

# De la prise de possession à l'accord de Nouméa : 150 ans de liens institutionnels et politiques entre la France et la Nouvelle-Calédonie

par

Sarah MOHAMED-GAILLARD\*

---

## RÉSUMÉ

*Après l'immobilisme institutionnel de la période coloniale, la Nouvelle-Calédonie a expérimenté depuis 1946 une dizaine de statuts et semble avoir retrouvé depuis les accords de Matignon une certaine stabilité statutaire. Au-delà de ces évolutions, nous pouvons relever certaines permanences des relations institutionnelles et politiques entre l'État français et la Nouvelle-Calédonie.*

**MOTS-CLÉS :** colonisation, institutions, politique, statut, terre.

Depuis sa prise de possession par la France en 1853, la Nouvelle-Calédonie fut colonie de 1853 à 1940, puis territoire d'Outre-mer de 1946 à 1998, et jouit depuis la signature de l'accord de Nouméa en 1998 d'un statut inédit que le secrétaire d'État Jean-Jacques Queyranne, qui en est l'un des artisans, se refuse à qualifier en termes juridiques. La Nouvelle-Calédonie, seule colonie de peuplement de l'Outre-mer français, est aussi celle dont la population autochtone a été la plus durement soumise au cantonnement et au système de l'indigénat. Toutefois, elle est aujourd'hui le premier territoire français à jouir d'une citoyenneté qui lui est propre. Quelles évolutions ont conduit la Nouvelle-Calédonie du régime le plus strict aux perspectives ouvertes par l'accord de Nouméa ?

## ABSTRACT

*After the institutional immobilism of the colonial period, New Caledonia has tested about ten statutes since 1946 and seems to have found a certain statutory stability since the Matignon Accord. Beyond these evolutions, there is a certain stability in the institutional relations and policy between the French State and New Caledonia.*

**KEYWORDS:** colonisation, institutions, politics, status, land.

---

## La Nouvelle-Calédonie devient colonie française

Les missionnaires maristes français, présents sur la Grande Terre depuis 1843, ne cessent de réclamer à la France la prise de possession de l'archipel. C'est chose faite le 24 septembre 1853. Toutefois, cette décision ne semble pas tant répondre à un projet colonial qu'à la volonté d'assurer à la France une place dans un océan de plus en plus convoité. Napoléon III est, en effet, peu favorable aux possessions lointaines et privilégie une politique d'influence qui vise à assurer à la France des points d'appuis politiques, stratégiques et économiques.

Devenue française, la Nouvelle-Calédonie est placée jusqu'en 1860 sous le commandement

\* ATER à l'université Paris IV-Sorbonne, doctorante en histoire contemporaine, sarah.mg@noos.fr

des Établissements français d'Océanie (EFO) et relève donc d'officiers de Marine chargés de Tahiti. Ces hommes, qui n'ont guère la pratique du terrain calédonien, mettent en place une administration largement inspirée de la législation expérimentée dans d'autres colonies françaises. Cette dépendance et cette gestion centralisée aux EFO montrent bien que la Nouvelle-Calédonie ne paraît alors pas essentielle aux intérêts de la France Outre-mer et que sa prise de possession ne relève pas d'un projet concerté. Le gouverneur du Bouzet (1854-1858) souligne très vite les inconvénients de cette intendance centralisée. Son successeur Saisset (1858-1860) fait le même constat et prononce, par l'arrêté du 13 juin 1859, la séparation administrative et financière de ces deux territoires. L'arrêté impérial du 14 janvier 1860 entérine cette décision.

L'organisation de la colonie devenue autonome est réduite à sa plus simple expression. L'État recommande au gouverneur de s'inspirer de la législation en vigueur dans les autres colonies, notamment en Guyane, et l'autorise à « faire tout règlement et arrêté nécessaires à la marche du service administratif ». En 1868, un conseil d'administration est fondé mais c'est la III<sup>e</sup> République qui définit l'organisation institutionnelle de la colonie. Ainsi le décret du 12 décembre 1874, directement inspiré de la législation appliquée aux Antilles et en Guyane, confère l'autorité de l'État au gouverneur qu'assistent un commandant militaire, quatre hauts-fonctionnaires et le conseil d'administration devenu conseil privé et dont la fonction est d'émettre des avis sur l'action du pouvoir exécutif. Puis, le décret du 2 avril 1885 institue un Conseil général de quinze membres élus par les citoyens de la colonie, qui délibère de sujets relevant de la compétence du territoire. Précisons que les femmes, les transportés, les Kanaks et les indigènes originaires d'autres territoires sont exclus du corps des citoyens. Le gouverneur est donc l'homme fort de la colonie et est, de ce fait, l'ordonnateur de la colonisation de la Nouvelle-Calédonie.

### **La négation institutionnelle de l'existence kanak au service de la colonisation française**

Coloniser un territoire signifie notamment en contrôler l'espace afin de disposer des terres nécessaires à l'établissement des colons. Ainsi, le 20 janvier 1855, le gouverneur du Bouzet

reconnaît la propriété indigène et réserve au gouvernement :

« le droit d'acheter les terres occupées par les indigènes et la propriété, comme domaines domaniaux, de toutes les terres occupées, ainsi que les forêts, bois de construction, mines de toute espèce qu'elles renferment. » (Dauphiné, 1989 : 262-263)

Puis, en instituant en avril 1855 le régime des concessions, le gouverneur réserve aux Kanaks un dixième des terres. Mais les tentatives d'installation hors de Port-de-France, fondé en 1854, provoquent dès 1856 des soulèvements indigènes. L'administration coloniale promulgue alors des arrêtés visant le contrôle militaire de la Grande Terre. Ainsi, en 1855 et 1856, elle interdit la circulation des armes afin de lutter contre leur contrebande ; entre 1855 et 1857, elle réglemente les conditions de résidence des Européens dans la colonie et en 1856, elle nomme un chargé des affaires indigènes. Parallèlement aux débuts de la colonisation libre, la France songe dès 1857 à développer la colonisation pénale en Nouvelle-Calédonie afin de pallier les difficultés rencontrées par le bagne de Guyane. Le décret du 2 septembre 1863 entérine cette décision et la loi du 30 mai 1854 réglementant le régime de la transportation est alors étendue à l'archipel. Elle stipule que la colonisation pénale doit épauler et stimuler la colonisation libre en déléguant aux condamnés les « travaux les plus pénibles de la colonisation » (art. 2) et en les assignant temporairement ou définitivement à résidence dans la colonie à l'issue de leur condamnation (art. 6). Ouvert en 1864, le bagne calédonien reçoit des condamnés jusqu'en 1897 et ferme ses portes en 1931 ; ce sont ainsi vingt-deux mille condamnés qui passent par l'archipel. La France investit donc la Nouvelle-Calédonie de deux projets de colonisation, mais sans définir l'étendue du territoire consacrée à chacun d'eux.

Dès lors, l'administration coloniale s'attache à disposer des terres nécessaires à l'établissement des colons. Elle engage sous le commandement du gouverneur Guillain (1862-1870) une politique de spoliation foncière des indigènes et définit la place accordée aux Kanaks à l'intérieur de cette nouvelle organisation spatiale. L'arrêté du 22 janvier 1868 « délimite pour chaque tribu [...] un terrain, d'un seul tenant ou en parcelle, proportionné à la qualité du sol et au nombre des membres composant la tribu » (art. 1). Il confirme les dispositions de l'arrêté du 24 décembre 1867 en faisant de la terre « la propriété incommutable » (art. 2) de

la tribu qui en est collectivement responsable. Charles Guillain va ainsi à l'encontre des recommandations formulées par du Bouzet en juin 1855 (Dauphiné, 1989 : 52-53) et s'oppose aux instructions de son ministère. Se conformant aux vues impériales exprimées dans le sénatus-consulte du 22 avril 1863, le ministre de la Marine et des Colonies conteste l'article 2 de l'arrêté, qui stipule que les terres « ne seront susceptibles d'aucune propriété privée » (Dauphiné, 1989 : 66-67), et demande au gouverneur d'inscrire dans le texte la possibilité d'instituer une propriété individuelle indigène. Malgré ces demandes, Charles Guillain maintient le système de propriété collective qui induit celui de réserve indigène. L'orientation de la politique indigène répond donc aux besoins de la colonisation. Ainsi, un arrêté du 6 mai 1871 impose aux Kanaks d'effectuer des corvées pour les colons ou pour les besoins des services publics. Ce système qui préfigure le régime de l'indigénat est prolongé par l'arrêté du 6 mars 1876 relatif au cantonnement des indigènes. Ce texte stipule qu'en attendant l'institution de la propriété individuelle, « les délimitations pourront toujours être révisées, quand des modifications survenues dans la tribu nécessiteront une augmentation ou une diminution de territoire ». Par conséquent, l'Administration dispose entièrement de la terre des tribus kanak désormais cantonnées dans des réserves. Comme le montrent très bien de nombreux travaux dont ceux d'Alain Saussol (1979), de Joël Dauphiné (1987), d'Isabelle Merle (1995) et de Michel Naepels (1998), en déniaient aux Kanaks le droit de posséder, de vendre ou de louer leurs terres, l'Administration entend préserver la colonie de la spéculation foncière et éviter l'émergence d'un grand colonat qui pourrait la concurrencer. L'institution coloniale refuse donc de concéder aux Kanaks la propriété privée qui est alors perçue comme le symbole de l'accès d'une population à la civilisation. De ce fait, elle impose en 1868 à la Nouvelle-Calédonie un système de propriété collective auquel elle a renoncé en Algérie par le sénatus-consulte du 22 avril 1863, complété en 1873 par la loi Warnier. Si elle s'assure ainsi à moindre frais le contrôle des terres nécessaires à la promotion d'une petite colonisation libre et au développement de la colonisation pénale, elle renonce à la politique d'assimilation qu'elle préconise pourtant dans ses autres possessions d'Outre-mer.

