

# NUMERO I : TERRITOIRE(S) ET CRISES

*Revue Crises et Société*

## **Nouvelle-Calédonie : un territoire, des crises – Chronique Concept**

Par Léa HAVARD

---

Pour citer cet article : HAVARD Léa, « Nouvelle-Calédonie : un territoire, des crises – Chronique Concept [en ligne], *Revue Crises et Société*, 1 (2022), disponible sur : <https://www.crisesesociete.com>

---



Notre époque a vu une intensification, dans le paysage médiatique et académique, de l'utilisation de la notion de « crise ». Outre la crise sanitaire que nous traversons, nous avons connu depuis quelques années des « crises » économiques, climatiques ou démographiques. L'objectif de la chronique concept est de revenir sur cette notion de « crise » à travers les thématiques propres à chaque numéro. Nous tenterons ainsi de cerner l'unité du concept de crise à travers ses différentes itérations.

Par Antonin VERGNES,  
Chef de la chronique Concept

## Nouvelle-Calédonie : un territoire, des crises

### Chronique Concept

Le 24 septembre 1853, l'amiral Auguste Febvrier-Despointes hissait le drapeau français dans un archipel du Pacifique Sud situé à plus de dix-sept mille kilomètres de la France, entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Vanuatu. La France venait de prendre possession de la Nouvelle-Calédonie. De force, celle-ci devenait une partie du territoire français en tant que colonie. A compter de ce jour, son destin était lié à la France, cet Etat situé aux antipodes tant géographiquement que culturellement.

Plus d'un siècle et demi plus tard, la Nouvelle-Calédonie aurait pu en décider autrement. Bien que l'archipel soit devenu un territoire d'outre-mer en 1946 – donc une collectivité locale à part entière de la République française – puis une collectivité *sui generis* bénéficiant d'un niveau d'autonomie particulièrement poussé en 1998, ces changements de statut n'ont pas effacé des décennies de colonisation. Pour que ces temps douloureux relèvent enfin du passé, la Nouvelle-Calédonie a été consultée par trois fois sur son lien à la France, en 2018, 2020, puis 2021. « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? », telle était la question posée aux Calédoniens. Le 12 décembre dernier, lors du dernier référendum et pour la troisième fois consécutive, ils ont répondu « non », à 96,5% des voix. Le territoire est français et le restera, sa destinée liée à la République française n'étant désormais plus contrainte, mais choisie.

Serait-ce là le prologue d'un beau récit linéaire d'intégration à la française ? Aussi séduisante soit-elle, cette conclusion est pourtant très éloignée de la réalité. Depuis qu'elle est française, la Nouvelle-Calédonie vit une histoire tourmentée, ponctuée de crises, ces « *situation[s] de trouble profond dans [lesquelles] se trouve la société ou un groupe social et laissant craindre ou espérer un changement profond* »<sup>1</sup>. Parce qu'elles ont bouleversé la Nouvelle-Calédonie d'hier et font ce qu'elle est aujourd'hui, ces crises doivent être examinées et comprises pour mieux relever les défis de demain. Afin de mener à bien cette entreprise, il convient de considérer à titre liminaire le caractère complexe à la fois du prisme d'analyse, la notion de crise, mais également de son objet, le territoire.

La notion de crise ne fait pas référence à un phénomène homogène. Au contraire, elle est multidimensionnelle. La crise peut varier en terme d'intensité, tant dans sa temporalité que du point de vue de ses conséquences. En effet, « *tantôt il s'agit de mouvements en profondeur, de longue durée, qui affectent une civilisation, une société, un Etat, un régime. Tantôt il s'agit de phénomènes immédiats, superficiels, passagers, aigus, parfois violents* »<sup>2</sup>. La crise peut en outre se déployer à différentes échelles territoriales : locale, nationale, internationale. Elle peut en outre concerner des domaines divers et variés : l'économie, la santé, les institutions, l'identité, etc.

Ici, la crise se rapporte à la Nouvelle-Calédonie en tant que territoire, ce dernier étant susceptible de revêtir différentes significations. Si en géographie, il s'agit avant tout d'un espace délimité, en droit, il est surtout un « *élément constitutif de l'État, formé par les espaces terrestre, aérien et maritime, le cas échéant, qui délimite la sphère des compétences ratione loci des autorités publiques* »<sup>3</sup>. La notion de territoire permet ainsi d'identifier une entité géographique spécifique dotée de compétences propres sur laquelle vit une communauté humaine. En ce sens, elle implique une idée d'unité, qui, à l'instar de la notion de nation, a vocation à assurer la stabilité de l'Etat. La notion de territoire joue le même office pour les autres collectivités dont l'existence est juridiquement reconnue, qu'elles soient infra ou supra-étatiques.

