

Démocratie

# ACCORD DE BOUGIVAL : LES DIFFICULTÉS DE TROUVER LE CHEMIN VERS LE « NOUS » EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Carine David

25/09/2025

**Quel avenir se dessine-t-il en Nouvelle-Calédonie, alors que se tiendra début octobre prochain la session annuelle de la commission de la décolonisation à l'ONU ? Carine David, professeure de droit public à Aix Marseille Université et membre de l'Institut universitaire de France, revient sur les différents points de l'accord de Bougival de juillet dernier, entre avancées et fragilités.**

Inscrite depuis 1988 dans un processus d'émancipation inédit, la Nouvelle-Calédonie peine à trouver le chemin pour construire le « nous<sup>1</sup> » et s'inscrire dans la voie tracée par les accords de Matignon Oudinot (1988-1998) et de Nouméa (1998-...).

Initialement conclu pour une durée de vingt années, ce dernier reste dès lors applicable plus de vingt-sept ans après sa signature, faute pour l'État et les responsables politiques locaux d'avoir préparé la transition vers le « jour d'après<sup>2</sup> » alors même que l'échéance était connue plus de deux décennies à l'avance. Si ce constat interpelle, les maladresses, pour ne pas dire les péchés d'orgueil et les graves erreurs de jugement, qui ont jalonné son application depuis 2021 ont conduit à son issue chaotique, aboutissant notamment à la crise insurrectionnelle de mai 2024.

Depuis quelques mois, le dialogue a néanmoins repris sous l'impulsion de Manuel Valls, ministre des Outre-mer. Pour autant, malgré la signature du projet d'accord de Bougival à marche forcée le 12 juillet 2025, le chemin reste sinueux. Les difficultés rencontrées pour parvenir à un accord s'expliquent tant par la méthode utilisée, dictée par une appréhension du temps inadaptée, que par le contenu de l'accord.

Présenté comme ouvrant une voie vers une solution pérenne mais évolutive, le projet d'accord de Bougival a fait l'objet de beaucoup de commentaires. Sa qualification d'historique au lendemain de sa signature par nombre de commentateurs a souvent consisté à faire le constat d'une

construction *sui generis* ne rentrant dans aucune catégorie connue du droit constitutionnel. L'ingénierie institutionnelle proposée ne correspondrait ni à un État fédéré, ni à un État associé, bien que ce soit certainement de cette dernière forme dont elle se rapproche le plus, particulièrement en tenant compte des leviers d'évolution inclus dans le statut. Certains aspects du statut proposé sont en deçà du fédéralisme (capacité limitée d'auto-organisation *via* la loi fondamentale par exemple), d'autres vont au-delà de ce qui est généralement accordé à un État associé restant rattaché à la puissance coloniale (double nationalité matérialisée par un double passeport).

La construction actée dans le projet d'accord de Bougival est donc évidemment originale en ce qu'elle combine de façon unique des outils pour la plupart connus et usités dans d'autres contrées. Elle est, il est vrai, absolument inédite dans l'histoire constitutionnelle française, dont elle ébranle nombre de postulats. L'État de la Nouvelle-Calédonie reste néanmoins une collectivité de la République.

Il s'agit dans cette note de présenter les traits principaux de l'État de la Nouvelle-Calédonie tel qu'acté dans l'accord de Bougival du 12 juillet 2025, en portant un regard dénué de tout dogmatisme. Cette lecture critique s'articulera autour de deux axes : celui du partage de la souveraineté d'une part et celui de la construction d'une identité calédonienne d'autre part. L'analyse se veut par ailleurs prospective en ce qu'elle prendra en compte le caractère évolutif de l'architecture proposée pour révéler toutes les potentialités offertes par l'accord, lesquelles ne sont pas nécessairement présentes dans les discours des uns et des autres.

Par un tel prisme, il apparaît que le contenu du projet d'accord matérialise bien les concessions des uns et des autres, car une lecture attentive du texte, désormais publié au Journal officiel de la République française (JORF), fait émerger un accord beaucoup plus équilibré qu'il ne semble au premier abord, les marges d'incertitude quant au produit fini à l'issue de sa traduction juridique multiniveaux (révision constitutionnelle, adoption de la loi organique statutaire<sup>3</sup>, puis de la loi fondamentale) restant néanmoins importantes. À celles-ci, vient s'ajouter l'instabilité gouvernementale nationale qui fait peser quelques incertitudes supplémentaires quant à l'inscription de l'accord de Bougival dans le marbre constitutionnel.