Rapidement, les colonisations pénale et libre se concurrencent et la superficie du domaine foncier alloué à l'une ou à l'autre varie selon la progression des arrivées de condamnés dans la colonie. Jusqu'au milieu des années 1880, l'État donne d'abord des instructions portant élargissement du domaine pénitentiaire. Le bagne accapare une grande majorité des terres cultivables, ce qui ne va pas sans susciter les récriminations des défenseurs de la colonisation libre (Moncelon, 1886). Ces détracteurs accusent l'État de n'avoir pas su assigner à l'archipel un projet colonial clair. Ils reprochent aussi à l'administration pénitentiaire d'être trop laxiste avec les condamnés, d'être incapable de contribuer à la mise en valeur de l'archipel et de polariser l'ensemble de la vie économique et commerciale de la colonie. À cet égard, un conseiller général de la Nouvelle-Calédonie affirme en 1896 :

« [...] le forçat est devenu un pensionnaire de l'État qui, mieux nourri, mieux soigné, plus ménagé que le soldat ou le matelot, attend, sous le plus beau ciel du monde, dans une quiétude absolue, les jours de la vieillesse, avec la certitude de la retraite que n'ont pas les honnêtes travailleurs. » (Delabaume, 1896 : 31)

Cette concurrence pour la maîtrise des terres ne peut qu'entretenir le mouvement de spoliation et de cantonnement des Kanaks, voire le précipiter sous l'administration du gouverneur Feillet (1894-1903).

La nomination en 1887 d'Eugène Étienne au secrétariat d'État aux Colonies marque un tournant. Dans une dépêche du 3 septembre 1887, il suggère au gouverneur de mieux soutenir les émigrants et propose la création, sur le domaine de l'État, de centres agricoles pouvant accueillir cinq à six cent personnes. Si l'essai n'est pas concluant, une politique favorable aux colons libres perdure. Ainsi, en 1895, la législation relative à la concession de terres aux condamnés se durcit et, en 1897, décision est prise de ne plus envoyer de condamnés en Nouvelle-Calédonie. Dès lors et jusqu'en 1973, les terres assignées à la colonisation pénale retournent progressivement au Domaine. Un décret présidentiel du 10 avril 1897 précise que l'État est propriétaire des terres libres de l'archipel et qu'il peut les allouer à la colonisation libre. Il est suivi le 6 octobre 1897 d'un arrêté du gouverneur Feillet qui ampute le domaine pénitentiaire de près de quarante-trois mille hectares. Ce transfert de terres de la colonisation pénale à la colo-

nisation libre va dans le sens des projets du gouverneur Feillet, qui souhaite faire de la Nouvelle-Calédonie une colonie de peuplement et y établir une « solide et vigoureuse démocratie rurale » (Feillet, 1898). C'est à partir de ces deux textes de 1897 que l'arrêté du 22 mars 1898 réglemente le régime des concessions pouvant être dévolues à titre gratuit ou onéreux.

Pour mener à bien son programme, l'administration Feillet poursuit et complète les mesures de dépossession foncière et de cantonnement des Kanaks initiées par le gouverneur Guillain. La politique indigène que lance Paul Feillet vise à la fois à libérer des terres et à dégager les moyens financiers nécessaires à la colonisation. Par l'arrêté du 23 novembre 1897, il définit les modalités du cantonnement indigène puis, en 1898, il modifie l'organisation de la tribu. Dès lors, la colonie est partagée en districts soumis à l'autorité d'un grand chef, nommé par le gouverneur, et chaque district est divisé en tribus relevant chacune d'un petit chef. Puis, en 1900, l'Administration complète le dispositif de cantonnement en délimitant les réserves indigènes. Par ailleurs, le gouverneur Feillet demande dès 1894 la soumission de la population indigène à l'impôt de capitation. Il le justifie par le profit que tirent les Kanaks de la présence française et par les frais qu'ils occasionnent à la colonie. En 1895, le ministère des Colonies promulgue un décret qui entérine le principe de capitation mais l'étend à l'ensemble des populations des colonies, ce qui déplaît fortement aux colons et à Paul Feillet. Toutefois, l'adoption en Indochine en 1898 d'un impôt de capitation appliqué aux seuls indigènes permet à la Nouvelle-Calédonie de faire de même. Les mesures entreprises par le service des Affaires indigènes sont également significatives de la doctrine coloniale française développée depuis 1895. Celle-ci insiste davantage sur l'œuvre d'éducation et la mission civilisatrice des populations indigènes que sur leur assimilation (Girardet, 1995 : 128-144). Si Paul Feillet affiche une attitude qui se veut respectueuse de la coutume kanak, cela ne l'empêche pas, en 1897, de proroger le régime de l'indigénat auquel est soumise la population indigène. Ce code, élaboré en Algérie et légalisé par la loi du 28 juin 1881, est étendu en 1887 à l'ensemble des colonies françaises. Cette législation distingue les citoyens français des sujets français, astreint ces derniers aux travaux forcés et définit une liste des délits dont ils

sont passibles. Le décret du 18 juillet 1887, qui prévoit son application en Nouvelle-Calédonie, est ensuite complété, notamment par des mesures restreignant la liberté de circulation des Kanaks. Ce code qui ne reconnaît aucun droit à la population indigène est prorogé de dix ans en dix ans jusqu'en 1946 (Leblic, 1993 : 53).

Après ces premières années de mise en place de l'ordre colonial, la vie du territoire se caractérise par une certaine indolence (Spencer *et al.*, 1989 : 66-69). L'immigration européenne est insuffisante et le développement économique demeure limité. Lors de la Grande guerre, la Nouvelle-Calédonie verse l'impôt du sang sans en retirer de bénéfices statutaires. De l'institution en 1885 du Conseil général de Nouvelle-Calédonie à la Seconde Guerre mondiale, l'organisation institutionnelle du territoire ne connaît aucune évolution. Comme le démontrent de nombreuses recherches, la société issue de la période coloniale est fortement cloisonnée, elle différencie les indigènes des colons et établit une distinction entre colons libres et colons pénaux. Ces identités coloniales fortes survivent à l'époque coloniale et sont appelées à marquer la vie politique calédonienne.

### **L'évolution des liens institutionnels, signe de la réévaluation de l'intérêt que l'État porte au territoire**

La Seconde Guerre mondiale constitue un tournant fondamental des relations entre la France et la Nouvelle-Calédonie. Durant le conflit, les autorités françaises entretiennent très peu de contacts avec leur lointain archipel rallié aux Forces de la France libre. L'éloignement et les carences de l'Administration française sont d'autant plus ressentis que l'armée américaine déploie une intense activité dans le territoire. La base militaire américaine offre aux populations des emplois rémunérés, ce qui a pour effet de stimuler le commerce, d'augmenter le niveau de vie et d'assouplir le régime de l'indigénat imposé aux sujets français de la colonie. La présence américaine contribue donc à l'éveil des revendications kanak. À l'issue du conflit, les anciens combattants kanak s'appuient sur l'impôt du sang qu'ils ont versé lors des deux guerres mondiales pour solliciter l'abolition de l'indigénat et leur accession à la citoyenneté française ainsi qu'aux droits qui lui sont afférents. Ces revendications s'appuient également sur les promesses faites pendant le conflit par le