Partant de ces postulats, quel(s) rapport(s) entretiennent les notions de crise et de territoire en Nouvelle-Calédonie ? Compte-tenu de la complexité de chacune des variables de l'équation, une réponse univoque pouvait difficilement s'imposer. De fait, en Nouvelle-Calédonie, crise et territoire se conjuguent au pluriel. La Nouvelle-Calédonie est à la fois le lieu de crises multiples (I), l'objet d'une crise locale (II) et le révélateur d'une crise de l'Etat (III).

## **I. Le lieu de crises multiples**

Dans son sens générique d'espace borné sur lequel est établie une collectivité, le territoire de la Nouvelle-Calédonie apparaît comme un lieu où les crises sont choses communes. Elles ont parfois été économiques, comme en 1973 quand les cours du nickel, pilier du développement de l'archipel, se sont effondrés et ont déstabilisé l'économie autant que la société calédonienne. Des crises institutionnelles ont aussi eu cours, par exemple très récemment en 2021 quand la Nouvelle-Calédonie est restée pendant cinq mois sans gouvernement, paralysant le fonctionnement des institutions du pays à quelques mois du référendum d'autodétermination décisif.

Dans cet archipel profondément marqué par la colonisation, les crises ont aussi et surtout été politiques. Dès les premières années de la présence française, de graves événements ont eu lieu. En 1878, la révolte kanak menée par le grand chef Ataï a ainsi été écrasée par l'administration

française au prix de centaines de morts. Le paroxysme de la tension liée à la domination coloniale a été atteint un siècle plus tard. La période dite des « Evènements », expression utilisée pudiquement en Nouvelle-Calédonie pour faire référence à la période d'affrontements entre indépendantistes et non-indépendantistes entre 1984 et 1988, a fait plus de quatre-vingt morts et s'est terminée par le drame de la grotte d'Ouvéa.

Force est donc de constater que la Nouvelle-Calédonie est un territoire de crises. Compte tenu de ce passé tumultueux, parfois violent, chacun redoute un retour en arrière à chaque évènement source de tension. Ce début d'année 2022 est à cet égard emblématique car il amorce un tournant décisif pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. En effet, celle-ci doit repenser, avec l'Etat, son statut juridique organisé depuis 1998 par l'accord de Nouméa et gravé dans le marbre constitutionnel au titre XIII de la Constitution française. Dans la droite ligne des accords de Matignon-Oudinot dix ans auparavant, l'accord de Nouméa avait doté la Nouvelle-Calédonie d'un statut stable caractérisé par une autonomie très poussée et l'avait inscrite dans un processus de décolonisation inédit. Le référendum d'autodétermination du 12 décembre dernier en était l'ultime étape. Si l'accord de Nouméa est depuis lors toujours en vigueur, c'est uniquement pour assurer la transition jusqu'à l'adoption du futur statut calédonien – d'ici juin 2023 d'après la feuille de route dressée par le gouvernement français. Dans le respect du résultat des urnes, ce statut devra inscrire durablement la Nouvelle-Calédonie dans France mais son contenu est encore à déterminer.

Attendu autant que redouté, ce moment de transition institutionnel est source de tension car les crises déjà évoquées ne sont en réalité que la partie émergée de l'iceberg. Le territoire calédonien n'est pas seulement le lieu de survenance de la crise, il en est aussi et surtout lui-même l'objet.

## **II. L'objet d'une crise locale**

Si les crises politiques en tant qu'évènements ponctuels sont fréquentes en Nouvelle-Calédonie, c'est certainement parce qu'elles s'inscrivent dans un contexte de crise territoriale, latente et profonde.