## Une souveraineté à partager

Le projet propose, à terme, la mise en place d'un véritable partage de souveraineté. Alors que l'inscription de ce vocable était de pur affichage dans l'accord de Nouméa, puisque se résumant en réalité à un partage de compétences, les éléments présents dans l'accord de Bougival vont en effet

beaucoup plus loin. À cet égard, trois éléments nous semblent devoir être particulièrement soulignés : l'exercice des compétences régaliennes, l'instauration d'une nationalité calédonienne dans un État de la Nouvelle-Calédonie et la consécration d'une capacité d'auto-organisation.

## **Le transfert des compétences régaliennes**

Si l'évolution de la compétence en matière de relations internationales est actée, le transfert des compétences en matière de défense, de sécurité et d'ordre public, de justice et de monnaie pourra être envisagé sur demande de l'assemblée locale à la majorité qualifiée et après validation par les nationaux calédoniens par référendum.

## **Une compétence élargie en matière de relations internationales**

Cela faisait partie des revendications importantes pour les indépendantistes et ne suscitait pas véritablement d'opposition du côté des non-indépendantistes : la compétence en matière de relations internationales est transférée à la Nouvelle-Calédonie dans les domaines qui ressortissent à la compétence des autorités locales.

L'exercice de la compétence reste néanmoins borné par les engagements internationaux de la France et les intérêts fondamentaux de la République, notamment en matière de sécurité et de défense.

Une concertation renforcée avec les autorités calédoniennes est prévue, ainsi qu'une plus grande représentation de la Nouvelle-Calédonie dans les organisations internationales et une insertion internationale accrue.

S'il paraît à ce stade difficile de mesurer la portée de la compétence de l'État de la Nouvelle-Calédonie en matière de relations internationales, il convient de souligner deux évolutions majeures. La première, inscrite dans les principes de l'accord, réside dans la possibilité offerte à l'État de la Nouvelle-Calédonie d'être reconnu par la communauté internationale. En cela, la Nouvelle-Calédonie se rapproche du statut des îles Cook et de Niue. L'évolution n'est pas que symbolique puisque, au-delà de la possibilité de signer des conventions internationales, la Nouvelle-Calédonie pourra être reconnue par d'autres États. Ainsi, il semble probable que les autres États de la Mélanésie, membres du Groupe mélanésien Fer de Lance (Fidji, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon et le Vanuatu) usent de cette possibilité. Il est à cet égard assez curieux que cela n'ait pas été plus commenté, notamment lorsque l'on sait que les Îles Cook ont des relations diplomatiques avec une soixantaine d'États, au nombre desquels les États-Unis d'Amérique par exemple, et que l'ONU reconnaît que « [d]ans la conduite de ses propres affaires

étrangères, les Îles Cook interagissent avec la communauté internationale en tant qu'État souverain et indépendant. La responsabilité en droit international incombe aux Îles Cook en ce qui concerne leurs actions, l'exercice de leurs droits internationaux et le respect de leurs obligations internationales<sup>4</sup> ». Reste à voir si la même appréciation vaudra pour la Nouvelle-Calédonie.

Car c'est la seconde évolution de taille dans le domaine diplomatique : l'État de la Nouvelle-Calédonie pourrait désormais exercer ses compétences en matière internationale de manière autonome. Si la Nouvelle-Calédonie pouvait déjà signer des conventions internationales en son nom dans ses domaines de compétence<sup>5</sup>, ce pouvoir était limité à la région Pacifique, d'une part, et nécessitait une délégation de pouvoir au cas par cas de la part du gouvernement français, d'autre part. Dans le cadre de l'accord de Bougival, est acté un transfert de la compétence en matière de relations internationales dans le champ des compétences propres des institutions calédoniennes. La loi organique viendra préciser les contours de cette compétence et ses modalités d'exercice. Bien sûr, la souveraineté ne sera pas entière dès lors que l'État de la Nouvelle-Calédonie devra tenir compte des engagements internationaux et des intérêts fondamentaux de la France, ce qui ne sera pas sans heurts. Le récent conflit entre le gouvernement néo-zélandais et le Premier ministre des Îles Cook relatif à la signature d'une convention de coopération avec la Chine par les Îles Cook<sup>6</sup> illustre parfaitement les difficultés que sous-tend une telle articulation.