gouvernement provisoire de la République française et les déclarations de la conférence de Brazzaville. L'État français, qui repense ses relations avec son empire, accède peu à peu à certaines de ces doléances. Ainsi, l'ordonnance du 22 août 1945 organise la représentation des territoires d'Outre-mer à l'Assemblée constituante et accorde, pour la première fois, le droit de vote à certaines catégories de Kanaks tels les anciens combattants, les catéchistes, les pasteurs, les chefs coutumiers, les moniteurs d'enseignement ou les fonctionnaires. Puis, l'arrêté du 14 février 1946 suspend les sanctions ordinaires du code de l'indigénat et, le 5 avril suivant, la population indigène recouvre sa liberté de résidence, de travail et de circulation. Enfin, le 7 mai 1946, la loi Lamine-Gueye étend la citoyenneté française à l'ensemble des territoires d'Outre-mer. Notons cependant que la population asiatique présente sur le territoire est tenue à l'écart de ces dispositions (Kurtovitch, 1997). La Constitution de la IV<sup>e</sup> République confirme cette évolution, transforme l'Empire colonial en Union française et la Nouvelle-Calédonie devient un territoire d'Outre-mer (TOM). Ce statut, dont le contenu reste indéfini, doit permettre aux territoires qui en sont dotés de choisir entre l'émancipation et l'assimilation (Faberon, 1997 : 43-44). Le gouverneur exerce le pouvoir exécutif, le Conseil privé composé de membres désignés et de membres de droit le seconde. Conformément à l'article 77, le territoire est en effet doté d'une assemblée élue. Le représentant de l'État français dispose d'un droit de veto qui lui permet de contrôler le pouvoir du Conseil général, désormais composé de dix-neuf conseillers élus par un collège électoral unique pour cinq ans renouvelables. Malgré les réclamations de certains colons, l'État s'oppose résolument à l'instauration d'un double collège. Le Conseil général vote le budget, gère en partie les affaires internes au territoire et est obligatoirement sollicité pour les questions d'ordre économique et social. Les compétences qui lui sont dévolues ne sont ainsi guère différentes de celles dont il disposait à l'époque coloniale. Le degré de décentralisation reste donc faible. En outre, au titre de l'article 79 de la Constitution, la population calédonienne participe pour la première fois aux institutions politiques nationales. Elle élit ses représentants à l'Assemblée nationale, au Conseil de la République ainsi qu'au Haut Conseil de l'Union française. Tous les éléments

nécessaires à l'émergence d'un jeu politique semblent donc réunis. Toutefois, les populations indigènes accèdent par étapes aux droits et devoirs reconnus au citoyen français. Ainsi et malgré les réticences des Calédoniens d'origine européenne, le gouverneur Cournarié l'élargit, le 23 mai 1951, à de nouvelles catégories de Kanaks. Mais le suffrage universel n'est effectif qu'en 1957 avec l'application de la loi-cadre. Notons que la population asiatique présente sur le territoire est tenue à l'écart de ces dispositions.

L'intégration, même graduelle, de la population kanak à la société civile calédonienne et au fonctionnement des institutions de la République modifie largement l'équilibre politique de l'archipel. Les Kanaks, qui deviennent une force politique, sont alors convoités. Soucieuses de préserver les Mélanésiens de l'influence communiste, les missions entreprennent de les initier à la politique. Elles président à la fondation de l'Union des indigènes calédoniens amis de la liberté dans l'ordre (UICALO) et de l'Association des indigènes calédoniens et loyaltiens français (AICLF) ; elles soutiennent la candidature de Maurice Lenormand lors de l'élection législative de 1951 (Kurtovitch, 1997). Le candidat Lenormand, qui est le seul à consacrer un volet de son programme aux problèmes kanak, est élu. Puis l'UICALO, l'AICLF et Maurice Lenormand s'associent et créent, en 1953, l'Union calédonienne (UC). Ce parti, dont le slogan « deux couleurs, un seul peuple » résume la ligne politique, est appelé à dominer de nombreuses années la vie politique calédonienne. L'UC s'impose lors des élections territoriales de février 1953 et fait entrer neuf conseillers kanak à l'Assemblée du territoire.

Depuis le début des années 1950, les autorités métropolitaines sont favorables à une plus large décentralisation des pouvoirs reconnus aux TOM. Cette volonté est réalisée par l'application de la loi-cadre Defferre que le décret du 22 juillet 1957 étend à la Nouvelle-Calédonie. Cette loi, pensée pour les territoires de l'Afrique française, associe plus largement les populations intéressées à la gestion des affaires locales. Pour ce faire, elle institue un Conseil de gouvernement composé de ministres élus par l'Assemblée délibérante et dotés d'attributions individuelles. Le gouverneur partage le pouvoir exécutif avec le Conseil de gouvernement qu'il préside, mais dont la vice-présidence revient au ministre élu en tête de liste. De plus, elle porte l'Assemblée territoriale à trente membres élus

et la transforme en un véritable organe législatif local, puisque seuls les pouvoirs régaliens relèvent du représentant de l'État. La loi-cadre dissocie donc les services dépendant de l'État de ceux relevant du territoire. L'UC remporte les élections territoriales du 6 octobre 1957. Pour la première fois, l'Assemblée est présidée par un Kanak, Michel Kauma, et tous les ministres du Conseil de gouvernement appartiennent à l'UC. Cette domination du parti de Maurice Lenormand suscite un raidissement de l'opposition qui s'exprime lors de la manifestation du 18 juin 1958<sup>1</sup>. À l'occasion de cette crise, les dirigeants de la majorité et de l'opposition partent plaider leur cause à Paris, entamant le déplacement du débat calédonien sur la scène métropolitaine. Cet épisode qui oppose les deux communautés du territoire inaugure aussi la radicalisation des positions politiques.

Lors de l'adoption de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, la Nouvelle-Calédonie comme l'ensemble des TOM doit choisir entre son maintien dans la République ou son indépendance. L'appartenance à la République recueille 98 % des suffrages, mais 40 % des électeurs calédoniens s'abstiennent. Bien que Bernard Cornut-Gentile, ministre de la France d'Outre-mer, affirme que l'article 76 de la Constitution garantit le maintien des institutions territoriales précédemment acquises<sup>2</sup>, les dispositions de la loi-cadre sont peu à peu réduites. La majorité UC dénonce ces restrictions et revendique, dès 1962, un statut d'autonomie interne pour le territoire. La tension monte et culmine avec le dynamitage des locaux de l'UC. Maurice Lenormand, qui est désigné par la justice comme le commanditaire de l'attentat, est déchu pour cinq ans de ses droits civiques. Le transfert du centre d'expérimentation nucléaire en Polynésie française et l'importance du nickel investissent les territoires français du Pacifique d'un intérêt nouveau. Dès lors, l'action du gouvernement s'y fait plus ferme et centralisatrice. Ainsi, Louis Jacquinot en visite en Nouvelle-Calédonie en septembre 1963 juge la loi-cadre dépassée. Le 9 octobre 1963, le général de Gaulle affirme, lors d'un conseil des ministres, qu'« il ne faudra pas hésiter à resserrer les

mailles » (Peyrefitte, 1997 : 427). Ces déclarations sont rapidement suivies d'actes. La loi du 21 décembre 1963 limite les pouvoirs du Conseil de gouvernement, désormais élu à la représentation proportionnelle, à ceux d'un organe collégial ; le nombre de ses membres est réduit et la vice-présidence et le titre de ministre sont supprimés. Cette loi dite Jacquinot attribue donc au gouverneur des compétences semblables à celles dont il disposait en 1946. De plus, elle interdit de cumuler les fonctions de membre de l'assemblée locale, de conseiller de gouvernement et de député. Ce remaniement institutionnel qui visait la « dépolitisation de l'administration »<sup>3</sup> du territoire, est largement ressenti par la population kanak comme un retour en arrière et une renonciation de l'État français à la parole donnée en 1958. Les lois Billotte du 17 janvier 1969 restreignent davantage les attributions du territoire. En plein boom du nickel, la première de ces trois lois soumet l'activité minière à l'État, la deuxième fixe la création et l'organisation de communes dans le territoire et la troisième réserve à l'État le droit d'accorder des privilèges fiscaux aux entreprises s'engageant à réaliser des investissements supérieurs à trente millions de francs. L'abandon de la loi-cadre devient alors l'un des moteurs des revendications autonomistes puis indépendantistes.

Comment expliquer cette phase de restriction des compétences du territoire ? Plusieurs facteurs peuvent se conjuguer, dépassant le cadre de la Nouvelle-Calédonie et se rattachant aux intérêts nationaux de la France. Ainsi, depuis la décolonisation de l'Indochine, la Nouvelle-Calédonie participe au maintien de la présence française dans la région Asie-Pacifique. De plus, la République entend maintenir et protéger les intérêts stratégiques que représentent les gisements calédoniens de nickel et le centre d'expérimentation du Pacifique en Polynésie française. De 1946 à la fin des années 1960, les relations entre la France et la Nouvelle-Calédonie sont donc éminemment institutionnelles et les évolutions statutaires sont révélatrices des intérêts de l'État.

1. Note sur les événements de Nouvelle-Calédonie, n° 4913 AP/6, Paris, 27/06/1958 (ministère des Affaires étrangères, Océanie française, 13).

2. Manifeste pour la sauvegarde des institutions politiques de la Nouvelle-Calédonie et le respect des principes républicain et démocratiques, Nouméa, 23 janvier 1962 (centre des Archives contemporaines, 950175/8).

3. Haut-commissaire au ministre chargé des DOM-TOM, n° 634, 7 octobre 1965 (centre des Archives contemporaines, 940227/65).