Depuis sa prise de possession par la France, le territoire peine à se stabiliser par difficulté à trouver son unité. La colonisation de peuplement menée par le gouvernement français à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle a bouleversé la démographie de l'île puisque les Kanak – la population autochtone présente sur le territoire depuis des milliers d'années – ont progressivement été mis en minorité sur leur propre terre. Du fait des peuplements successifs ultérieurs, la Nouvelle-Calédonie est devenue un « arc-en-ciel humain »<sup>4</sup> où se côtoient Kanak, Européens, Wallisiens, Tahitiens, Indonésiens ou encore Vietnamiens. En réalité, cette population a toujours été très divisée autour d'un clivage jamais dépassé entre la communauté mélanésienne, majoritairement indépendantiste, et la communauté européenne, d'obédience

loyaliste. En réaction aux violents affrontements des années 1980 entre ces deux camps, l'accord de Nouméa, visait à réconcilier la société calédonienne, brandissant pour « devise »<sup>5</sup> le destin commun. Faire émerger un peuple calédonien, telle était l'ambition affichée.

Malheureusement, les résultats des trois référendums d'autodétermination ayant mis un terme à l'accord de Nouméa démontrent que l'objectif n'a pas été atteint. Le 4 novembre 2018, le « non » à l'indépendance l'a emporté pour la première fois à 56,7%. Lors du référendum du 4 octobre 2020, les scores se sont resserrés avec 53,3% des voix en faveur du « non ». L'analyse des résultats de ces deux premiers scrutins révèle que les cartes du vote, de la répartition ethnique et des difficultés socio-économiques coïncident presque parfaitement, confirmant la fracture entre un monde kanak marginalisé désireux d'indépendance et une société européenne détentrice des richesses qui ne se conçoit pas en dehors de la France. Ce clivage politique est aussi territorial. Les communes de la Province nord, fief des Kanak, ont affiché des scores frôlant parfois l'unanimité en faveur du « oui », tandis que les communes du Sud, beaucoup plus européanisées, se sont prononcées avec la même ferveur pour le « non ».

Dernier de la série, le référendum de décembre dernier s'est soldé par des résultats très différents. Le « non » l'a cette fois-ci emporté avec 96,5% des voix dans un contexte d'abstention très élevée de 56,1% (contre 19% en 2018 et 14,3% en 2020). Pourtant, l'enseignement à tirer reste identique. L'appel à la non-participation des indépendantistes a été particulièrement suivi avant tout par la communauté kanak. Manquant cruellement de légitimité, ce scrutin témoigne une fois encore des clivages ethniques profonds qui traversent le territoire. Par conséquent, alors qu'elles étaient censées constituer une issue constructive, ces trois consultations d'autodétermination s'apparentent davantage à une impasse et mettent plus que jamais en exergue la crise identitaire qui n'a jamais été résolue en Nouvelle-Calédonie.

Celle-ci ne pourra certainement pas être dépassée tant que la Nouvelle-Calédonie, comme nombre de territoires anciennement colonisés<sup>6</sup>, ne parviendra pas à se penser en dehors de la question omniprésente de son lien avec l'Hexagone. Ce débat est maintenant censé être clôt car la majorité des Calédoniens ont choisi de demeurer au sein de la République française. Espérons dès lors que le territoire réussira enfin à définir sa propre identité, prérequis nécessaire à sa stabilisation. Si la Nouvelle-Calédonie éprouve des difficultés à trouver son équilibre dans son rapport avec la France, la France elle-même est fragilisée par la complexité de son lien avec la Nouvelle-Calédonie.

### **III. Le révélateur d'une crise étatique**

La Nouvelle-Calédonie est un territoire à part entière mais, dans le même temps, elle constitue une partie du territoire national. Conséquemment, les vellétés d'indépendance calédoniennes ont constitué une source de déstabilisation pour l'État français. Il aurait pu aussitôt les écouter

et tenter d'y apporter une réponse pour apaiser les tensions. Tel n'a pas été le cas et, longtemps sourde aux revendications de son ancienne colonie, la France a finalement rencontré ses propres limites en Océanie. Plus que n'importe quelle autre collectivité, la Nouvelle-Calédonie l'a poussée dans ses retranchements à tel point qu'elle apparaît comme le révélateur de la crise de l'État français en tant qu'archétype de l'État-nation unitaire.

Depuis l'absolutisme monarchique des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, la France s'est construite sur le modèle d'un État fort et centralisateur. Après la Révolution, la République a été bâtie sur le culte de l'indivisibilité et sur la négation des particularismes communautaires et territoriaux. L'objectif était de renforcer l'uniformisation de la société pour créer son unité et donc assurer sa stabilité. A l'heure actuelle, cet héritage constitue toujours les fondations de l'État français. Comme le rappelle l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, même si la République française est décentralisée depuis 2003, elle n'en demeure pas moins indivisible.