## **Le transfert possible des autres compétences dites « régaliennes »**

L'accord prévoit aussi la possibilité de transférer d'autres compétences régaliennes. Cette évolution majeure a été quelque peu invisibilisée par l'exigence d'une majorité qualifiée pour procéder aux transferts de compétences en matière de défense, de sécurité et d'ordre public, de justice et de monnaie. Celle-ci a été conspuée du côté indépendantiste. Pourtant, il doit être souligné qu'une telle mesure n'est pas inhabituelle. En effet, imposer une majorité qualifiée – ici 36 élus sur 56, soit 64% des membres de l'assemblée – apparaît tout à fait raisonnable au vu des enjeux sous-tendus par le vote. Située à mi-chemin entre une majorité des trois cinquièmes (34) et des deux tiers (38), la majorité qualifiée ainsi fixée se situe dans une fourchette tout à fait classique dès lors qu'il s'agit de trancher des questions fondamentales et le transfert de compétences régaliennes en fait à n'en point douter partie.

Bien que considérée comme trop élevée par le Front de libération kanake et socialiste (FLNKS), il semble pourtant que, dans le cadre de l'actuel échiquier politique calédonien, il ne soit pas aberrant de penser que cette proportion d'élus ne constitue pas un obstacle infranchissable. D'une part, parce que, faute d'élections depuis 2019, on ne connaît pas les effets de la recomposition du paysage politique depuis 2024 en termes de représentation, et notamment l'impact de l'émergence d'un véritable socle au centre de l'échiquier politique impliquant à la fois des forces politiques non

indépendantistes et indépendantistes. D'autre part, parce que la possibilité de modification – éventuellement en profondeur – de la configuration de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie dès son deuxième mandat pourrait permettre d'enclencher la dynamique évolutive inscrite dans l'accord de Bougival.

En effet, plusieurs éléments laissent penser que la situation politique pourrait favoriser l'émergence d'un consensus pour une évolution progressive vers un statut d'État associé à la France, ce que permet l'accord de Bougival. La dynamique démographique défavorable en province Sud, les sièges supplémentaires créés au Congrès pour la circonscription électorale de la province Sud qui pourraient bénéficier aux partis modérés, la lassitude de la population à l'égard de la classe politique sont autant d'éléments qui pourraient avoir des conséquences sur les équilibres politiques au Congrès. Une telle dynamique pourrait alors être accentuée par une réforme de la composition de l'assemblée territoriale et de son mode de scrutin. Par exemple, en optant pour une circonscription unique et le vote classificatoire, la composition du Congrès pourrait évoluer vers une prééminence forte du bloc central, plus consensuel, lequel avait accepté, aux côtés du FLNKS, de valider la configuration proposée dans l'accord de Déva, à savoir celle de l'État associé. Dans une telle hypothèse, on pourrait par exemple imaginer qu'il soit plus aisé d'atteindre la majorité qualifiée pour le transfert de compétences régaliennes, qui est justement l'un des points non acceptables pour le FLNKS.

## **La matérialisation de la double nationalité**

Présentée par beaucoup comme une mesure purement symbolique, la création d'une double nationalité apparaît en réalité comme certainement le point le plus inédit de l'accord de Bougival. Matérialisée par la détention d'un passeport calédonien, aux côtés du passeport français, cette mesure est véritablement originale, seuls quelques territoires bénéficiant de cette possibilité. C'est par exemple le cas à Hong Kong depuis sa restitution à la Chine en 1997<sup>7</sup>. En effet, les résidents permanents de Hong Kong de nationalité chinoise peuvent se voir délivrer un passeport de la région administrative spéciale de Hong Kong, lequel est cumulable avec le passeport chinois. Néanmoins, il n'est pas question de double nationalité, ni même de double citoyenneté. La citoyenneté de Hong Kong n'existe pas formellement et ce sont les lois chinoises qui s'appliquent en la matière. La double nationalité matérialisée par un double passeport de l'accord de Bougival va donc plus loin.

Certes, les nationalités française et calédonienne sont conçues comme « siamoises » mais cette dépendance était inévitable principalement dès lors que la Nouvelle-Calédonie reste, malgré sa nouvelle qualification d'« État », une collectivité de la République française, ce qui rend impossible

de ne plus accorder la nationalité française aux Calédoniens, sauf à les rendre apatrides, l'État de la Nouvelle-Calédonie n'étant pas un État au sens du droit international.

Il convient néanmoins de souligner que le passeport calédonien permettra aux Calédoniens qui le souhaitent d'entrer sur le territoire d'autres États qui auraient reconnu la Nouvelle-Calédonie, indépendamment du passeport français. Il y a bel et bien ici le germe d'une véritable nationalité en devenir, qui va bien au-delà du caractère simplement symbolique qu'on veut bien lui accorder. Il suffit pour s'en convaincre de voir le refus catégorique opposé par le gouvernement néo-zélandais au Premier ministre des Îles Cook fin 2024 à sa demande d'un passeport propre aux Îles Cook<sup>8</sup>, la citoyenneté des Îles Cook étant aujourd'hui matérialisée par un simple tampon dans le passeport néo-zélandais.

