **2 sièges**
- Libération Kanak Socialiste (LKS): **1 siège**
- Mouvement de la Diversité: **1 siège**
- Rassemblement pour la Calédonie: **1 siège**

(Source : www.congres.nc)

Composition du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie - juin 2009

Philippe Gomès (Calédonie Ensemble), Président

chargé des mines, de l'énergie, du transport aérien international et des questions relatives aux transferts de compétence et à la recherche.

Pierre Ngaiohni (Union Calédonienne)

Vice-président, chargé de la formation professionnelle, des affaires coutumières, des relations avec le Sénat et les conseils coutumiers, ainsi que des questions de société.

Jean-Claude Briault (Rassemblement-UMP)

Chargé de la jeunesse et des sports, de la préparation des Jeux 2011, de la politique de la ville, des relations avec les communes et des questions relatives à la sécurité civile et à la francophonie.

Bernard Deladrière (Rassemblement-UMP)

Chargé du budget, de la fiscalité, de l'économie numérique et du suivi des questions relatives à la communication audiovisuelle.

Philippe Germain (Calédonie Ensemble-FLNKS)

Chargé de l'économie, de l'industrie, du travail, du commerce extérieur, des questions monétaires et de crédit, du dialogue social et des relations avec le Conseil économique et social.

J.-L. d'Anglebermes (Union Calédonienne-FLNKS)

Chargé de l'écologie, du développement durable, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Sonia Backès (Rassemblement-UMP)

Chargée de l'enseignement et du suivi des questions relatives à l'enseignement supérieur.

Simon Loueckhote (Mouvement de la Diversité)

Chargé de la fonction publique, de la qualité du service public, des simplifications administratives et du schéma d'aménagement et de développement de la Calédonie.

Yann Devillers (Union Calédonienne-FLNKS)

Chargé des infrastructures publiques, du transport aérien domestique, terrestre et maritime et du suivi des questions relatives à la sécurité routière.

Dewé Gorodey (Union Nationale pour l'Indépendance FLNKS-PALIKA)

Chargée de la culture, de la condition féminine et de la citoyenneté.

Philippe Dunoyer (Calédonie Ensemble)

Chargé de la santé, de la famille, de la solidarité, du handicap, du suivi de la construction du méridipôle de Koutio, des questions relatives au logement et des relations avec le Congrès

(source : <http://www.gouv.nc>)