Cet hermétisme à l'expression des spécificités locales a longtemps envenimé la situation en Nouvelle-Calédonie. Entre 1946 et 1988, le territoire a connu une véritable « valse des statuts »<sup>7</sup> – pas moins d'une dizaine de statuts différents –, chacun lui accordant plus ou moins d'autonomie au grès des changements politiques métropolitains. L'État décidait, la Nouvelle-Calédonie éprouvait et leur relation se dégradait. Aucun des régimes juridiques auxquels la Nouvelle-Calédonie a été soumise à cette époque n'est parvenu à créer un cadre adapté à ses particularités. En somme, les institutions mises en place étaient aussi instables qu'inadaptées aux besoins locaux.

Certes, pour mettre fin à la quasi-guerre civile dans laquelle la Nouvelle-Calédonie avait sombré dans les années 1980, la France a fini par rompre avec cette posture rigide. Plus encore, elle a fait montre d'une étonnante capacité d'adaptation, accordant à la Nouvelle-Calédonie un statut particulièrement audacieux. L'accord de Nouméa a créé un certain nombre de dispositifs fondés sur les notions de partage et de rééquilibrage pour permettre au territoire calédonien de s'émanciper dans l'attente du référendum d'autodétermination. Parmi eux, la souveraineté partagée constituait la clé de voûte de l'édifice. En plus des transferts de compétences considérables qu'il organisait au profit de la Nouvelle-Calédonie, le nouveau statut de 1998 faisait du Congrès calédonien le deuxième Parlement français en lui reconnaissant le pouvoir d'adopter des lois du pays de valeur législative. Allant jusqu'à déroger à sa propre Constitution pour accorder cette autonomie poussée, l'État français est ainsi parvenu à apaiser la crise qui secouait une partie de son territoire.

Peut-on en déduire pour autant qu'un changement en profondeur a été opéré dans le rapport qu'il entretenait avec ses collectivités territoriales ? A priori non. La souplesse dont la République française a fait preuve pour gérer le cas calédonien doit certainement plus être interprétée comme l'ultime recours de l'État pour endiguer une crise politique locale qui représentait un risque pour lui-même, que comme le témoin d'un début d'évolution assumé et réfléchi sur sa propre organisation.

Pour preuve, au lendemain du « non » à l'indépendance, les réflexions qui s'ouvrent sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie confrontent à présent l'Etat français à des questions fondamentales qu'il n'a pas voulu affronter frontalement par le passé. La France est-elle toujours un Etat unitaire ? Souhaite-t-elle évoluer vers une organisation régionale, voire fédérale ? Le berceau de l'universalisme est-il prêt à accepter l'existence de citoyennetés locales ? Comment concilier le besoin croissant de reconnaissance des identités locales tout en assurant l'unité de l'Etat ? Voici autant d'interrogations évoquées lors de la signature de l'accord de Nouméa qui ont finalement été passées sous silence au motif que les dérogations aux principes constitutionnels que contenait le statut calédonien étaient uniquement circonstancielles, spécifiques et transitoires. En tant que telles, elles ne remettaient donc pas en cause les fondements de l'Etat français.

Pourtant, ces problématiques devront nécessairement être approfondies dans les prochains mois. La restriction du corps électoral pour les élections locales, la limitation de l'accès à l'emploi local, le pouvoir législatif du Congrès calédonien, l'étendue des compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie, la valeur constitutionnelle du statut calédonien : au sujet de chaque disposition qui était jusqu'ici acceptable parce qu'éphémère, il convient de se demander si une pérennisation est souhaitable. Souhaitable et non pas réalisable, car en réalité tout est possible si telle est la volonté politique et qu'elle traduit une évolution assumée des fondements de l'Etat français.

De ce point de vue, la Nouvelle-Calédonie agit bien comme le révélateur d'une crise de l'Etat dans son rapport avec ses territoires mais aussi, plus largement, de la conception que l'Etat se fait de son propre territoire. Comme tant d'autres Etats-nation fragilisés par « *des collectivités qui entendent remettre en cause le cadre territorial et humain de leur existence étatique présente par la revendication et l'affirmation d'une existence nationale propre* »<sup>8</sup>, la France, poussée par la Nouvelle-Calédonie, n'a plus le choix et doit se questionner sur l'avenir de son modèle pour que la crise ne s'aggrave pas.