## **La loi fondamentale, une « capacité » d'auto-organisation à géométrie variable**

Troisième élément notable quant à un partage de la souveraineté, la capacité d'auto-organisation dont disposera l'État de la Nouvelle-Calédonie *via* l'adoption de sa loi fondamentale. S'il convient de tempérer cette avancée s'agissant de sa portée, il constitue néanmoins une évolution significative. Tel un État fédéré ou un État associé, l'État de la Nouvelle-Calédonie pourra en effet adopter sa propre « constitution », l'appellation de « loi fondamentale » ayant été préférée pour ne pas heurter la sensibilité des non-indépendantistes.

La lecture de l'accord de Bougival et du projet de loi constitutionnelle permettent néanmoins d'identifier les limites de cette capacité d'auto-organisation, notamment en le situant dans la hiérarchie des normes. À cet égard, le choix du vocable « capacité » plutôt que « pouvoir » d'auto-organisation apparaît adapté à la latitude concédée à la Nouvelle-Calédonie sur son organisation interne. La Nouvelle-Calédonie restant une collectivité de la République, sa loi fondamentale sera logiquement soumise à la Constitution. Mais elle sera également inférieure à la loi organique statutaire alors qu'on aurait pu imaginer qu'elle soit à un rang équivalent, comme la loi du pays calédonienne est de même valeur que la loi adoptée par le Parlement national.

Le projet de loi constitutionnelle en particulier permet d'avoir une idée plus précise de la portée de ce pouvoir d'auto-organisation. Ainsi, le projet d'article 78 de la Constitution prévoit que le Congrès adoptera une loi fondamentale pour déterminer les signes identitaires de l'État de la Nouvelle-Calédonie, une charte des valeurs calédoniennes, ainsi qu'un code de la citoyenneté calédonienne. Il pourra également, sous réserve des dispositions de la loi organique statutaire, déterminer la répartition des compétences entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie, fixer leurs règles

d'organisation et de fonctionnement ou encore les domaines respectifs des actes législatifs et réglementaires. La loi organique pourra également renvoyer à la loi fondamentale pour venir compléter ou préciser ses dispositions.

Un mécanisme est par ailleurs inscrit dans le projet de loi constitutionnelle afin d'octroyer la possibilité pour le législateur organique de venir pallier les éventuelles carences de la loi fondamentale, notamment dans l'hypothèse d'absence d'accord au niveau local, la loi fondamentale devant être adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du Congrès. Ayant une autorité supérieure à tous les autres actes des institutions de la Nouvelle-Calédonie et donc aux lois du pays, elle sera obligatoirement soumise à un contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel.

Il semble par ailleurs que le pouvoir d'auto-organisation soit limité s'agissant de la structuration des institutions de la Nouvelle-Calédonie. D'une part, le point II. 1. b. de l'accord de Bougival prévoit la possibilité pour le Congrès d'adopter une résolution à la majorité qualifiée de 36 membres sur 56 pour demander au Parlement national de modifier le mode de scrutin pour son élection. Dès lors, le choix de confier ce pouvoir au législateur organique plutôt qu'à l'assemblée locale montre que la capacité d'auto-organisation de l'État de la Nouvelle-Calédonie ne porte pas sur l'architecture même de ses institutions. D'autre part, elle ne portera pas non plus sur le découpage de la Nouvelle-Calédonie en provinces. En effet, ces dernières sont pérennisées, voire renforcées, alors même que la pertinence de leur maintien est assez largement questionnée dans l'opinion publique. Combinée au constat quant à leur incapacité à favoriser la mise en place d'un destin commun, l'instrumentalisation des pouvoirs provinciaux par l'exécutif de la province Sud aux lendemains des émeutes pour mettre en place une politique visant clairement la population kanak – *via* la suppression d'aides sociales et la mise en place d'entrave à la scolarisation et à l'accès aux bourses pour les populations vivant en squat – a mis au jour les limites du découpage provincial. Leur mention dans la Constitution et les dispositions de la loi organique statutaire feront néanmoins rempart à toute velléité de modification de l'organisation politico-administrative de la Nouvelle-Calédonie au niveau local.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

## Une identité calédonienne perçue comme exclusive de l'identité kanak

La question identitaire a constitué bien sûr un autre point sensible dans le cadre des discussions. C'est également l'un des points d'achoppement motivant le rejet de l'accord de Bougival par le FLNKS. La discrétion de l'accord sur la reconnaissance de l'identité kanak et particulièrement l'absence de reprise du préambule de l'accord de Nouméa ont heurté tant les militants et responsables du FLNKS que les autorités coutumières, tous craignant que l'identité calédonienne promue par l'État ne vienne se substituer à l'identité kanak, voire l'absorber dans une forme de fongibilité. Cette réserve va par ailleurs au-delà de la charge symbolique du préambule de l'accord de Nouméa puisqu'il apparaît également à travers le *statu quo* institutionnel acté par l'accord de Bougival.

