

Revue Juridique

POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DE NOUVELLE-CALÉDONIE

37
2021/1

www.rjpenc.nc

Revue semestrielle
1 700 F CFP / 14€



DOSSIERS

- L'eau dans tous ses états en Nouvelle-Calédonie

DOCTRINE

- Aboutissement de l'Accord de Nouméa : consécration du partage ou des clivages ?
- La préservation des compétences de la Nouvelle-Calédonie : nouveau moyen invocable en Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)
- Quelques réflexions australiennes sur le deuxième référendum
- Le difficile chemin du consensus en Nouvelle-Calédonie
- Un plafond de verre pour les femmes politiques calédoniennes ?
- Les pôles régionaux spécialisés en matière d'environnement en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna : un coup d'épée dans l'eau ?
- Référentiel de la construction de la Nouvelle-Calédonie
- La difficile conciliation de la préservation de l'ordre public et des libertés fondamentales à l'épreuve de la réforme du code des débits de boissons alcooliques en province Sud
- Viol sur mineur, quel consentement ?

PORTRAIT

- Portrait de Patrice Jean



COMITÉ D'HONNEUR

- **Jean-François Auby**, Professeur associé à l'Institut d'études politiques de Bordeaux.
- **Bertrand Badie**, Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris.
- **François Garde**, Président de tribunal administratif, ancien administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises.
- **Olivier Gohin**, Professeur de droit public à l'Université de Paris II.
- **Antoine Leca**, Professeur d'histoire du droit à Aix-Marseille Université.
- **Eric de Mari**, Professeur d'histoire du droit à la Faculté de droit de Montpellier.
- **Jacques Mestre**, Professeur de droit privé à Aix-Marseille Université, ancien Président de la section de droit privé du Conseil national des universités, Doyen honoraire de la Faculté de droit.
- **Gilbert Orsoni**, Professeur de droit public, ancien Doyen de la Faculté de droit d'Aix-Marseille Université.
- **Marc Pena**, Professeur d'histoire du droit, Vice-Président d'Aix-Marseille Université.
- **Norbert Rouland**, Professeur d'anthropologie juridique à Aix-Marseille Université, membre de l'Institut universitaire de France.
- **Dominique Turpin**, Professeur de droit public, ancien Président de l'Université d'Auvergne.
- **Jacques Ziller**, Professeur de droit public à l'Université de Pavie.
- **Paul de Deckker**[†], Professeur d'anthropologie politique et sociale, ancien Président de l'Université de la Nouvelle-Calédonie.
- **François Luchaire**[†], ancien membre du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.
- **Gérard Bélorgey**[†], ancien Président de RFO.

Fondateur : Jean-Yves Faberon

Anciens directeurs : Jean-Yves Faberon, Patrice Jean, Jean-Florian Eschylle, Bernard Chérioux, Anne Gras.

ADMINISTRATION

Président : Robert Bertram / **Secrétaire** : Christine Goyetche / **Trésorier** : Bernard Chérioux

RÉDACTION

Directeur de publication : Robert Bertram

Conseil de rédaction : Frédéric Angleviel, Marion Bastogi, Tarik Bélamiri, Séverine Blaise, Carine David, Victor David, Florence Faberon, Céline Martini, Guy Solal, Luc Steinmetz, Léon Wamytan.

Comité de lecture : Florence Faberon (Professeure de droit public à l'université de Guyane), Antoine Leca (Professeur d'Histoire du Droit Aix-Marseille Université, Directeur du Centre de Droit de la Santé), René Teboul (Maître de conférences de sciences économiques HDR, Aix-Marseille Université), Laurent Tesoka (Maître de conférences de Droit public HDR, Aix-Marseille Université, Directeur de l'Institut de droit d'outre-mer), les anciens directeurs de la Revue.

SECTEURS ET RESPONSABLES DE SECTEURS

Chronique institutionnelle : Robert Bertram

Chronique de jurisprudence : de droit électoral : Anne Perrier Gras / **de droit administratif** : Nathalie Peuvrel / **de droit privé** : Dominique Le Taillanter

Chronique de droit coutumier kanak : Antoine Leca

Illustration de couverture : coordination de Robert Bertram, les responsables de dossiers

Traductrice : Anne-Marie Calmy / **Mise en page** : MdT@maisondutampon.nc / **Numéro d'ISSN** : 1762 – 0368

Siège social : 234 Quartier Bernard - 98890 Païta

Adresse postale : BP 18735 - 98857 Nouméa cedex / **Email** : rjpecnc@rjpecnc.nc / **Site Internet** : www.rjpecnc.nc

ABONNEMENTS (Bulletin d'abonnement à la fin de la revue ou via notre site www.rjpecnc.nc)

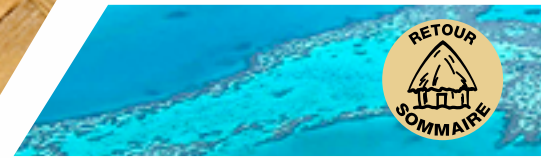
« NUMÉRIQUE »

- Abonnements et téléchargements sur le site www.rjpecnc.nc

NOTE AUX AUTEURS

Les manuscrits proposés pour publication dans la *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie* doivent être adressés au directeur scientifique ou au directeur de la publication de la Revue (adresse postale : RJPENC BP 18735 98857 NOUMÉA CEDEX) sur support papier ou informatique ou transmis par mail (adresse électronique : rjpecnc@rjpecnc.nc). Ces documents et supports restent la propriété de la Revue et ne sont pas retournés aux auteurs. Les auteurs dont le manuscrit est accepté s'engagent à ne pas le proposer à un autre support quel qu'il soit ; une reprise dans une autre publication est soumise à l'autorisation expresse de la direction de la Revue et ne pourrait, en toute hypothèse qu'être postérieure à la publication dans la RJPENC. Tout texte proposé pour publication ne doit pas dépasser 50 000 signes (notes incluses, espaces compris ainsi que les éventuelles illustrations ou figures, dont la publication est faite en noir à l'exclusion de couleurs). Il comporte les éléments suivants : le prénom et le nom de l'auteur, sa qualité (il peut aussi ne faire figurer aucune qualité, ou, au maximum, deux qualités), l'adresse postale et électronique de l'auteur, le titre de l'article ainsi que son sommaire, et un très bref résumé en vue de la proposition de l'article sur l'@boutique. Les textes proposés à la RJPENC doivent se conformer à la charte éthique et à la charte typographique de la Revue, inscrites dans le règlement intérieur de l'association de la Revue et communiquées aux auteurs. Les textes proposés sont contrôlés par le comité de lecture de la Revue. La présente note aux auteurs est adressée systématiquement à toute personne avec laquelle il a été convenu qu'elle y apporterait une contribution écrite. Lorsque les épreuves du nouveau numéro de la Revue sont prêtes, elles sont adressées par voie électronique aux auteurs pour correction. La réponse des auteurs doit parvenir à la Revue dans le délai impératif de huit jours, sans quoi il est convenu qu'il n'y a pas lieu d'opérer de corrections à ces épreuves.