### Les réformes institutionnelles en retard sur les revendications politiques calédoniennes

Du reflux de la loi-cadre jusqu'au statut Stirn de 1976, le territoire ne connaît aucune évolution statutaire, ce qui nourrit la revendication autonomiste<sup>4</sup>. Regrettant que l'État fasse insuffisamment confiance au territoire, l'UC réclame un statut d'autonomie interne tout en affirmant sa volonté de maintenir des liens institutionnels entre l'archipel et la République<sup>5</sup>. Cette évolution du programme de l'UC suscite des débats internes au parti et donne lieu à des défections et des expulsions. Dans le même temps, de jeunes Mélanésiens prennent position sur la situation politique calédonienne et lancent des mouvements qui concurrencent l'UC, notamment auprès de la jeunesse kanak. Ces groupes, tels celui des Foulards rouges fondé par Nidoish Naisseline en 1968, dénoncent l'Administration française ainsi que les effets de la colonisation européenne et développent des revendications portant à la fois sur la terre, le développement économique et social du territoire et la reconnaissance d'une identité et d'une culture kanak. En décembre 1970, un dissident de l'UC, Yann Céléne Uregei crée l'Union multiraciale de Nouvelle-Calédonie (UMNC), premier parti fondé par des Kanaks. Par ailleurs, l'affirmation du sentiment autonomiste entraîne la mobilisation des partis anti-autonomistes. Les aspirations des populations mélanésienne et européenne se différencient de plus en plus et l'autonomie s'affirme comme la ligne de fracture d'une scène politique dont les partis tendent à se fractionner et à se radicaliser. Face au refus de l'État de répondre aux attentes des Kanaks, ce processus se poursuit et l'année 1975 voit ainsi poindre les premiers glissements vers la revendication d'indépendance :

« C'est ainsi que, devant la montée des idées révolutionnaires, l'Union multiraciale, en 1975, se prononce pour l'indépendance kanak ainsi que les Kanaks de l'UC à l'Assemblée territoriale. » (*Kanak*, 1981)

L'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République marque une évolution de la politique menée Outre-mer. En

témoigne, en Nouvelle-Calédonie, l'ouverture de négociations statutaires qui aboutissent à la promulgation du statut Stirn le 28 décembre 1976 et au lancement en 1978 d'une politique de promotion mélanésienne. Ce nouveau statut rétablit l'élection du vice-président du Conseil de gouvernement, rend aux six conseillers leurs attributions individuelles et dote le Conseil de gouvernement de compétences collégiales. Il confie à l'Assemblée territoriale, portée à trente-cinq membres, la délibération des affaires relevant du territoire. Le statut Stirn élargit les compétences dévolues au territoire, mais il n'atteint pas le degré de décentralisation de la loi-cadre. Les partis indépendantistes s'opposent à cette réforme qui répond à des doléances qu'ils estiment désormais dépassées. L'application de ce statut ne met donc pas fin aux enchères politiques. Les élections municipales et territoriales de mars 1977, qui se distinguent par la multiplication des listes<sup>6</sup>, la percée des partis indépendantistes et la réorganisation de la tendance pro-gouvernementale autour de Jacques Lafleur, sont représentatives du fractionnement et de la radicalisation de la scène calédonienne. De plus, la répartition des suffrages différencie fortement l'Est du territoire largement indépendantiste, de l'Ouest majoritairement acquis au maintien dans la République. Ce résultat témoigne du clivage à la fois spatial et politique qui sépare les communautés mélanésienne et européenne de Nouvelle-Calédonie<sup>7</sup>.

Le statut Stirn est suivi d'une action de promotion mélanésienne articulée autour d'un office de développement, d'un office foncier et d'un office culturel. Ce plan, initié par le secrétaire d'État Paul Dijoud, saisit l'importance de la référence foncière dans le discours politique kanak et souligne les déficiences de la situation économique et sociale des Mélanésiens. Toutefois, les réformes foncière et fiscale annoncées par Paul Dijoud mécontentent le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), dont les représentants à l'Assemblée territoriale démissionnent. Les partis indépendantistes qui forment la nouvelle majorité rejettent le projet après que le secrétaire d'État ait précisé que son acceptation suspendrait pour dix ans la question

4. Voir à ce sujet : Leblic (1993 : 53-60), Gabriel et Kermel (1985 : 100-110), Coulon (1985 : 125-130), Connell (1987 : 257-273), Cazaumayou et de Deckker (1999 : 97-129).

5. « Motion d'autonomie interne » (*L'Avenir calédonien* 630, 30 janvier 1968).

6. Quarante-neuf listes se présentent aux élections du 11 septembre 1977.

7. Les formations pro-nationales recueillent 51,50 % des suffrages sur la côte ouest et 26,1 % sur la côte est, alors que les listes indépendantistes remportent 22,9 % des votes sur la côte ouest contre 67,4 % sur la côte est.

de l'indépendance. Ce quiproquo ouvre une crise politique : Paul Dijoud pousse les conseillers UC à démissionner, ce qu'ils refusent, et les membres RPCR du Conseil de gouvernement font dépendre leur participation au débat de ces démissions (Spencer et al., 1989 : 138-158). Le Conseil de gouvernement est alors suspendu et le gouverneur reçoit les pleins pouvoirs. Avant sa dissolution, l'Assemblée a voté une loi électorale stipulant que seules les listes obtenant au moins 7,5 % des suffrages seraient représentées à l'Assemblée. Cette disposition vise à écarter les petits partis de l'institution législative du territoire. Mais les partis indépendantistes la contrent en constituant en 1979 le Front indépendantiste (FI).

Finalement, l'évolution institutionnelle initiée par le gouvernement de Raymond Barre est insuffisante à l'établissement d'un dialogue entre les communautés, et entre le territoire et l'État ; au contraire, les écarts se creusent. La réforme institutionnelle répond partiellement et tardivement aux revendications politiques, ce qui traduit le décalage entre la métropole et son territoire.

### **Les hésitations statutaires de l'État face à un territoire en crise<sup>8</sup>**

L'élection de François Mitterrand le 10 mai 1981 fait espérer une indépendance proche aux indépendantistes, que le Parti socialiste soutient depuis 1976. Mais, l'assassinat le 19 septembre 1981 de Pierre Declercq, secrétaire général de l'UC, plonge l'archipel dans une nouvelle crise. C'est dans ce contexte tendu qu'Henri Emmanuelli présente les projets gouvernementaux pour la Nouvelle-Calédonie.

Le 4 février 1982, le gouvernement obtient du Parlement la possibilité de légiférer par ordonnances en Nouvelle-Calédonie. Il se substitue ainsi aux compétences du Parlement et des institutions du territoire et impose les réformes qu'il juge nécessaires. Sept ordonnances sont ainsi promulguées ; elles concernent la réforme foncière, le développement économi-

que et la culture kanak. Si cette pratique est contestée par les élus RPCR et FNCS<sup>9</sup>, les deux partis alliés et majoritaires à l'Assemblée se divisent à propos des projets fonciers du gouvernement et du degré d'autonomie à accorder au territoire. Suite à ce différent, la FNCS se rallie à la motion de censure déposée par les conseillers FI contre le Conseil de gouvernement, ce qui permet aux indépendantistes d'obtenir la majorité à l'Assemblée. Toutefois, le FI, déçu que le gouvernement ne fixe pas de calendrier clair pour l'évolution du territoire, tend à durcir le ton et à chercher des soutiens extérieurs à leur cause. Les relations avec l'État et le territoire demeurent donc tendues.

Dans ce contexte difficile, le nouveau secrétaire d'État aux DOM-TOM, Georges Lemoine, présente en mars 1983 un projet de statut d'autonomie que rejettent à la fois le RPCR et le FI<sup>10</sup>. Le 20 mai 1983, Georges Lemoine annonce à l'Assemblée territoriale la tenue d'une table ronde à Nainville-les-Roches, dont l'objectif est de « créer les conditions d'un véritable consensus » et « d'aboutir à un nouveau statut de large autonomie interne » (Secrétariat d'État chargé des DOM-TOM, 1984 : 1-2). À l'issue de ces pourparlers qui se déroulent du 8 au 12 juillet 1983, Georges Lemoine rend public une déclaration finale intitulée « Relevé de convergence ». Il appelle à l'abolition du fait colonial, reconnaît « la légitimité du peuple kanak premier occupant du territoire se voyant reconnaître en tant que tel un droit inné et actif à l'indépendance » (*ibid.* : 5), et prévoit l'instauration d'un statut d'autonomie transitoire. Cependant, ces conclusions sont contestées par l'ensemble des tendances politiques calédoniennes et Jacques Lafleur refuse de parapher la déclaration commune (Lafleur, 2000 : 37-40).

Malgré cet accueil très réservé, Georges Lemoine maintient son projet de large autonomie prévue pour cinq ans, au terme desquels sera organisé un scrutin d'autodétermination. Ce statut, qui reporte la question de l'indépendance à 1989, confie le pouvoir exécutif aux élus locaux. L'Assemblée territoriale, portée à quarante-deux membres, élit les membres du

8. Isabelle Leblac a parlé à ce propos, dans le chapitre intitulé « La valse des statuts », pour la période 1946-1989, d'une « instabilité statutaire [...] accompagnée [...] d'une incroyable permanence » (1993 : 53). De nombreux ouvrages analysent également la crise politique qui secoue le territoire de 1984 à 1988 ; citons Coulon (1985), Gabriel et Kermel (1988), Dommel (1993), Connell (1987 : 286-445).