### La regrettable discrétion de l'accord de Bougival sur l'identité kanak

C'est l'un des éléments qui a conduit le FLNKS à rejeter l'accord de Bougival en bloc, lui reprochant une trop grande discrétion quant à la reconnaissance de l'identité kanak. Le préambule réduit et réducteur de l'accord, la reconnaissance d'un « État de la Nouvelle-Calédonie » sans lui adjoindre la mention symbolique « Kanaky<sup>9</sup> », combinés au dégel du corps électoral local, ont eu raison de l'engagement des négociateurs présents au titre du FLNKS d'obtenir une validation du projet d'accord.

Le gouvernement a bien tenté de défendre ce point en indiquant que la stipulation de l'accord précisant que toute disposition de l'accord de Nouméa non contraire à celle de l'accord de Bougival reste en vigueur permet d'affirmer la survivance du préambule de l'accord de Nouméa. L'argument, léger sur une question aussi fondamentale, n'a pas convaincu. Et comme les choses vont mieux en les disant, il eût été très largement préférable d'introduire expressément le préambule de l'accord de Nouméa, au besoin dans une version réactualisée en introduction de l'accord de Bougival. D'autant qu'une telle référence aux dispositions non contraires de l'accord de Nouméa, outre son manque de tact politique, est inepte juridiquement et contraire à toutes les préconisations en matière de légistique en ce qu'elle est vectrice d'une incertitude quant à sa portée. D'ailleurs, la rédaction du projet de loi constitutionnelle n'est pas plus claire que celle actuelle des dispositions du titre XIII de la Constitution quant à la portée du renvoi aux « orientations définies par l'accord » de Nouméa, et désormais de Bougival, justement sur la question de savoir si cela inclut ou non les dispositions du préambule. Le Conseil constitutionnel ne s'étant jamais prononcé sur ce point, la question reste entière.

Si l'adossement de « Kanaky » à la dénomination de « l'État de la Nouvelle-Calédonie » a été abandonné au cours des négociations pour obtenir d'autres gages, ce renoncement a été jugé d'autant plus sévèrement par les militants et les responsables du FLNKS qu'il est accompagné d'une autre concession à charge symbolique énorme : le dégel du corps électoral local. Même si le principe de l'ouverture du corps électoral était acquis, notamment du fait des obligations internationales de la France à cet égard (Cour européenne des droits de l'homme – CEDH, pacte international de 1966 sur les droits civils et politiques), la portée du dégel apparaît à première vue considérable, d'autant plus qu'il est corrélé à l'obtention de la nationalité calédonienne.

En effet, se verront accorder la nationalité calédonienne et donc le droit de vote aux élections locales et aux consultations sur les transferts de compétences régaliennes les citoyens français :

- admis à participer à l'élection des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie de 2026, c'est-à-dire soit en ayant été inscrit sur la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) ou la liste électorale spéciale à l'élection du Congrès et des assemblées de province (LESP) dans leur dernier état en vigueur, soit être né en Nouvelle-Calédonie ou y résider depuis au moins quinze années de manière continue et être inscrit sur la liste électorale générale (LEG) à la date de l'élection ;
- enfants d'un parent remplissant les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne ;
- nés en Nouvelle-Calédonie de parents ne remplissant pas les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne et y résidant à la date de la demande d'acquisition de la nationalité depuis une durée fixée par la loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie ;
- résidant en Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix années à la date de la demande d'acquisition de la nationalité et remplissant les conditions d'intégration définies par la loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie ;
- unis depuis au moins cinq années par le mariage ou un pacte civil de solidarité à une personne ayant la nationalité calédonienne et résidant en Nouvelle-Calédonie depuis au moins cinq années à la date de la demande d'acquisition de la nationalité.