Les opinions émises dans la *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie* n'engagent que leurs auteurs.



Editorial n° 37

Voici la première publication de la *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie* en version numérique. En effet, la version papier de notre *Revue* relève « du monde d'avant », celui où les institutions soutenaient par leurs généreuses subventions l'essor de ce semestriel. La récession économique, les incertitudes politiques et les hésitations d'une certaine classe politique à se positionner pour assumer des responsabilités de gestion, font qu'aujourd'hui seule une version numérique est dans nos perspectives. Encore faudra-t-il qu'une condition essentielle continue à être remplie : celle que les bénévoles qui s'impliquent sans compter dans cette *Revue* puissent être en mesure d'honorer les factures de publication !

Nos lecteurs y retrouveront leurs rubriques habituelles.

La Doctrine est illustrée par des articles très diversifiés, mais tous centrés sur la Nouvelle-Calédonie avec, en toile de fond :

- des réflexions sur la trajectoire de l'Accord de Nouméa, qui, sur sa fin, est maintenant diversement critiqué. En effet, l'absence d'élection du président du gouvernement à majorité indépendantiste établi de manière intempestive, comme la demande précipitée d'une troisième consultation référendaire binaire apparaissent comme des palinodies nous invitant à une réflexion sur l'aboutissement de l'accord ;
- la pandémie de la Covid-19 : elle a permis de préciser le rôle de l'État dans cet archipel, notamment dans le cadre de l'applicabilité du dispositif national d'état d'urgence sanitaire en Nouvelle-Calédonie ; elle a nécessité l'intervention du Conseil constitutionnel qui a reconnu le bien-fondé de l'intervention de l'État en vertu de sa compétence en matière de garantie des libertés publiques ;
- une vision depuis l'Australie du second référendum sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie : un point de vue mettant en relief les implications stratégiques pour la France, l'Australie, mais aussi pour la région du Pacifique Sud ;
- la position des femmes dans le domaine politique, sujet universel auquel nous devons ici réfléchir ;
- la mise en place des pôles régionaux spécialisés en matière d'environnement,
- la mise en place d'un référentiel dans la construction : une démarche pragmatique en cours de développement constituant un nouvel écosystème impliquant une approche collaborative et inclusive afin de poser des bases normatives ;
- une analyse juridique de la politique de lutte contre la consommation excessive d'alcool qui sous-tend une difficile conciliation de la préservation de l'ordre public et des libertés fondamentales et,
- question délicate pour une étude précise : le viol sur mineur, et l'invocation du consentement.

Le dossier sur les politiques de l'eau, homogène, présente la position des diverses autorités chargées de faire bénéficier les citoyens d'une bonne qualité de l'eau, sur le plan de la consommation. Sur le plan technique est expliquée l'intervention des professionnels pour la fourniture d'une eau en abondance, suffisante, et *in fine* correctement recyclée. Un deuxième volet s'attache à présenter des analyses plus scientifiques émanant de professionnels opérant dans des associations ou des organismes spécialisés dans la protection et la mise en valeur de l'eau.

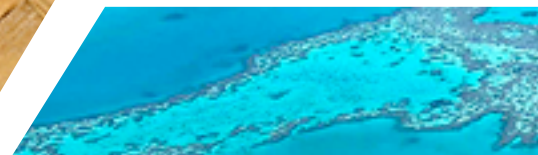
À quelques semaines près, cette publication sur « l'eau dans tous ses états » dans la *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, est proche de la journée mondiale de l'eau décrétée par l'Organisation mondiale des Nations Unies. Du représentant de l'État en passant par les responsables des institutions jusqu'à la collectivité de proximité qu'est la commune, tous détaillent leurs actions, leurs responsabilités, leurs difficultés, leur volonté d'agir au mieux pour le bien-être de leurs populations. Les articles scientifiques qui suivent sont de connotation plus universitaire. Ils éclairent une Nouvelle-Calédonie complexe par son pluralisme tant juridique que culturel, ce qui rend la gestion de l'eau problématique selon le domaine foncier sur lequel se trouve la ressource. Tout l'enjeu réside dans la construction d'une politique de l'eau partagée, dans une société où les représentations et les organisations sociales sont difficilement conciliables. Plusieurs organismes apportent aux responsables politiques des analyses pertinentes sur sa qualité tant en amont qu'en aval en assurant une surveillance des milieux naturels et de l'environnement, en s'attachant à intégrer la nécessaire prise de conscience du principe économique de l'eau, et en évaluant les menaces qui pèsent sur cette précieuse ressource.

La rubrique de droit coutumier kanak attire notre attention sur d'inquiétantes dérives. Quant à la rubrique Libres Opinions, celle-ci nous enrichit toujours des points de vue essentiels. Les chroniques tant jurisprudentielles qu'institutionnelles, comme la bibliographie nous permettent de compléter nos horizons juridiques, politiques et économiques consacrés à la Nouvelle-Calédonie, et enfin la partie documentaire fourmille de précieuses références.

Pour terminer, admirons un portrait à quatre mains de notre regretté ami et complice Patrice Jean pilier indispensable de notre *Revue* depuis sa création. Son enthousiasme communicatif et bienveillant lui permettait d'être en harmonie avec l'autre. Curieux de tout, attentif aux réalités qui l'entouraient, Patrice était un esprit indépendant à l'égard de toutes rigidités dogmatiques. À sa famille, à son épouse, s'adressent toutes les condoléances émues de la *Revue*.

Toute l'équipe de la *Revue* vous remercie de votre fidélité et vous souhaite une excellente lecture.