9. N.D.L.R. : Fédération pour une nouvelle société calédonienne, parti d'obédience centriste.

10. N.D.L.R. : Desliat (1988 : 20) insiste sur le fait que « le 'statut Lemoine' apparaît condamné [...] par l'unanimité dans la diversité des oppositions qu'il suscite » (cité par Leblac, 1993 : 62).



gouvernement du territoire. Son président définit les attributions des ministres. Le haut-commissaire conserve uniquement les compétences régaliennes et le gouvernement permet au territoire de négocier des accords dans les domaines économique, scientifique et technique. En outre, l'archipel est découpé en six pays dont le tracé veut tenir compte des aires coutumières et des liens économiques, sociaux et culturels traditionnels. Chaque pays dispose d'un conseil de pays où siègent représentants de la coutume et représentants des communes. Au niveau territorial, une assemblée de pays composée d'élus locaux et de représentants coutumiers et socio-professionnels est mise en place. Enfin, la Nouvelle-Calédonie peut arborer ses propres emblèmes aux côtés de ceux de la République. Le statut Lemoine cherche ainsi à renouer avec la loi-cadre et à prendre en compte les spécificités du territoire.

Cependant, ce projet ne satisfait personne. En novembre 1983, le député Roch Pidjot présente devant l'Assemblée nationale une proposition de loi<sup>11</sup>, qui fixe les modalités de transfert de la souveraineté à un État kanak dont l'indépendance serait proclamée le 24 septembre 1984. En avril 1984, l'Assemblée calédonienne rejette à l'unanimité le statut Lemoine et, malgré les vifs débats qu'il suscite au palais Bourbon, il est adopté le 31 juillet 1984. Le gouvernement socialiste campant sur ses positions, le FI annonce en juillet 1984 le boycott actif des élections territoriales nécessaires à l'application du nouveau statut et son retrait des institutions ; il prépare, pour le congrès de Ducos des 22 et 24 septembre 1984, la constitution du Front de libération nationale kanak socialiste (FLNKS). Le mot d'ordre de boycott actif est suivi et les élections territoriales du 18 novembre 1984 sont marquées par des incidents gênant leur bon déroulement et un taux d'abstention de 50,4 %. Le refus d'une grande partie des sympathisants du FLNKS de participer au scrutin permet de mesurer l'ampleur du sentiment indépendantiste, mais favorise le RPCR qui obtient 70,87 % des suffrages<sup>12</sup>.

Après la constitution du FLNKS, le boycott actif des élections du 18 novembre 1984 et la crise ouverte qui s'en suit, le statut Lemoine d'autonomie est compromis. Le gouvernement dessaisit Georges Lemoine du dossier calédonien, rappelle le haut-commissaire Jacques Roynette et évoque, pour la première fois, l'autodétermination et l'indépendance du territoire. Le gouvernement entend développer une politique d'ordre et de dialogue qu'il confie sur les conseils du président de la République à Edgard Pisani. Le 1<sup>er</sup> décembre 1984, celui-ci est donc nommé délégué du gouvernement en Nouvelle-Calédonie et est chargé de suggérer, dans un délai de deux mois, une solution aux problèmes du territoire. Dès le 4 janvier 1985, il soumet à François Mitterrand un projet pour la Nouvelle-Calédonie et, le 7 janvier, il présente au territoire son plan d'indépendance-association (*Le Monde*, 07/01/1985 : 1 et 8). Les réactions sont mitigées. Alors que le FLNKS accepte les grands axes du plan tout en regrettant qu'il n'aille pas assez loin<sup>13</sup>, le RPCR le repousse parce qu'il considère que l'association ne peut intervenir qu'après l'indépendance (*Le Monde*, 09/01/1985 : 10). Mais l'assassinat d'Yves Tual le 11 janvier 1985, puis la mort d'Éloi Machoro et de Marcel Nonnaro, abattus le 12 janvier par le GIGN, rendent impossible la poursuite des négociations et le FLNKS comme le RPCR rejettent le plan Pisani. Quelques jours après la présentation du projet, l'état d'urgence est proclamé, le dialogue est rompu, les affrontements se multiplient et le territoire se rapproche d'une situation de guerre civile. Edgard Pisani, convaincu que l'indépendance-association constitue la seule solution à la crise calédonienne, défend son plan avec ardeur mais aussi avec raideur. Si le 19 janvier 1985, François Mitterrand<sup>14</sup>, en visite éclair sur le territoire, apporte son soutien à l'action de son délégué, son attitude sur ses chances de succès se fait plus réservée dès son retour à Paris. Ainsi, il annonce que le plan Pisani pourrait être modifié par les acteurs calédoniens, déclare que le gouvernement ne le soumettra pas en février à l'examen du Parlement

11. Proposition de loi n°2089, tendant à fixer le statut de la Nouvelle-Calédonie relatif à l'autodétermination en vue de la mise en place de l'indépendance.

12. Le RPCR remporte trente-quatre des quarante-deux sièges de l'Assemblée, le LKS en obtient six, la FNSC et le Front national un chacun.

13. Analyse du discours d'Edgard Pisani par le FLNKS, 16/01/1985 (centre des Archives contemporaines 950175/13).

14. Déclaration de François Mitterrand à son retour de Nouvelle-Calédonie, 20 janvier 1985 (Archives nationales de France, 5AG4/5302).

comme l'a suggéré Edgard Pisani et indique qu'il souhaite renforcer la base militaire de Nouméa, afin d'en faire un site moderne pouvant assurer une présence française importante et permanente dans le Pacifique Sud. Le gouvernement se démarque donc peu à peu du projet Pisani et le Conseil des ministres adopte, le 25 février, une version amendée annonçant le futur statut Fabius-Pisani. En fait, l'indépendance-association divise le gouvernement et, si le président Mitterrand semble reconnaître des qualités au plan Pisani, il ne croit pas que la voie rapide préconisée par son délégué soit acceptable pour le territoire. Ces éléments conduisent le gouvernement à privilégier une attitude temporisatrice qui s'accomplit dans le statut Fabius-Pisani promulgué le 23 août 1985. Ce statut intérimaire organise le territoire en quatre régions disposant de larges compétences. Les conseils régionaux sont élus au suffrage universel et leurs membres forment le Congrès qui se substitue à l'Assemblée territoriale. Toutefois, la régionalisation ne signifie pas une plus large décentralisation, puisque le gouvernement du territoire est supprimé et le pouvoir exécutif transféré au haut-commissaire. De plus, le gouvernement peut jusqu'au 15 novembre 1985 légiférer par ordonnance (*Le Monde*, 02/05/1985 : 10), ce qui modère fortement le pouvoir accordé aux régions. Enfin, le statut Fabius-Pisani repousse la date du scrutin d'autodétermination au 31 décembre 1987 au plus tard. Le gouvernement socialiste choisit donc de rejeter le problème calédonien au-delà des élections législatives de 1986, dont les prévisions sont peu favorables au Parti socialiste. Les élections territoriales du 29 septembre 1985, dont la participation avoisine les 80 %, mettent en œuvre les nouvelles institutions. Le RPCR obtient la majorité des sièges au Congrès, mais ne l'emporte que dans la région Sud ; le FLNKS est majoritaire aux îles Loyauté et dans les régions Nord et Centre. Ce scrutin confirme donc le clivage entre l'agglomération de Nouméa, fortement anti-indépendantiste, et un arrière-pays, largement indépendantiste. Le statut Fabius-Pisani rétablit le jeu politique et institutionnel, même si la concertation reste délicate entre les régions indépendantistes et celle du Sud.