Il semble néanmoins nécessaire, pour bien mesurer les conséquences de cette proposition, de prendre en considération les incertitudes quant à l'évolution de la société calédonienne. À cet égard, les résultats du recensement de 2025 apporteront des enseignements d'autant plus cruciaux que ce corps électoral sera amené à élire le Congrès, lequel est doté de prérogatives essentielles quant à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et à la continuation de son processus d'émancipation. Il sera également chargé de se prononcer, le cas échéant, sur les transferts des compétences régaliennes.

L'Institut de la statistique et des études économiques – Nouvelle-Calédonie (ISEE-NC) a recensé, en 2025, 264 596 habitants en Nouvelle-Calédonie<sup>10</sup>, soit une baisse annuelle moyenne de 0,45% depuis le recensement de 2019 et 6811 personnes en moins. La conjonction d'une fécondité en recul (bien que le solde naturel soit positif à plus de 11 000 personnes) et surtout d'un solde migratoire négatif (-18 000 personnes) a pour conséquence une baisse de la population qui pourrait avoir une influence sur les équilibres politiques. Il est toutefois encore difficile de bien mesurer l'impact de cette évolution démographique sur les équilibres politiques dans l'attente des données détaillées, notamment s'agissant des effets sur la répartition entre les différentes communautés. Les données chiffrées par province d'ores et déjà disponibles constituent néanmoins un indice. En effet, l'ISEE-NC indique que la province Sud a perdu 4% de sa population, au bénéfice des provinces Nord et Îles qui voient leur population augmenter respectivement de 2,1% et 1,7%. Un autre indice réside dans le fait que la ville de Nouméa perd pour sa part plus de 5% de sa population, comme celle du Mont-Dore alors que Dumbéa présente également un solde négatif, sachant que ces trois communes du Grand Nouméa concentrent la grande majorité de la population loyaliste. Il semble dès lors probable que les données ethniques du recensement de 2025 fassent apparaître un accroissement de la proportion de personnes déclarant appartenir à la communauté kanake, confirmant la hausse observée lors des derniers recensements et la baisse du nombre de personnes déclarant appartenir à la communauté européenne. Ces évolutions auront très certainement un impact sur les futurs scrutins.

### **Population totale selon la communauté d'appartenance de 2009 à 2019**

Communauté d'appartenance déclarée	2009		2014		2019	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Kanak	99 078	40,3	104 958	39,1	111 856	41,2
Européenne	71 721	29,2	73 199	27,2	65 488	24,1
Plusieurs communautés*	20 398	8,3	23 007	8,6	30 758	11,3
Wallisienne, Futunienne	21 262	8,7	21 926	8,2	22 520	8,3
Autre communauté**	18 077	7,4	19 146	7,1	20 486	7,5
Non déclarée	15 044	6,1	26 531	9,9	20 299	7,5
<b>Ensemble</b>	<b>245 580</b>	<b>100,0</b>	<b>268 767</b>	<b>100,0</b>	<b>271 407</b>	<b>100,0</b>

\* : y compris Métis

\*\* : Indonésienne, Ni-Vanuatu, Tahitienne, Vietnamiennne ou Autre

Sources : Insee-Isee, recensement de la population

Unités : Nbre, %

Source : Tableau réalisé par l'ISEE-NC à partir des données de l'Insee-Isee, recensement de la population.

## Identités et institutions

Deux autres éléments sont notables quant aux questions identitaires en lien avec les institutions. D'une part, la pérennisation des provinces, voire leur renforcement, pose avec acuité la question de la pertinence du maintien de cet échelon territorial aujourd'hui, particulièrement dans la perspective de la construction d'une identité commune. Dans ce cadre, le *statu quo* institutionnel paraît d'autant plus discutable qu'il passe sous silence la question de la participation des structures coutumières aux institutions locales alors que leur fonction structurante de la société kanak et leur influence ont été fondamentales lors des émeutes de mai 2024. Poser la question de leur participation à la prise de décision politique mérite certainement d'être réfléchi.

### Une (hyper)provincialisation à tempérer

Alors que beaucoup questionne la pertinence du maintien des provinces dans l'organisation politico-administrative calédonienne, il semble que les négociateurs aient unanimement souhaité le maintien de cet échelon de gouvernance.