Robert Bertram,
Directeur de la RJPENC



Sommaire n° 37

DOCTRINE

Abouissement de l'Accord de Nouméa : consécration du partage ou des clivages ?	07
<i>Jean-Yves Faberon</i>	
La préservation des compétences de la Nouvelle-Calédonie : nouveau moyen invocable en Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)	13
<i>Zérah Brémond</i>	
Quelques réflexions australiennes sur le deuxième référendum	19
<i>Denise Fisher</i>	
Le difficile chemin du consensus en Nouvelle-Calédonie	26
<i>Nicolas Clinchamps</i>	
Un plafond de verre pour les femmes politiques calédoniennes ?	39
<i>Pierre-Christophe Pantz</i>	
Les pôles régionaux spécialisés en matière d'environnement en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna : un coup d'épée dans l'eau ?	54
<i>Sylvaine Aupetit</i>	
Référentiel de la construction de la Nouvelle-Calédonie	65
<i>Djamil Abdelaziz et Catherine Guillaume</i>	
La difficile conciliation de la préservation de l'ordre public et des libertés fondamentales à l'épreuve de la réforme du code des débits de boissons alcooliques en province Sud	85
<i>Bernard Chérioux</i>	
Viol sur mineur, quel consentement ?	108
<i>Dominique Le Taillanter</i>	

DOSSIER : L'EAU DANS TOUS SES ÉTATS EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Présentation du dossier « L'eau dans tous ses états en Nouvelle-Calédonie »	114
<i>Anne Perrier-Gras</i>	
L'Eau : des enjeux majeurs pour les milieux aquatique et marin	116
<i>Moulay Abdelghani-Idrissi</i>	
Brèves réflexions sur la répartition des compétences et la politique de l'eau (douce) partagée en Nouvelle-Calédonie	127
<i>Anne Perrier-Gras</i>	
Du diagnostic à la mise en œuvre de la Politique de l'Eau Partagée	139
<i>Geoffroy Wotling et Pearl Winchester</i>	
L'eau agricole en province Sud	149
<i>Chloé Lafleur</i>	
Vers une politique de l'eau adaptée au territoire de la province Nord	166
<i>Marie-Louise Frigère et Marion Bois</i>	
Le prix de l'eau	169
<i>Georges Naturel</i>	
La gestion de l'eau dans la commune de Païta : un partenariat public-privé qui a fait ses preuves depuis 20 ans	178
<i>Willy Gatubau</i>	

Le contexte juridique d'une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie	180
<i>Victor David</i>	
Droit de l'eau et pluralismes juridiques	194
<i>Victor David</i>	
Analyser et comprendre les représentations, les savoirs et les pratiques autour de l'eau sur terres coutumières pour appuyer la mise en œuvre de la Politique de l'Eau Partagée (PEP)	207
<i>Delphine Coulange, Séverine Bouard, Sonia Grochain, Caroline Lejars et Catherine Sabinot</i>	
Quelle contribution pour un observatoire de l'environnement dans les politiques de l'eau ? Le cas de l'OEIL : l'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie.	223
<i>Fabien Albouy, Adrien Bertaud et Anne Lataste</i>	
Gestion participative de l'eau : l'approche par bassin versant	242
<i>François Tron, Emmanuel Hernu et Régis Duffieux</i>	
Le projet PROTEGE	251
<i>Angèle Armando</i>	
L'eau de mer dans tous ses états	255
<i>Lionel Loubersac</i>	

CHRONIQUE DE DROIT COUTUMIER KANAK

La coutume, le coutumier et les charlatans , <i>Antoine Leca</i>	276
-------------------------------------------------------------------------------	-----

LIBRES OPINIONS

Lettre à Monsieur Sébastien Lecornu Ministre des Outre-mer , <i>Macate Wenehoua</i>	279
Lettre ouverte : Appel du 25 janvier 2021 pour un engagement unitaire et responsable en faveur de la construction de notre Nation pluriculturelle souveraine , <i>Macate Wenehoua</i>	283

PORTRAIT

Patrice Jean, (1942 – 2020)	289
------------------------------------------	-----

CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE

Chronique de jurisprudence administrative , <i>Nathalie Peuvrel</i>	296
----------------------------------------------------------------------------------	-----

CHRONOLOGIE

Chronologie de novembre 2020 à février 2021 , <i>Robert Bertram</i>	301
----------------------------------------------------------------------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE

L'essentiel pour comprendre l'Australie , <i>Peter Brown et Jean-Yves Faberon (dir.)</i>	318
Handicap : représentations et pratiques sociales en milieu kanak , <i>Frédéric Patane</i>	323
Taramoin , <i>Tran Ngoc-Anh</i>	323
Une Parole méconnue : le préambule de l'accord de Nouméa , <i>Frédéric Angleviel</i>	324

DOCUMENTS

Vœux de Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer, aux Calédoniennes et aux Calédoniens	325
Discours du Président du Mouvement UC - Comité Directeur du 20 février 2021 à Gamai (Gomen) , <i>Daniel GOA</i>	330
Appel à nos Gouvernants , <i>par Macate Wenehoua</i>	336
Secrétariat général du forum des îles du pacifique. Rapport des observateurs du Forum des Îles du Pacifique référendum sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie 2020	338

▶ **Aboutissement de l'Accord de Nouméa : consécration du partage ou des clivages ?**

▶ **Jean-Yves Faberon**

Professeur honoraire des universités

Résumé

L'Accord de Nouméa consécutif aux Accords Matignon aura marqué la paix et le développement de la Nouvelle-Calédonie plurielle. Pourtant son aboutissement aujourd'hui montre qu'il n'a pas déterminé un succès définitif car ses valeurs sont en danger au point qu'on doit se demander aujourd'hui s'il ne rate pas son objectif. On en trouve les causes dans certains aspects de l'accord lui-même qui mène à ce qui avait été soigneusement évité depuis trente ans : le procédé du référendum-couperet d'exclusion. Le choix imposé radicalement pour ou contre « la pleine souveraineté » et l'atteinte au suffrage universel transforment la séquence finale en brasier. Alors qu'il est clair que seule une solution négociée, de partage et de conciliation est de nature à réussir l'accord, voici revenu le temps des arrogances et des apprentis-sorciers.

Abstract

Following the Matignon Accords, the Noumea Accord will have implemented the peace and development of a multicultural New Caledonia. However, its conclusion today shows that it has not been a complete success. Its values being so much in danger, we must ask ourselves today whether its objective has not been missed. The reasons are to be found in certain ideas of the agreement itself that led to what had been carefully avoided for thirty years: the procedure of a referendum both cleaving and generating a sense of exclusion. Because of the drastically forced choice for or against "full sovereignty" and the undermining of universal suffrage, the final sequence has created an infernal situation. While it is clear that the agreement can only come to fruition with a negotiated solution and a will of sharing and conciliation, it looks as if the arrogance and apprentice sorcerers are back again.

* * *

Loués soient l'esprit de l'Accord de Nouméa et son préambule de réconciliation de la Nouvelle-Calédonie plurielle avec elle-même, pour une terre de partage, par le dialogue et pour le vivre ensemble !