\*\*\*\*\*

En conclusion, la crise constitue un prisme d'analyse particulièrement fertile pour appréhender les enjeux qui vont se jouer dans un avenir proche en Nouvelle-Calédonie, mais aussi pour l'Etat français du fait de l'évolution de ce territoire. Pour définir sereinement le rapport qu'ils entretiennent l'un avec l'autre, chacun doit mener une réflexion profonde sur sa propre identité en tant que territoire. La notion de crise appliquée à la Nouvelle-Calédonie permet de comprendre le contexte complexe dans lequel s'inscrit ce raisonnement et, partant, les contraintes qui l'enserrent implicitement. Par le biais de la crise, les vicissitudes du passé de ce territoire sont mises en exergue et les difficultés présentes identifiées. Au demeurant, il s'agit là du meilleur moyen de se diriger vers un avenir plus pacifique. Comprendre la crise est en effet certainement le meilleur moyen de l'éviter.

A moins qu'il ne s'agisse plutôt de l'accepter ? Les crises sont inhérentes à toute communauté humaine car le changement y est constant. Ainsi, l'équilibre parfait d'un jour devient vecteur de crise un autre jour. Dans cette perspective, la crise signale l'inadaptation d'un système et, par conséquent, la nécessité de le réformer pour s'adapter aux changements de la société. Ainsi, plus que des repoussoirs, les crises calédoniennes doivent être vues comme une invitation à renouveler nos schémas de pensée. A cet égard, rappelons que si le droit a souvent été facteur de crise en Nouvelle-Calédonie, il a aussi été un extraordinaire outil pour l'en sortir. Espérons que les hommes sauront une fois de plus faire preuve d'imagination pour que le droit joue de nouveau son rôle émancipateur et que la crise calédonienne relève enfin du passé.

*Nouméa, le 23 janvier 2022*

*Par Léa Havard*

*Maître de conférences en droit public en délégation à l'Université de la Nouvelle-Calédonie*

*Laboratoire de Recherches Juridiques et Économiques (LARJE)*

---

<sup>1</sup> « Crise », CNRTL

<sup>2</sup> BRAIBANT Guy, « L'État face aux crises », *Pouvoirs* 10, 1979, pp. 5-9, spéc. p. 5.

<sup>3</sup> Avril Pierre, Gicquel Jean, « T », dans : Pierre Avril éd., *Lexique de droit constitutionnel*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2016, p. 119-121. URL : <https://www-cairn-info.proxy.univ-nc.nc/---page-119.htm>

<sup>4</sup> CAMILLE (S.), *La population de Nouvelle-Calédonie*, 2016, Maison de la Nouvelle-Calédonie, p. 17.

<sup>5</sup> MOKADDEM (H.), « La reformulation permanente de la souveraineté de la Kanaky/Nouvelle-Calédonie », in GAGNE (N.) et SALAÛN (M.) (dir), *Visages de la souveraineté en Océanie*, L'Harmattan., coll. Cahiers du Pacifique Sud contemporain, Paris, n° 6, 2010, pp. 185-209, spéc. p. 187.

<sup>6</sup> GUILLAUD (D.), HUETZ DE LEMPS (C.) et SEVIN (O.) (dir.), *Îles rêvées : territoires et identités en crise dans le Pacifique insulaire*, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, coll. Géographie, Paris, 2003.

<sup>7</sup> JACQUEMART (S.), « Inventer la Nouvelle-Calédonie », *Annuaire des collectivités locales*, t. 9, 1989, pp. 61-79, spéc. p. 64. Au titre des statuts les plus emblématiques, on peut citer la « loi Defferre » (loi-cadre du 23 juin 1956), les « lois Billotte » (lois du 2 janvier 1969), le « statut Stirn » (loi du 28 décembre 1976), le « statut Lemoine » (loi du 6 septembre 1984), le « statut Fabius-Pisani » (loi du 23 août 1985), le premier « statut Pons » (loi du 17 juillet 1986) et le second « statut Pons » (loi du 22 janvier 1988).

<sup>8</sup> PIERRE-CAPS (S.), « Nations sans État et Union européenne », in *Europe (s), droit(s) européen(s) : une passion d'universitaire : Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 787-800, spéc. p. 787.