En effet, la longue crise politique que traverse la Nouvelle-Calédonie depuis la troisième consultation référendaire a mis au jour l'échec des outils proposés par l'accord de Nouméa pour véritablement favoriser une construction nationale. Le fameux « destin commun » n'a pas été enclenché. Pire, l'instrumentalisation des compétences provinciales par l'exécutif de la province Sud<sup>11</sup> dans les mois qui ont suivi les émeutes de 2024 pour « punir » les populations les plus défavorisées, au premier rang desquelles la population kanak, a mis au jour le risque que pouvait constituer une survalorisation du rôle des provinces. En effet, en supprimant un certain nombre d'aides sociales et en complexifiant l'obtention des bourses scolaires, et même la scolarisation en province Sud pour les populations vivant en squat notamment, au moment où les populations étaient les plus fragiles, l'exécutif provincial a révélé les pires travers auxquels pouvait mener l'instrumentalisation des compétences provinciales à des fins autres que le bien-être de la population. La prise de ces mesures discriminatoires à l'égard de la population kanak pose la question du bien fondé d'un échelon de gouvernance qui s'est révélé incapable de favoriser un « faire pays ».

Dans ce cadre, beaucoup s'interrogent sur la pertinence de conforter les provinces « comme échelon privilégié de mise en œuvre du développement économique, social et de l'emploi<sup>12</sup> ».

Parmi les mesures prévues pour appuyer cette dynamique, les provinces pourront recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures, la loi organique spéciale pouvant les autoriser à en fixer l'assiette et le taux. La clé de répartition budgétaire en vigueur pendant toute la période

de l'accord de Nouméa pour favoriser le rééquilibrage semble écartée au bénéfice d'« un mécanisme de solidarité financière entre les différentes institutions et collectivités de la Nouvelle-Calédonie<sup>13</sup> », dont on ne sait la forme qu'il prendra. Il conviendra néanmoins d'être vigilant sur la portée de la compétence fiscale provinciale pour éviter de creuser encore les écarts de richesse et de développement déjà importants entre les provinces et de favoriser ainsi une partition qui ne dirait pas son nom.

L'accord prévoit également la possibilité pour les provinces de se voir transférer, à leur initiative, des compétences supplémentaires. Ce dernier mécanisme est là encore peu explicité. On ne sait par exemple pas si cela pourrait aboutir à une sorte de fédéralisme interne asymétrique, chaque province pouvant se voir confier l'exercice de compétences qu'elle choisirait. On ne sait pas non plus si des compétences seront exclues du champ des matières transférables.

La création des provinces en 1988 et leur pérennisation en 1998 ont été des décisions cruciales et d'une grande pertinence à leur époque, en tant qu'outil de rééquilibrage économique et social tout autant que de partage du pouvoir politique dans un esprit consociatif. Néanmoins, nous arrivons aujourd'hui au futur évoqué par l'accord de Nouméa, qui doit être le temps de la construction du destin commun et, à cet égard, les provinces apparaissent comme un outil du passé, en s'avérant être des obstacles à toute inclusivité sociétale. En témoigne la proposition loyaliste de « fédération territoriale » fin 2024 fondée sur le découpage provincial et permettant notamment à chaque province de mettre en place un projet de société propre<sup>14</sup>.

## **Le *statu quo* de la représentation coutumière dans les institutions**

Le *statu quo* institutionnel touche également la représentation coutumière. Exclue des négociations de l'accord de Bougival, les sénateurs coutumiers sont passés à l'offensive depuis le rejet « en l'état » de l'accord par le Congrès du pays kanak le 31 août 2025<sup>15</sup>. Regrettant l'absence des structures coutumières dans le collège des négociateurs à Bougival malgré leurs demandes réitérées, les sénateurs coutumiers ont participé au comité de rédaction du projet de loi constitutionnelle. Néanmoins, face au rejet des amendements qu'ils proposaient, les sénateurs ont décidé de se concentrer sur la rédaction d'une contre-proposition à l'accord de Bougival. Est également envisagée la « rédaction du projet de société de Kanaky-Nouvelle-Calédonie, du projet de constitution et du programme de gouvernement de la période de transition » au cours du dernier trimestre 2025.

Si cette posture politique n'aboutira certainement pas à infléchir le processus de mise en œuvre de l'accord de Bougival, elle démontre un biais important dans la négociation d'un accord politique déjà conclu en dehors de toute participation citoyenne. Le Sénat coutumier est en effet l'institution

représentant la coutume kanak en Nouvelle-Calédonie. Les résultats du recensement 2025 montreront certainement que la population kanak représente aujourd'hui près de la moitié de la population calédonienne et qu'elle est dans sa grande majorité de statut civil coutumier et donc régie par la coutume. Il n'aurait donc pas paru illogique d'inclure des représentants des structures coutumières parmi les négociateurs de l'accord.

Cela aurait pu favoriser la réflexion sur le rôle que peuvent jouer ces structures dans la prise de décision politique. Associer de façon plus étroite les structures coutumières à la prise de décision locale pourrait en effet favoriser l'élaboration de réglementations et de politiques publiques plus inclusives des valeurs coutumières.