L'Accord de Nouméa prolonge en 1998 les Accords Matignon de 1988. Ces derniers, qualifiés à juste titre de « miracle », avaient réussi à sortir le pays des oppositions sanglantes, et à inaugurer une nouvelle ère de paix et de consensus. Les dix ans du régime des Accords Matignon, suivis de vingt ans de régime de l'Accord de Nouméa ont établi une nouvelle Nouvelle-Calédonie : celle de l'intelligence et de la conciliation. Pendant trente ans on a persévéré dans la recherche constante du moindre élément

d'accord pour dévider le fil d'une gouvernance commune. Bien sûr, cela ne s'est pas fait dans une permanente harmonie parfaite ; évidemment, des crises ont surgi, tant il est vrai que l'accord ne peut avancer qu'en résolvant les désaccords. Et le symbole de la poignée de main historique de 1988 a réussi à éclairer ces trois décennies.

Mais depuis 2018, la fièvre monte de manière souvent inquiétante et l'on se met trop souvent à négliger l'esprit de consensus qui fonde le Pays. Doit-on aujourd'hui observer que l'Accord de Nouméa aboutit à un ratage ? (I). Pourtant la problématique politique reste claire à exprimer ; encore faudrait-il empêcher maintenant les arrogances qui jouent avec le feu (II).

I – Ratage de l'Accord de Nouméa ?

Ne soyons pas naïfs : reconnaissons que l'on peut rater les examens ou concours les mieux préparés, les mariages placés sous les meilleurs auspices... Il y a des causes à cela, et il est nécessaire de les identifier.

A. Une cause fondamentale de faillite doit d'abord être observée dans l'Accord de Nouméa lui-même. En effet, contre toute attente, ce texte rédigé par ceux-là même qui avaient négocié les Accords Matignon n'a pas tenu compte de la suprême leçon de leur mise en œuvre. Ces accords avaient prévu à l'origine en 1988, qu'après dix ans de gestion commune du pays apaisé, il y serait procédé à un référendum d'autodétermination : pour la France ou pour l'indépendance. Mais dès 1991 intervint un événement essentiel : le chef des partisans de la France (majoritaires), Jacques Lafleur, a dénoncé cette procédure, qualifiée de « référendum-couperet », alertant sur le fait que son caractère clivant radical ne pouvait que faire sombrer tous les efforts réunissant les partenaires dans leur entreprise de paix et de développement du pays. Devant cette réalité qui venait sauter aux yeux, Jacques Lafleur demandait de se rassembler tous vers une « solution consensuelle ». Et cela se réalisa : ce projet de sagesse fut mis en œuvre, quand bien même la loi édictant les dispositions des Accords Matignon, au demeurant référendaire, issue d'une consultation nationale, avait prévu le « référendum-couperet ». En 1998, et alors même que le contexte politique et économique était très tendu, il n'a donc pas été procédé à un affrontement référendaire comme initialement prévu, mais au contraire à un dialogue, à des discussions approfondies, à des négociations afin de déterminer « la solution consensuelle » propre à concilier tous les Calédoniens de bonne volonté. C'est ainsi que le résultat de cela, dit Accord de Nouméa, tournant le dos au référendum-couperet, fut soumis à un référendum d'approbation du consensus, obtenant la faveur de près des trois quarts du corps électoral. N'oublions pas en effet que c'est le peuple souverain qui doit avoir le dernier mot.

Or, les mêmes qui avaient si lucidement appliqué l'esprit de Matignon en en supprimant toute issue clivante, ont prévu, dans le texte auquel leur dialogue a abouti, de reproduire le procédé catastrophique, anxiogène et propre à aiguïser tous les antagonismes : celui du référendum d'autodétermination brutal et d'exclusion de l'autre. Comment ont-ils pu en même temps avoir la sagesse de choisir la paix en 1998 en projetant l'opposition belliqueuse pour 2018 ? Cette contradiction désigne la cause essentielle de ce qui pourrait être le ratage de l'Accord de Nouméa : l'engloutissement du génie pluraliste de ce texte, hérité des Accords Matignon, dans un affrontement de tous les dangers, partisans contre partisans, bataillons contre bataillons, drapeau contre drapeau, slogans contre slogans, reniement de la parole de paix et du partage fraternel. Tout s'écroule : la recherche des accords fait maintenant place à la mesure du désaccord. Voilà pourquoi l'Accord de Nouméa trahit son propre esprit : il en arrive à l'organisation de belligérants en deux camps dont on passe maintenant des années à mesurer et à remesurer le poids respectif. Et cela est d'autant plus consternant que ces opérations redisent que le poids des deux forces est comparable. Cela confirme l'excellence de l'esprit originel des accords : loin de chercher un vainqueur entre deux semblables, ils s'engageaient jusqu'au plus profond des identités plurielles de la Nouvelle-Calédonie pour déterminer leurs liens au lieu de procéder par exclusion.

Stupéfiant destin de l'Accord de Nouméa : alors que son avènement marque l'originalité lumineuse d'un statut progressif, évoluant en quatre mandatures de cinq ans par le transfert graduel des compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie, par la préparation d'une collectivité capable de faire face à ses responsabilités et par un rééquilibrage patient, son aboutissement nous ramène à l'anachronisme flagrant des conditions brutales des indépendances des années 60, des basculements abrupts dans les affrontements.

B. Cette perversion de l'Accord de Nouméa abritée en son sein même, aboutissant à fonder la vie politique sur son clivage fondamental et donc l'affrontement des différences, est aggravée par deux facteurs défavorables.

1. L'un est malheureusement explicitement retenu par l'Accord de Nouméa. L'objet des référendums d'autodétermination n'est pas désigné comme « l'indépendance », concept subjectif, du langage courant et affecté d'interprétations et de modulations qui se prêtent à la discussion et à la négociation. Jean-Marie Tjibaou, qui s'y connaissait en matière d'indépendance, avait en ce sens déclaré : « *l'indépendance, c'est bien calculer les interdépendances...* ». Le référendum d'autodétermination de 1987 posait ainsi la question : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance ?* »... Tandis que l'Accord de Nouméa, en contradiction avec ses fondements de dialogues et de débats, bloque dogmatiquement les chemins de l'avenir en prescrivant de se déterminer sur « la pleine souveraineté ». Ce faisant il s'écarte des interprétations ouvertes et de la notion courante, souple, négociable, d'indépendance au bénéfice de la notion juridique rigoureuse et rigide de souveraineté. Certes on doit à l'habileté du Premier ministre Édouard Philippe d'avoir fait retenir en 2018 le libellé suivant : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* » mais à vrai dire, même cette formulation n'empêche pas le maximalisme défini par le « tout ou rien » imposé ainsi comme choix. L'Accord de Nouméa fondé sur la recherche du consensus légué par les Accords Matignon aboutit à ce reniement : il écarte finalement toute réflexion nuancée pour l'aménagement consensuel et partagé de la souveraineté. Il a raté son but – pour ne pas dire qu'il a trahi ses origines.