Toutefois, le renversement de majorité lors des élections législatives du 16 mars 1986 suspend l'application du statut Fabius-Pisani. Le

gouvernement Chirac engage une politique de fermeté que le nouveau secrétaire d'État chargé des DOM-TOM, Bernard Pons, entend bien étendre à la Nouvelle-Calédonie. Le 30 avril 1986, il expose ainsi au Congrès du territoire un plan de sauvegarde de la démocratie et annonce l'élaboration d'un nouveau statut basé sur une large autonomie et sur la régionalisation (*Le Monde*, 02/05/1986 : 8). Cette réforme statutaire est réalisée en deux étapes. Tout d'abord, le premier statut Pons du 17 juillet 1986 met en place un statut transitoire devant régir le territoire jusqu'au référendum d'autodétermination maintenu en 1987. L'architecture du statut Fabius-Pisani est conservée, mais les compétences et les ressources financières dévolues aux régions sont réduites. Le Congrès retrouve une compétence générale au détriment des assemblées de régions qui « ne s'occupent plus, pour l'essentiel, que de développement économique et de transports » (Garde, 2001 : 15). Ce transfert du pouvoir des régions, dont trois sont détenues par le FLNKS au Congrès majoritairement RPCR, contredit la volonté de Jean-Marie Tjibaou de faire de l'expérience régionale « une étape dans la conquête de notre souveraineté » (Tjibaou, 1996<sup>15</sup> : 223). Des mesures touchant la culture et la terre témoignent aussi de la volonté du gouvernement Chirac de marginaliser l'indépendantisme kanak. Ainsi l'office culturel et scientifique kanak devient un office calédonien des cultures océaniques et l'office foncier est remplacé par l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF). L'action de cette agence territoriale chargée de la réforme foncière est très controversée, il lui est très largement reproché sa « politique clientéliste au bénéfice de la droite locale » (Naepels, 1998 : 293). Par ailleurs, le gouvernement renforce la présence militaire sur le territoire afin de faire régner l'ordre, ce que l'Union calédonienne perçoit et dénonce comme « l'algérification de Kanaky » (*L'Avenir calédonien*, 03/07/1986). Enfin, le scrutin d'autodétermination n'envisage plus l'indépendance-association, mais demande aux Calédoniens de choisir entre :

« l'accession du territoire à l'indépendance ou [...] son maintien au sein de la République française avec un statut fondé sur l'autonomie et la régionalisation. » (*Le Monde*, 22/05/1986 : 36)

15. N.D.L.R. : Entretien avec Marguerite Duras à Paris, le 15 mai 1926, publié dans *L'Autre journal*, 13.

Les discussions entre Bernard Pons et le FLNKS, qui dénonce le renforcement de la présence policière et continue à réclamer la participation du seul peuple kanak au référendum, sont rapidement dans l'impasse. En mars 1987, le FLNKS qui n'est pas satisfait par la décision du gouvernement de limiter le corps électoral aux personnes résidant depuis plus de trois ans dans le territoire<sup>16</sup>, appelle au boycott du référendum. Lors du scrutin d'autodétermination du 13 septembre 1987, 98,3 % des votants se prononcent en faveur du maintien dans la République, mais le taux d'abstention s'élève à 40,89 %. Puis, le 3 novembre 1987, le Congrès du territoire approuve le projet de statut de large autonomie de gestion élaborée par le gouvernement, lors d'un vote marqué par l'abstention des élus FLNKS et Front national. Ce nouveau statut Pons promulgué le 22 janvier 1988 conserve le découpage du territoire en quatre régions, mais en modifie le tracé sur la Grande Terre, ce qui permet aux anti-indépendantistes de se maintenir dans la région Sud et leur donne la possibilité de s'imposer dans la région Ouest. Les assemblées régionales continuent à former le Congrès du territoire. Le pouvoir exécutif est exercé par un Conseil exécutif composé de cinq membres élus au scrutin de liste proportionnelle, des quatre présidents de région et d'un président élu à la majorité absolue par le Congrès. Le chef de l'exécutif n'est donc plus le représentant de l'État mais un élu local. Le statut institue également une assemblée coutumière, un comité économique et social et un office calédonien des cultures. Ces nouvelles dispositions statutaires ne satisfont personne. Alors que la droite ultra s'oppose à la notion d'autonomie, le RPCR juge le remodelage des régions trop timide et le FLNKS appelle au boycott des élections permettant la mise en place du statut<sup>17</sup>. L'annonce par Bernard Pons du déroulement simultané du scrutin régional et du premier tour de l'élection présidentielle suscite une nouvelle flambée de violence dont l'affaire d'Ouvéa marque le summum<sup>18</sup>. Le gouvernement réagit fermement à la prise d'otage d'Ouvéa en ordonnant le 5 mai l'assaut de la grotte.

Ainsi, l'action du gouvernement Chirac ne réussit ni à faire reculer le sentiment indépendantiste, ni à contenter la droite calédonienne dont une frange tend à se radicaliser. Comme le statut Lemoine avant lui, le deuxième statut Pons est mort-né. Les réponses institutionnelles tentées entre 1984 et 1988 ne parviennent pas à juguler une crise symptomatique à la fois d'un malaise propre à l'archipel, des relations difficiles qu'entretiennent le territoire et l'État français, mais aussi de la dimension nationale que revêt la question calédonienne dans cette période de forte opposition entre la gauche et la droite métropolitaines. Les gouvernements s'enlisent parce que la constitution française offre peu de solutions<sup>19</sup>. Si la Constitution autorise par son article 53 la consultation de la population, elle ne permet pas de limiter le corps électoral à une catégorie de la population. En Nouvelle-Calédonie, les référendums d'autodétermination soulignent que la majorité de la population kanak est favorable à l'indépendance, mais qu'elle est minoritaire au sein de la population totale du territoire. La tenue de référendum d'autodétermination dont le résultat est donc prévisible au regard de la démographie du territoire, ne permet pas de dépasser l'antagonisme pour ou contre l'indépendance et alimente les tensions entre les communautés. L'incapacité des gouvernements à gérer la question calédonienne provient à la fois de leur lecture souvent étroite de la loi (Faberon, 1997 : 162-166), de leur refus ou bien de leur mollesse à mener le territoire à l'indépendance et des pressions exercées par leur électoral.

### Vers la restauration du dialogue

Le 8 mai 1988, François Mitterrand est réélu à la présidence de la République. La Nouvelle-Calédonie devient alors un des dossiers prioritaires du nouveau gouvernement Rocard. Très rapidement, le Premier ministre suggère l'envoi dans le territoire de la mission du dialogue, ce qu'accepte François Mitterrand. À l'issue d'un séjour de cinq semaines en Nouvelle-Calédonie,

16. Cette mesure s'inspire du critère retenu lors de la consultation en 1966 de la population de la Côte française des Somalis, puis lors de celle, en 1977, de la population des territoires français des Afars et des Issas.

17. Ambiance générale sur le territoire, 26 novembre 1987 (centre des Archives contemporaines, 940219/73).

18. Voir à ce sujet Forestier (1988), Picard (1988), Plenel et Rollat (1988), Sanguinetti (1989), Weill (1989), Legorjus (1990), Lafleur (2000 : 124-133).

19. Plusieurs juristes se sont penchés sur cette question. Nous avons travaillé à partir de Luchoire (1984) et Garde (2001 : 77-100).

cette mission, dirigée par Christian Blanc et composée du chanoine Paul Guiberteau, du pasteur Jacques Stewart, du préfet Pierre Steinmetz, du conseiller d'État Jean-Claude Périer et du franc-maçon Roger Leray, rend son rapport à Michel Rocard. Elle estime que la solution du problème passe par le dépassement de « l'opposition entre la logique constitutionnelle et démocratique et la logique de la décolonisation » (Faujas, 2002 : 118-119). Pour ce faire, elle préconise la recherche d'un accord entre le RPCR et le FLNKS, la négociation d'un nouveau statut, la tenue en novembre 1988 d'un référendum national sur l'évolution statutaire du territoire, la mise en sommeil pendant dix ans de la question de l'indépendance et le déroulement en 1998 d'un référendum d'autodétermination. Les réflexions de la mission du dialogue jettent les bases de l'accord de Matignon conclu le 26 juin 1988 entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou. Après la poignée de mains historique des deux hommes, les négociations se poursuivent et aboutissent à la signature de l'accord Oudinot le 20 août 1988<sup>20</sup>. Toutefois, Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou doivent convaincre les franges extrêmes de leur mouvement du bien-fondé de leur décision<sup>21</sup>.

Au terme de ces consultations, il est prévu d'organiser entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 décembre 1998 un référendum d'autodétermination dont seront exclues les personnes arrivées sur le territoire après 1988. Par ailleurs, la loi du 12 juillet 1988 dote le territoire d'un statut d'administration directe<sup>22</sup>, qui remet le pouvoir exécutif entre les mains du haut-commissaire secondé par un comité consultatif dont les membres désignés par décret représentent « les principales familles politiques de Nouvelle-Calédonie ». Cette loi statutaire est clairement définie comme transitoire, puisqu'elle doit permettre d'attendre que le référendum national du 6 novembre 1988 se prononce sur le statut devant régir la Nouvelle-Calédonie jusqu'en 1998. Le projet statutaire soumis au référen-

dum recueille 80 % des suffrages. La Nouvelle-Calédonie enregistre une participation supérieure (63,2 %) à celle du référendum de 1987, mais les communes à dominante européenne ont majoritairement voté non, alors que les communes mélanésiennes, y compris celles traditionnellement anti-indépendantistes, se sont largement ralliées au oui<sup>23</sup>.

La loi statutaire du 9 novembre 1988<sup>24</sup> découpe le territoire en trois provinces, Nord, Sud et îles Loyauté. Chacune d'elles est dotée d'une assemblée de province élue au scrutin proportionnel et est représentée par le président de l'assemblée. Ces trois assemblées forment le Congrès du territoire chargé des affaires territoriales (art. 9, loi n° 88-1028). Le haut-commissaire conserve l'exécutif. La loi statutaire prévoit également la création d'un institut de formation des personnels administratifs, d'une agence de développement de la culture kanak (ADCK) et d'une agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF), dont le but est de favoriser « le développement économique, social et culturel du territoire » (art. 1, loi n° 88-1028). Ce statut entre en vigueur le 14 juillet 1989.