En effet, il semble indispensable de tirer les leçons de l'échec de l'accord de Nouméa à être le ferment d'une société calédonienne plus inclusive. Cela doit certainement passer par une relecture de la dialectique institutionnelle pour que les institutions soient à même de produire des règles tenant mieux compte de la diversité de la population calédonienne, plutôt que de produire un droit très occidentalisé dans lequel près de la moitié de la population ne se retrouve pas. En effet, force est de constater que les élus kanak se révèlent incapables de porter cette parole coutumière et, partant, d'irriguer les décisions politiques de valeurs océaniques. Dès lors, il serait peut-être temps de réfléchir à un changement de cap et de concevoir une ingénierie institutionnelle permettant à la parole coutumière de pénétrer le champ politique pour construire un droit plus métissé, allant vers le « temps de l'identité dans un destin commun<sup>16</sup> »...

Pire, alors qu'au lendemain des émeutes de 2024 la nécessité d'acter un rôle accru des autorités coutumières comme des communes en tant que structures de proximité était apparue évidente, l'accord renvoie sans autre précision à la loi fondamentale la tâche de « clarifier le rôle des communes, des conseils d'aire, ainsi que celui du Sénat coutumier et du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ». Cela est d'autant plus questionnable que l'évocation des autorités coutumières dans l'accord de Bougival est tristement cantonnée à des questions de sécurité et d'ordre public, prévoyant leur participation à un Haut-Conseil calédonien de la sécurité, à la mise en place d'une police coutumière, aux côtés des polices provinciales, ainsi qu'un rôle en matière de prévention de la délinquance, de médiation et de réparation pénale.

Il y a peut-être là un biais qu'il serait bon de rectifier, d'autant qu'on retrouve cette tendance s'agissant de la jeunesse – reléguée à la dernière page de l'accord où quelques lignes peu convaincantes la proclament « priorité absolue » des politiques publiques à mettre en œuvre. Dans le même temps, les seuls outils évoqués la concernant relèvent de l'autorité militaire ou du registre de la sécurité : service militaire volontaire, régiment du service militaire adapté ou encore classe

de défense et de sécurité globale. Une telle orientation laisse perplexe...

1. En référence aux termes utilisés par Walles Kotra dans l'émission *C pas si loin*, France Télévision, 8 septembre 2025.
2. Carine David (dir.), « Le jour d'après – Quel droit, quelles institutions après l'accord de Nouméa ? », *Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie*, n°30, 2017, pp. 74-126.
3. Dénommée « loi organique spéciale », celle-ci est en réalité une loi organique tout ce qu'il y a de plus ordinaire.
4. *Report to the United Nations Security Council Counter-Terrorism*, Committee on counter-terrorism activities in the Cook Islands, S/2001/1324, Enclosure, p. 3.
5. Article 28 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.
6. « [La Nouvelle-Zélande suspend son aide aux îles Cook en raison d'un accord avec la Chine](#) », AFP/France Info, 21 juin 2025.
7. On ne mentionnera pas le cas de la Palestine du fait de sa complexité et de son caractère très spécifique.
8. Caroline Perdrix, « [La Nouvelle-Zélande dit non au passeport des îles Cook](#) », Radio1, 24 décembre 2024.
9. « Kanaky » est le terme choisi par les indépendantistes pour désigner le futur État indépendant dans le projet déposé à l'ONU en 1986 par le FLNKS. Sur l'origine du mot, voir Mireille Darot, « [Calédonie, Kanaky ou Caillou ? Implicites identitaires dans la désignation de la Nouvelle-Calédonie](#) », *Mots, Les langages du politique*, n°53, 1997, pp. 8-25.
10. Voir [la page Recensement](#) sur le site de l'ISEE-NC.
11. Mathurin Derel, « [Nouvelle-Calédonie : bataille autour de la réduction des aides sociales de la province Sud](#) », *Le Monde*, 23 mars 2025.
12. Accord de Bougival, Point 5, II.
13. Ibid.
14. Yann Mainguet, « ['Fédération territoriale' : une notion qui divise](#) », *Demain en Nouvelle-Calédonie*, 29 novembre 2024.
15. Marie-Gwenaëlle Gohe, Carawiane Carawiane et Françoise Tromeur, « [Accord Nouvelle-Calédonie. Le Sénat coutumier rejette le projet de Bougival en l'état et prépare un texte alternatif](#) », *La 1<sup>ère</sup>-France Info*, 31 août 2025.
16. Préambule de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.