2. L'autre facteur de ratage de son idéal n'est pas inscrit dans l'accord mais est venu postérieurement polluer tout son édifice et métastaser dans son corps convulsé. Il s'agit de la gravissime abolition du suffrage universel démocratique en Nouvelle-Calédonie. L'Accord de Nouméa, aux nobles intentions, n'avait bien évidemment pas décidé une pareille hérésie. Il avait, bien dans sa philosophie médiatrice, prévu des conditions extrêmement contraignantes de l'exercice du droit de vote en Nouvelle-Calédonie : l'inscription sur les listes électorales subordonnée à une condition de résidence de dix ans. Cette condition inédite avait pu apparaître comme bien trop lourde par certains, en comparaison des six mois du droit commun ou des trois ans des référendums d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie de 1987, des Comores en 1974 ou de Djibouti en 1977. Trois ans étaient aussi la condition de durée de résidence prévue par le projet avorté de référendum sur l'indépendance-association d'Edgard Pisani en 1985. Pourtant, la condition de l'inscription sur les listes électorales, d'une durée de résidence de dix ans au moins était exceptionnellement exigeante, mais se situait toujours dans le cadre du suffrage universel, puisque toute personne désireuse de participer au vote avait la possibilité, certes draconienne, d'y parvenir : dès lors qu'elle résiderait depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie. Condition exceptionnelle pour traiter une situation exceptionnelle, exemple de voie rigoureuse mais non intolérante ni d'exclusion de l'esprit de l'Accord de Nouméa. Hélas !, malgré une telle avancée dans l'imagination des négociateurs, il s'est trouvé des voix pour renchérir et demander toujours plus, prétendant que le nombre de dix années serait le seuil (donc en 2008) au-delà duquel le corps électoral de Nouvelle-Calédonie serait fermé, c'est à dire, le suffrage démocratique aboli... Au demeurant, que cette prétention extrémiste ait été émise ne doit pas forcément nous étonner : il existe dans chaque parti des négociateurs de bonne volonté tout comme des radicaux qui s'opposent aux solutions partagées. La suppression du suffrage universel en Nouvelle-Calédonie alors qu'il y était déjà aménagé de manière drastique par l'Accord de Nouméa n'a

pas été opéré par celui-ci : il y a été procédé de manière unilatérale par la révision de la Constitution française de 2007. Cet acte inconsidéré, radical, contraire à l'esprit consensuel de l'Accord de Nouméa et des Accords Matignon, a été imposé par l'une des trois parties aux accords, l'État qui n'a même pas demandé son avis au congrès de la Nouvelle-Calédonie. Le Congrès de la République a osé prendre cette décision alors même que l'ensemble de la représentation parlementaire de la Nouvelle-Calédonie s'y opposait. Heure de honte pour la République.

Or c'est la source de la situation explosive de la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui. En effet les référendums-couperets dans lesquels patauge la fin de l'Accord de Nouméa expriment une base électorale tronquée, ce qui fait que leur résultat : un suffrage divisé en deux masses comparables... est fictif ! L'un des deux camps se voit amputé d'une partie considérable des voix dont il dispose en réalité, démocratiquement (de l'ordre de 15 % ?). Dans la vraie vie, les Indépendantistes ne totalisent pas près de la moitié des suffrages, mais très nettement moins ! Dès lors, comment imaginer un seul instant que les Loyalistes se laisseraient imposer une victoire adverse factice ? Trafiquer le corps électoral est la pire décision jamais prise trahissant l'esprit pluraliste de l'Accord de Nouméa – et la plus dangereuse. Le pluralisme, c'est le contraire de la dictature de la majorité et *a fortiori* le bannissement absolu de tout procédé permettant par un artifice à la minorité de s'imposer en se prétendant majoritaire. Toute l'histoire du monde civilisé nous montre que lorsque le pays légal, institutionnel, veut écraser le pays réel, celui-ci naturellement se révolte. C'est notamment l'histoire de la colonisation, qui se définit comme une domination arbitraire. Qui l'eût cru : l'Accord de Nouméa se termine dans un comportement de type colonial !

Les révoltes qui ont mené à la tragédie de la grotte d'Ouvéa avaient convaincu les négociateurs de Matignon qu'il ne fallait plus procéder par rapports de forces, ni sur le terrain, ni même toujours dans les urnes : ils ont rejeté les raisonnements en termes de majorité et de minorité (d'où notamment la partition provinciale du pays). Ils ont instauré une ère d'échanges pluriels et de négociations constantes, toujours recommencées, dans le respect mutuel. Mais l'Accord de Nouméa retombe finalement aux procédures fondées sur le rejet de l'autre.

II – D'une problématique de l'intelligence aux errements des arrogances

La problématique politique aujourd'hui est pourtant claire à exprimer ; si elle n'est pas facile à résoudre, la situation devrait pourtant être moins désespérée qu'au temps de la grotte d'Ouvéa, sachant qu'aujourd'hui nous connaissons de bonnes habitudes conciliatrices forgées depuis trente ans. Et pourtant celles-ci semblent céder devant les postures arrogantes mettant en péril la culture du partage et du respect mutuel.

A – La clarté de la problématique

La confusion de la situation conflictuelle à laquelle aboutit l'Accord de Nouméa est d'autant plus regrettable qu'un tel naufrage dans la consécration des antagonismes témoigne de l'oubli du volontarisme lucide guidé depuis 1988 par la persévérance du vivre ensemble paisible, unis dans les différences. La problématique néo-calédonienne est toujours simple à exposer et n'a pas varié, elle.

À ceux qui demandent l'entière souveraineté de Kanaky, il convient de répondre encore : cette option n'est pas possible, car elle est rejetée par plus de la moitié de la population. Soyez réalistes.

À ceux qui demandent l'entière souveraineté de la France, il convient de répondre encore : cette option n'est pas possible, car elle est rejetée par près de la moitié de la population. Soyez réalistes.

La solution du problème existe donc : dans un partage de souveraineté. L'Accord de Nouméa évoque expressément cette notion. Mais il développe le traitement des compétences de gestion, et s'arrête ensuite au seuil des compétences de souveraineté. C'est là qu'il commet son erreur fondamentale, reniant toute son essence en imaginant de soumettre l'attribution en bloc de ces compétences régaliennes à un référendum-couperet. Déplorable contresens ! La Calédonie plurielle ne peut réussir que par le partage de toutes les compétences, y compris certainement les compétences de souveraineté. Et c'est déjà le cas par exemple en matière de relations internationales.