Les accords de Matignon et l'organisation statutaire qui en découle, traduisent la volonté de l'État de dissocier l'avenir de la Nouvelle-Calédonie de la seule alternative pour ou contre l'indépendance<sup>25</sup>. En suspendant pour dix années la question de l'indépendance, il permet au territoire de se concentrer sur son développement. Cependant, l'adoption puis l'application des accords Matignon-Oudinot ne se font pas sans résistances et sans susciter des interrogations ; l'assassinat le 4 mai 1989 de Jean-Marie Tjibaou et de Yeiwéné Yeiwéné par Djubelly Wéa en témoignent.

### L'innovation institutionnelle

Les bilans intermédiaires des accords de Matignon montrent que des inégalités et des tensions subsistent au sein du territoire et entre

20. Communication au Conseil des ministres du 24 août 1988 (centre des Archives contemporaines, 930009/2). N.D.L.R. : C'est cet ensemble que l'on appelle « les accords de Matignon ».

21. L'accord de Matignon : unanimité au RPCR, consensus minimum au FLNKS, 25 juillet 1988 (centre des Archives contemporaines, 940219/76).

22. Conseil des ministres du 27 juillet 1988 (centre des Archives contemporaines, 930009/1).

23. Communication au Conseil des ministres du 9 novembre 1988 (centre des Archives contemporaines, 930009/3).

24. Pour une analyse détaillée du statut, se reporter à Garde (2001 : 111-178).

25. Concernant l'analyse de l'après-Matignon, voir Besset (1988), Connell (1988), Faberon (1992 et 1997), Dalmayrac (1997), Luchaire (2000 : 2-4).

les communautés. Dès 1991, les acteurs politiques calédoniens affichent la même volonté d'éviter un « référendum-couperet » qui pourrait faire resurgir les troubles et les affrontements communautaires. Jacques Lafleur invite alors la classe politique calédonienne et l'État français à rechercher une solution consensuelle. Au regard de l'évolution de la démographie, le FLNKS sait son échec probable lors du référendum de 1998, il se rallie donc au point de vue du député Jacques Lafleur. Il pose cependant comme préalable à toutes discussions d'ordre institutionnel la conclusion d'un accord relatif au nickel permettant la construction dans la province Nord d'une usine de traitement du minerai.

En effet, suite aux accords de Matignon, la province Nord a racheté au groupe Lafleur la Société minière du Sud-Pacifique (SMSP). Elle se trouve ainsi depuis 1990 à la tête d'un important potentiel économique. Afin de le mettre en valeur, elle négocie à partir de 1995 avec l'État pour qu'il autorise l'implantation d'une usine de traitement du nickel dans le Nord. L'enjeu est de taille puisqu'une telle infrastructure permettrait à la province Nord de profiter de la valeur ajoutée issue de la transformation du minerai, de ne pas dépendre de la seule usine de traitement du territoire située dans la province Sud et de tenter de contrebalancer la domination économique du Grand-Nouméa. Parallèlement à ses tractations avec Paris, la province traite avec le groupe minier canadien Falconbridge, qui se dit prêt à investir dans la construction de l'usine à condition qu'elle l'autorise à exploiter ses sites miniers pendant au moins vingt-cinq ans. Une requête d'une telle durée nécessite de disposer d'un vaste domaine minier. Pour répondre à cette attente, la SMSP souhaite échanger le site qu'elle possède à Poum avec le site que la Société Le Nickel (SLN) détient à Koniambo. Toutefois, Eramet qui contrôle la SLN tarde à accepter un échange bénéficiant à l'un de ses principaux concurrents. Le gouvernement Juppé s'enlise dans la tractation avec Eramet et par conséquent, la négociation institutionnelle avec les acteurs politiques calédoniens stagne. Après la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997 et le retour des socialistes au gouvernement, Lionel Jospin confie le dossier à Philippe

Essig qui parvient à infléchir Eramet, moyennant une compensation financière. Le 1<sup>er</sup> février 1998, Eramet et la SMSP signent l'accord de Bercy qui, en levant le préalable minier, permet la reprise, le 24 février suivant, des discussions politiques et institutionnelles<sup>26</sup>.

Elles aboutissent à un accord conclu le 21 avril 1998 à Nouméa<sup>27</sup> dont le préambule reconnaît que :

« La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. Des hommes et des femmes ont perdu dans cette confrontation leur vie ou leurs raisons de vivre. De grandes souffrances en sont résultées. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée, ce qui équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagée dans un destin commun. »

À partir de ce constat, l'État français prévoit de transférer certaines de ses compétences au territoire. Ce processus d'aménagement et de partage de la souveraineté de l'État est à la fois irréversible et progressif (Faberon et Agniel, 2002 : 19-38), puisqu'il doit s'étendre sur une période de quinze à vingt ans. Il repousse donc d'autant le référendum d'autodétermination qui doit se tenir avant la fin du quatrième mandat du Congrès. Le 5 mai 1998, l'accord est conclu à Nouméa par le Premier ministre, Lionel Jospin. Puis le 6 juillet 1998, le Parlement réuni en congrès adopte la révision constitutionnelle nécessaire à la mise en place de l'accord de Nouméa. Notons que la révision constitutionnelle ne porte pas sur quelques articles, mais sur l'accord de Nouméa lui-même qui est ainsi quasiment institutionnalisé. Le projet de loi constitutionnelle du 6 juillet 1998 propose d'accorder à la Nouvelle-Calédonie une autonomie sans précédent. Selon ce statut, l'archipel ne serait alors ni un territoire d'Outre-mer, ni une collectivité territoriale et disposerait d'un cadre institutionnel taillé sur mesure. L'accord est ensuite ratifié, le 8 novembre 1998, par 72 % des électeurs calédoniens concernés. Enfin, se déroulent le 28 mai 1999 les élections permettant la mise en place des nouvelles institutions territoriales. La Nouvelle-Calédonie expérimente depuis un statut inédit

26. Concernant les négociations de Bercy et de Nouméa, voir les témoignages de Lafleur (2000 : 206-222), Faberon et Agniel (2000 : 61-70) et Christnacht (2003 : 65-83).

27. Concernant l'accord de Nouméa et le statut qui en découle, voir Chappel (1999), Luchaire (2000), Faberon et Agniel (2000) et Garde (2001).

dans l'histoire des relations de la métropole et de son Outre-mer (Garde, 2001 : 179-321).

Le statut issu de l'accord de Nouméa maintient les trois provinces et leurs assemblées élues, mais augmente le nombre de sièges qui les compose. Le Congrès porté à cinquante-quatre sièges est élu pour cinq ans et ses compétences sont étendues par la loi du 19 mars 1999, qui lui permet de voter des délibérations ayant le caractère des lois du pays. Le Congrès a la charge d'élire à la représentation proportionnelle un gouvernement collégial composé de cinq à onze membres représentatifs des groupes politiques élus en son sein. Le gouvernement détient le pouvoir exécutif, peut proposer des lois au Congrès et est responsable devant ce dernier. Un Conseil économique et social est élu pour cinq ans, le Congrès doit le consulter pour toutes délibérations concernant la situation économique et sociale du territoire. Le Sénat coutumier fondé en 1988 demeure, il doit être saisi des lois de pays concernant l'identité kanak. Outre ces dispositions institutionnelles, le statut instaure une citoyenneté calédonienne distincte de la nationalité française, ce qui introduit une rupture avec le principe d'unité de la République. Cette citoyenneté doit permettre « au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun » (préambule de l'accord de Nouméa). De plus, le territoire peut exercer un rôle d'observateur au sein d'organisations internationales et régionales.

L'accord de Nouméa et le statut qui en découle, semblent introduire une trace de fédéralisme au sein de la République française. De plus, ils paraissent privilégier le concept de décolonisation sans indépendance à celui de décolonisation réalisée dans l'indépendance. Le statut de 1998 est donc inédit à plusieurs égards et la députée Catherine Tasca souligne dans un rapport présenté à l'Assemblée nationale, en juin 1999, que :

« même si cette évolution institutionnelle est le fruit d'un contexte spécifique et si elle ne saurait nécessairement constituer un modèle pour d'autres territoires, rien n'interdit de voir en elle un précédent qui permette d'aborder la question de l'Outre-mer d'une manière nouvelle. » (Tasca, 1999)

La Polynésie française va tenter de profiter des innovations appliquées à la Nouvelle-Calédonie.

Si la solution calédonienne ne peut être transposée telle quelle à la Polynésie française, puisque la question du maintien ou non de ce territoire au sein de la République française ne se pose ni dans les mêmes termes, ni dans le même contexte historique, l'accord de Nouméa ouvre des perspectives à l'ensemble de l'Outre-mer français.