L'authentique souveraineté partagée définit le fédéralisme. Il est important de le souligner car les techniques fédérales, du partage de la souveraineté, connaissent de multiples applications sur toute la planète, dans tous les types d'États possibles et imaginables. C'est à dire qu'adopter l'inspiration fédérale, c'est réfléchir à des solutions sur mesure, originales, adaptées : c'est exactement ce qui convient à la Nouvelle-Calédonie, riche de tant de particularités. L'Accord de Nouméa se perd en finissant par demander de choisir entre les différences au lieu de partager leurs richesses. Or les techniques fédérales offrent une infinie variété d'accommodements pour une voie médiane, partagée. La diversité calédonienne peut vraiment s'y épanouir, tant dans la détermination de solutions distributives (fédéralisme externe avec la France) qu'en affinant le partage du pays en collectivités modulant différemment l'exercice des compétences (fédéralisme interne provincial), sans compter les ressources déjà connues en Nouvelle-Calédonie du fédéralisme personnel qui permet de différencier les régimes sur la base de l'identité culturelle propre de chaque population considérée. Le fédéralisme allie le respect de l'identité propre de chaque partie de la population avec la solidarité de l'ensemble. Seul le fédéralisme garantit institutionnellement la solidarité associative, contrairement à l'association contractuelle, aléatoire et conjoncturelle. Ce qui fait que l'inspiration fédérale, relativiste et réaliste, réussit là où la rupture dans la souveraineté absolue échoue, c'est que la collectivité fédérée n'est pas pénalisée par ses faiblesses car elle est forte de son État fédéral solidaire qui cependant respecte son identité propre. Tout cela est évidemment sujet à des réflexions à approfondir en dialoguant. On comprend à quel point les techniques fédérales de conciliation des différences se prêtent aux efforts d'imagination de négociateurs de bonne volonté. Aujourd'hui plus que jamais ils feraient bien d'y consacrer leurs talents et leurs débats. C'est bien cela, l'intelligence invoquée par Jean-Marie Tjibaou pour « calculer les interdépendances »... Certes, c'est infiniment plus complexe que de compter des bulletins de vote prétendant pouvoir dire bêtement « oui » ou « non » comme réponse à d'immenses questions... Nos négociateurs ne sont-ils pas capables de remplir leur mission en cherchant à déterminer le *centre de gravité* qui est le point d'équilibre des forces en présence ?

B – Le temps des arrogances

Malheureusement, en cette fin d'Accord de Nouméa, voici venu le temps des arrogances.

Des manifestations d'une extrême violence se réclamant soi-disant de « l'intérêt du pays » s'en sont prises en décembre 2020 avec acharnement à l'usine de nickel du sud (installation classée dangereuse), que les indépendantistes nationalistes devraient logiquement au contraire défendre et magnifier comme tout le patrimoine calédonien à valoriser. Et l'on a pu voir le soir même de ces événements aux informations télévisées le principal responsable de ce mouvement sauvage invoquer « la violence légitime » et « la capacité de détruire de la minorité »... propos qui relèvent de la loi pénale.

Esprit des accords, où t'es-tu envolé ? Raison et mains tendues, comment vous êtes-vous consumées ?

Aussi faut-il constater que la situation institutionnelle à présent en mars 2021 est désastreuse. Alors que la répartition des sièges au gouvernement donnait l'égalité entre 5 indépendantistes et 5 partisans de la France, avec un onzième se prétendant « non aligné », cela aurait pu inciter une telle équipe à

faire preuve d'engagement responsable pour constituer un **gouvernement de conciliation** dans le plus pur esprit de l'Accord de Nouméa et de son collège gouvernemental pluraliste. Au demeurant, le gouvernement en place pendant un an et demi a réussi à mener sa pirogue, notamment, de manière incontestable, à travers la tempête de la crise sanitaire universelle.

Las ! Les pires réflexes antagoniques sans nuances ont conduit intempestivement les membres indépendantistes du gouvernement à démissionner en bloc afin de faire chuter cette équipe pourtant pluraliste. Or le nouveau gouvernement est composé de 5 loyalistes et 6 indépendantistes mais ceux-ci étant scindés en deux groupes irréductibles de 3 membres chacun, ce gouvernement indépendantiste n'est pas capable d'établir une majorité propre à l'installer ni de désigner son président. Le coup d'éclat n'a conduit qu'au ratage de la prise du pouvoir. L'ancien gouvernement continue donc à officier en devant en principe se limiter aux affaires courantes.

En raisonnant en termes conflictuels, d'affrontements, de moyens de lutte d'un autre âge, les Indépendantistes ont fait la démonstration de leur capacité de détruire mais de leur incapacité de construire. C'est ainsi fragilisé que le Pays doit faire face en ce mois de mars 2021 au retour de l'épidémie et à la complication de la crise sanitaire, économique et sociale par un confinement jusqu'ici évité depuis un an.

Quand on sait que faute d'adoption du budget de la collectivité avant le 31 mars, c'est l'État qui détermine cet acte essentiel de sa gouvernance, on mesure le caractère aberrant de la situation : alors que pour la première fois depuis quarante ans, les indépendantistes sont majoritaires au gouvernement, leurs manœuvres finissent par aboutir au recul de l'autonomie du pays !

Ni parole, ni partage. On avait rêvé de « destin commun »...

Est-il encore possible de revenir à l'esprit des Accords Matignon, de rejeter les clivages, de s'accorder dans le partage ? À l'origine de l'Accord de Nouméa se trouvent les meilleures intentions, mais à quoi va-t-il aboutir ?

▶ **La préservation des compétences de la Nouvelle-Calédonie : nouveau moyen invocable en Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)**

À propos de la décision n° 2020-869 QPC du 4 décembre 2020, M. Pierre-Chanel T. et autres

▶ **Zérah Brémond**

Enseignant-chercheur contractuel à l'Université Grenoble Alpes, CRJ (EA 1965)

Résumé

Dans sa décision rendue le 4 décembre 2020, le Conseil constitutionnel était appelé à se prononcer sur l'applicabilité du dispositif national d'état d'urgence sanitaire à la Nouvelle-Calédonie. En dépit d'une compétence transférée de manière définitive aux institutions néocalédoniennes en matière de santé et d'hygiène publiques, les sages ont conclu au bien-fondé de l'intervention de l'État en vertu de sa compétence en matière de garantie des libertés publiques. Si cette décision témoigne d'une limitation de l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie dans un contexte de crise sanitaire, elle contribue néanmoins au renforcement de la protection de la compétence de la Nouvelle-Calédonie par la QPC. Le Conseil constitutionnel a en effet saisi l'occasion de faire de la « *méconnaissance du domaine des compétences de la Nouvelle-Calédonie* », un moyen invocable en QPC. Il n'est donc plus seulement juge des libertés mais régulateur des compétences, de manière analogue à ce que serait une Cour suprême dans un État fédéral.

Abstract

In its decision rendered on 4 December 2020, the Constitutional Council was called upon to rule on the applicability of the national health emergency system to New Caledonia. In spite of a competence definitively transferred to New Caledonian institutions in matters of public health and hygiene, the constitutional judges concluded that the intervention of the State was justified by virtue of its competence to guarantee public liberties. If this decision bears witness to a limitation of New Caledonia's autonomy in a context of health crisis, it nevertheless contributes to the strengthening of the protection of New Caledonia's jurisdiction by the QPC. Indeed, the Constitutional Council seized the opportunity to make "ignorance of the field of competence of New Caledonia" an invocable means in QPC. It is therefore no longer simply a judge of liberties but a regulator of competences, in a manner comparable to what a Supreme Court would be in a federal state.

1. Durant l'année 2020, la Nouvelle-Calédonie aura été marquée nationalement par la crise sanitaire, territorialement par le deuxième *référendum* d'autodétermination et localement par des heurts dans la province Sud autour de la cession d'une mine de nickel à un consortium international. Ce contexte, pour le moins explosif, interroge plus que jamais la question du rôle de l'État dans l'archipel, dimension qui fut directement posée dans le cadre de la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 4 décembre 2020, relative à l'applicabilité du dispositif national d'état d'urgence sanitaire en Nouvelle-Calédonie. L'étude de cette décision est particulièrement intéressante dans la mesure où la saisine du Conseil d'État reconnaît, de manière inédite, le caractère sérieux d'un moyen tiré de l'atteinte à l'irréversibilité « *de la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie* »¹. Le Conseil constitutionnel a ainsi eu l'opportunité de rappeler les contours de la compétence de l'État dans cette collectivité d'outre-mer à statut particulier. Si le virus ne connaît pas de frontière, la compétence territoriale du Parlement français n'est quant à elle pas absolue lorsqu'il s'agit d'étendre ses lois au « Caillou ». À ce jour, les compétences de l'État en Nouvelle-Calédonie sont limitées par le cadre de l'Accord de Nouméa, consacré dans le titre XIII de la Constitution. Fidèle aux orientations de l'Accord qui entend instituer une véritable « souveraineté partagée »² entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, l'article 77 de la Constitution prévoit expressément que les compétences transférées par l'État au Territoire le seront « *de façon définitive* ». Or, la Nouvelle-Calédonie disposant de longue date d'une compétence « *en matière de santé et d'hygiène publiques ainsi que de protection sociale* »³, l'intervention de l'État en lieu et place des autorités néocalédoniennes pour faire face à une crise sanitaire n'a pu manquer d'interpeller les élus indépendantistes auteurs de la question posée.

2. Problématique sur le principe, l'intervention de l'État ne s'est pourtant avérée que marginale en Nouvelle-Calédonie où il n'y a eu que très peu de cas de coronavirus. L'arsenal juridique pour lutter contre une éventuelle pandémie dans l'archipel était pourtant bien présent. En rendant applicable l'état d'urgence sanitaire à la Nouvelle-Calédonie⁴, le Premier ministre peut, conformément à l'article L3131-15 du Code de la santé publique, réglementer la circulation des personnes, ordonner la mise en quarantaine ou encore prendre des mesures de contrôle des prix. Le ministre de la Santé est habilité quant à lui par l'article L3131-16 pour adopter « *toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé* ». Ainsi, les autorités de l'État apparaissent investies de pouvoirs particulièrement importants, sans égard pour le domaine de compétence des institutions néocalédoniennes en matière sanitaire.

3. Selon les requérants, l'applicabilité à la Nouvelle-Calédonie du dispositif national de l'état d'urgence sanitaire violerait d'une part, le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par les articles 72 et 72-2 de la Constitution, et d'autre part, les principes « *de non-intervention de l'État dans les domaines de compétence transférés à la Nouvelle-Calédonie* » et de « *l'irréversibilité de l'organisation politique découlant de l'accord de Nouméa* » dont ils demandent au Conseil de reconnaître la valeur constitutionnelle. Le gouvernement quant à lui, ne conteste pas le nécessaire respect du domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie, mais considère qu'en l'espèce, l'extension de l'état d'urgence sanitaire à la Nouvelle-Calédonie est l'expression de la compétence retenue par l'État en

1. CE, 28 sept. 2020, *M. W. et autres*, n° 441059. Conclusions Alexandre Lallet.

2. Terminologie qui a pu faire l'objet de certaines critiques. V. notamment F. Lemaire, « Propos sur la notion de "souveraineté partagée" ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté » », *RFDC*, 2012/4 n° 92, pp. 821-850. Le partage de souveraineté est au demeurant l'essence même du fédéralisme.

3. L. n° 88-1028, 9 nov. 1988, portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, Article 9, 2°.

4. Ce qui résulte notamment de l'article L3841-2 du Code de la santé publique dans sa rédaction résultant de l'ord. n° 2020-463, 22 avr. 2020, adaptant l'état d'urgence sanitaire à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna.

matière de garantie des libertés publiques⁵. Dans une décision relativement détaillée sur les principes, mais circonspecte dans leur application, les Sages se rangèrent à cet avis et rejetèrent la question. Ils firent néanmoins droit à la demande visant à faire de « *la méconnaissance du domaine des compétences* » définitivement transférées à la Nouvelle-Calédonie, un principe invocable à l'appui d'une QPC. Si l'étude de cette décision comprend un intérêt indéniable en ce que d'une part, elle porte sur des « dispositions législatives » résultant en partie d'une ordonnance non ratifiée⁶ et que d'autre part, elle interroge, en termes de libertés publiques, sur l'étendue des pouvoirs de l'État dans le contexte de la crise sanitaire⁷, nous nous attacherons essentiellement ici à analyser l'office du juge constitutionnel comme régulateur des compétences. Bien que le Conseil constitutionnel ait manifestement adopté une approche limitative de la compétence de la Nouvelle-Calédonie (I), cette décision fut l'occasion pour lui de renforcer la protection de la compétence de la Nouvelle-Calédonie par la QPC (II).