## Conclusion

Durant la période coloniale, l'État est tout puissant et dote la Nouvelle-Calédonie des institutions et de la législation qui servent ses projets de colonisation pénale et libre. La négation de la population kanak et la quasi-inexistence de la société civile permettent la longévité du cadre institutionnel colonial. Toutefois, la Seconde Guerre mondiale donne l'occasion aux populations du territoire de faire entendre leurs voix. À cet égard, le ralliement de la Nouvelle-Calédonie à la France libre constitue l'un des premiers face à face entre la société civile calédonienne et l'État français. Dès lors, un véritable jeu politique se développe en Nouvelle-Calédonie et l'État doit désormais composer avec les pressions exercées par les forces politiques calédoniennes. Les relations État-territoire sont de plus en plus dominées par les questions statutaires qui deviennent elles-mêmes des enjeux politiques majeurs. L'histoire de la Nouvelle-Calédonie semble alors se précipiter puisque depuis 1946 le territoire a expérimenté une dizaine de statuts. Par ces lois statutaires, l'État accorde plus ou moins d'autonomie au territoire, mais ne parvient pas à enrayer les revendications politiques. Cette succession de statuts ne témoigne donc pas d'une réelle réforme des liens entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, mais plutôt des difficultés de l'État à penser l'évolution du territoire et à jouer son rôle d'arbitre impartial. Depuis les accords de Matignon, l'État privilégie le rééquilibrage du territoire qui devrait permettre de régler la question de l'indépendance rejetée à plus tard. Toutefois, l'accord de Nouméa, dont certaines dispositions « écornent » la conception unitaire de l'État français, pourrait permettre de dépasser les cadres institutionnels et juridiques traditionnels et d'initier une solution originale à l'équation calédonienne.

## BIBLIOGRAPHIE

- L'AVENIR CALÉDONIEN* 630, 1968 (30 janvier). « Motion d'autonomie interne », pp. 1-4.
- L'AVENIR CALÉDONIEN* 952, 1986 (3 juillet). « Nouvelle stratégie coloniale contre l'indépendance III », p. 2.
- BESSET, Jean-Paul, 1988. *Le dossier calédonien. Les enjeux de l'après-référendum*, Paris, Éditions La Découverte, 174 p.
- CAZAUMAYOU, Jérôme et Thomas DE DECKKER, 1999. *Gabriel Païta, témoignage kanak. D'Opao au pays de la Nouvelle-Calédonie. 1929-1999*, Paris, L'Harmattan, Mondes océaniques, 272 p.
- CHAPPELL, David A., 1999. The Noumea Accord. Decolonization without independence in New Caledonia, *Pacific Affairs* 72, 3, pp. 373-391.
- CHRISTNACHT, Alain, 2003. *L'œil de Matignon. Les affaires corses de Lionel Jospin*, Paris, Seuil, 329 p.
- CONNELL, John, 1987. *New Caledonia or Kanaky. The political history of a French colony*, Canberra, National Development, Pacific Research Monograph 16, 493 p.
- , 1988. New Caledonia: The Matignon Accord and the colonial future, *Occasional Paper* 5, Sydney, Research Institute for Asia and the Pacific, 32 p.
- COULON, Marc, 1985. *L'irruption kanak. De Calédonie à Kanaky*, Paris, Messidor/Éditions sociales, 260 p.
- DALMAYRAC, Dany, 1997. Les accords de Matignon : du temps des désaccords au temps des accords, thèse de doctorat, université du Pacifique Sud, Nouméa, 2 vol., 676 p.
- DAUPHINÉ, Joël, 1987. *Chronologie foncière et agricole de la Nouvelle-Calédonie, 1853-1903*, Paris, L'Harmattan, 159 p.
- , 1989. *Les spoliations foncières en Nouvelle-Calédonie (1853-1913)*, Paris, L'Harmattan, 347 p.
- DELABAUME, F., 1886. *La Nouvelle-Calédonie devant la France*, Paris, Imprimeries Chaix, 55 p.
- DESLHIAT, Claude, 1988. Nouvelle-Calédonie : quarante ans d'histoire politique, *Regards sur l'actualité* 144, Paris, La Documentation française, pp. 3-43.
- DOMMEL, Daniel, 1993. *La crise calédonienne*, Paris, L'Harmattan, 255 p.
- FABERON, Jean-Yves, 1992. *La Nouvelle-Calédonie, laboratoire de statuts d'Outre-mer*, Nouméa, Publications de la Société d'études historiques de Nouvelle-Calédonie 49, 201 p.
- FABERON, Jean-Yves (éd.), 1997. *L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie. L'évolution des liens de la France avec ses collectivités périphériques*, actes du colloque de Montpellier (14-15 mars 1997), La Documentation française, 276 p.
- FABERON, Jean-Yves et Guy AGNIÉL (éds), 2000. *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, actes du colloque de Nouméa (17-19 novembre 1999), La Documentation française, 464 p.
- FAUJAS, Alain, 2002. *Christian Blanc, l'inclassable*, Paris, Balland, 217 p.
- FEILLET, Paul, 1898 (2 mai). Ouverture de la session ordinaire du Conseil général.
- FORESTIER, Patrick, 1988. *Les mystères d'Ouvéa*, Paris, Édition Filipachi, 287 p.
- GABRIEL, Claude et Vincent KERMEL, 1988. *Nouvelle-Calédonie. Les sentiers de l'espoir*, Montreuil, La Brèche-PEC, 220 p.
- GARDE, François, 2001. *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, Paris, L'Harmattan, 351 p.
- GIRARDET, Raoul, 1995. *L'idée coloniale en France*, Paris, Hachette, Pluriel, 506 p.
- KANAK 47, 1981 (23-30 mai). « Le militantisme », pp. 10-12.
- KURTOVITCH, Ismet, 1997. *Aux origines du FLNKS : l'UICALO et l'AICLF (1946-1951)*, Nouméa, Îles de Lumière, 146 p.
- , 1997. Sortir de l'indigénat. Cinquantième anniversaire de l'abolition du régime de l'indigénat en Nouvelle-Calédonie, *Journal de la Société des Océanistes* 105, pp. 117-139.
- LAFLEUR, Jacques, 2000. *L'assiégé. 25 ans de vie politique. Une histoire partagée avec la Nouvelle-Calédonie*, Paris, Plon, 270 p.
- LEBLIC, Isabelle, 1993. *Les Kanak face au développement. La voie étroite*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 412 p.
- LEGORJUS, Philippe, 1990. *La morale et l'action*, Paris, Éditions Fixot, 297 p.
- Le Monde*, 1985 (7 janvier). Les propositions de Monsieur Edgard Pisani, pp. 1 et 8.
- , 1985 (2 mai). Communiqué du Premier ministre, p. 10.
- , 1986 (2 mai). Pons veut effacer le statut Pisani, p. 8.
- , 1986 (22 mai). Le président de la République est 'très réservé' sur le projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie, p. 36.
- LUCHAIRE, François, 1984. Ce que permet la Constitution, *Le Monde*, 25 décembre, p. 6.
- , 2000. *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Paris, Economica, 149 p.
- MERLE, Isabelle, 1995. *Expériences coloniales. La Nouvelle-Calédonie, 1853-1920*, Paris, Belin, 479 p.
- MONCELON, Léon, 1886. *Le bain et la colonisation pénale à la Nouvelle-Calédonie par un témoin oculaire*, Paris, C. Bayle, 247 p.

- NAEPELS, Michel, 1998. *Histoire de terres kanakes*, Paris, Belin, 379 p.
- PEYREFITTE, Alain, 1997. *C'était de Gaulle*, tome 2, Paris, Studio Centre, Fayard, 652 p.
- PICARD, Gilbert, 1988. *L'affaire d'Ouvéa*, Monaco, Édition du rocher, 150 p.
- PLENEL, Edwy et Alain ROLLAT, 1988. *Mourir à Ouvéa. Le tournant calédonien*, Paris, Éditions La Découverte, 274 p.
- SANGUINETTI, Antoine (éd.), 1989. *Enquête sur Ouvéa*, Paris, Ligue des droits de l'homme, 202 p.
- SAUSSOL, Alain, 1979. *L'héritage. Essai sur le problème foncier mélanésien en Nouvelle-Calédonie*, Paris, Publications de la Société des Océanistes 40, 493 p.
- SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DES DOM-TOM, 1984. *La politique de la France en Nouvelle-Calédonie, 1983-1984. L'avant-Nainville, Nouméa, 20 mai 1983*, Paris, pp. 1-2.
- SPENCER, Michael, Allan WARD et John CONNELL (éds), 1989. *Nouvelle-Calédonie. Essai sur le nationalisme et la dépendance*, Paris, L'Harmattan, 304 p.
- TASCA, Catherine, 1999 (2 juin). Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, n° 1665, Paris, Assemblée nationale.
- WEILL, Henri, 1989. *Opération Victor*, Balma, Éditions universelles, 114 p.