I. Une approche limitative de la compétence de la Nouvelle-Calédonie

4. Le fond du problème posé au Conseil constitutionnel dans cette QPC réside dans la détermination du titre de compétence auquel peuvent se rattacher les différentes mesures pouvant être adoptées pour faire face à la crise sanitaire. S'agit-il de règles permettant d'assurer la garantie des libertés publiques, relevant de la compétence de l'État ou de normes relevant de la santé et l'hygiène publiques, domaine incombant à la Nouvelle-Calédonie ? Les sages optèrent pour la première solution en suivant un raisonnement pouvant être discuté. En effet, ni la décision ni le commentaire officiel n'explicitent clairement les limites de la compétence de l'État en matière de « garantie des libertés publiques ». En pratique, il semble que les juges ont moins cherché à identifier les contours de la compétence de l'État que les limites de la compétence de la Nouvelle-Calédonie. Au vu de la jurisprudence administrative citée par le commentaire officiel, les règles d'utilisation des produits biocides⁸ et la réglementation de la vente de boissons alcoolisées⁹ se rattachent aux prérogatives de la Nouvelle-Calédonie en matière sanitaire. En revanche, la garantie « *des droits fondamentaux des personnes détenues* » dans l'accès aux soins doit être organisée par l'administration pénitentiaire et relève donc de l'État¹⁰. En l'absence de précédent précis¹¹, les Sages s'en sont manifestement remis à l'appréciation du Conseil d'État qui, dans son avis relatif au projet de loi organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire¹², justifie l'applicabilité à la Nouvelle-Calédonie des pouvoirs institués par cette loi – qui reprennent en partie ce qui est prévu à l'article L3131-15 du code de la santé publique – en ce qu'ils se rattachent à « *la garantie des libertés publiques* »¹³.

5. L. org. n° 99-209, 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie, Article 21.

6. L'ordonnance n° 2020-463 n'ayant pas été ratifiée, sa qualité de « disposition législative » tient au récent revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière suite aux décisions n° 2020-843 QPC et 2020-851/852 QPC.

7. Pour une analyse plus générale, voir M. Chauchat, « L'état d'urgence sanitaire s'applique à la Nouvelle-Calédonie », *JPBlog*, 12 février 2021, [en ligne] : <https://blog.juspoliticum.com/2021/02/12/letat-durgence-sanitaire-sapplique-a-la-nouvelle-caledonie-par-mathias-chauchat/>

8. CAA Paris, 1^{ère} chambre, 21 mars 2019, n° 18PA01401.

9. CE, avis, 13 juil. 2017, *Rapid'Apéro et autres*, n° 408977.

10. CE, ord., 19 oct. 2020, *SFOIP*, n° 439372.

11. Tout au plus, le Conseil constitutionnel a pu juger par le passé que les orientations définies par l'Accord de Nouméa – portant notamment sur les compétences – ont valeur constitutionnelle. Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*.

12. Dont l'article 5 fait également l'objet de la présente QPC.

13. CE, avis, 9 juin 2020, *Projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*, n° 400322.

5. Compte tenu de l'amplitude des mesures prévues par ces dispositifs et du caractère abstrait de son contrôle, le Conseil constitutionnel ne disposait que de peu de marge de manœuvre. La non-représentation des requérants durant l'audience publique a pu de surcroît laisser libre cours au représentant du Premier ministre pour préciser les contours de l'applicabilité à la Nouvelle-Calédonie du dispositif national relatif à l'état d'urgence sanitaire. Celui-ci insista ainsi sur la non-applicabilité de plein droit à la Nouvelle-Calédonie de ces dispositions et du cadre relativement restreint dans lequel ces mesures ont été appliquées dans le territoire. Il mentionna par ailleurs le fait qu'en raison de la faible incidence de la crise sanitaire en Nouvelle-Calédonie, le gouvernement a peu fait usage des pouvoirs qu'il détient en vertu de l'état d'urgence sanitaire dans l'archipel : en témoigne l'absence totale de recours à l'article L3131-16 par le ministre de la Santé afin d'organiser le fonctionnement du dispositif de santé de la Nouvelle-Calédonie. Tout au plus, les deux décrets¹⁴ faisant l'objet du recours au fond se bornent à réglementer essentiellement les transports aérien, maritime et fluvial étant entendu que l'État ne peut intervenir que « *dans le cadre des compétences exercées par l'État, en Nouvelle-Calédonie* ». Le souci de ménager la compétence des autorités néocalédoniennes apparaît clairement, cela ressortant notamment de l'article 3 du décret du 10 juillet 2020 qui conditionne le pouvoir dévolu au haut-commissaire¹⁵ pour limiter ou interdire les rassemblements à l'avis de l'autorité compétente en matière sanitaire.

6. En dépit de cette « bonne foi » apparente du Gouvernement, les dispositions législatives qui rendent applicable le dispositif d'état d'urgence sanitaire à la Nouvelle-Calédonie ne délimitent pas clairement les mesures pouvant être prises par le Premier ministre et le ministre de la Santé. En comparaison, les mesures d'application pouvant incomber au haut-commissaire ne peuvent intervenir que « *lorsqu'elles relèvent de la compétence de l'État* »¹⁶. Si la pratique montre que le Premier ministre s'est manifestement appliqué à lui-même une telle exigence, cela ne peut être parfaitement satisfaisant¹⁷. Le Conseil constitutionnel a donc pris soin de préciser le sens de la législation, en particulier de la compétence dévolue au ministre de la Santé par l'article L3131-16 du Code de la santé publique pour prendre, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, « *toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé* ». De fait, cette habilitation particulièrement large n'est nullement conditionnée au respect de la compétence de la Nouvelle-Calédonie. Or, le Conseil constitutionnel précise dans sa décision que, ce faisant, « *le législateur n'a visé que les mesures qui, parce qu'elles concernent l'ordre public ou les garanties des libertés publiques, relèvent de la compétence de l'État* ». Sans constituer formellement une réserve d'interprétation, cette formule doit être comprise, à la lumière du commentaire officiel, comme signifiant que les mesures prises sur ce fondement « n'ont pas vocation à toutes être rendues applicables en Nouvelle-Calédonie » ; c'est seulement le cas de celles qui, se rattachant à l'ordre public et à la garantie des libertés publiques, sont de la compétence de l'État. Une telle solution conduit à renvoyer les parties devant le juge administratif qui devra apprécier, au cas par cas, si l'État a effectivement respecté la compétence de la Nouvelle-Calédonie. Si cette décision peut apparaître décevante pour les requérants, elle est en réalité conforme à leurs aspirations, le Conseil ayant au final renforcé la protection de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en QPC.

14. D. n° 2020-663, 31 mai 2020, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. D. n° 2020-860, 10 juil. 2020, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé.

15. Représentant l'État en Nouvelle-Calédonie.

16. C. santé publ., art. L3841-2 ; loi n° 2020-856, art. 5.

17. E. Matutano, « La législation sur l'état d'urgence sanitaire et l'Outre-mer : entre malfaçons et faux-pas », *RJPENC*, 2020/2 n° 36, p. 7.

II. Une protection renforcée de la compétence de la Nouvelle-Calédonie par la QPC

7. Dans son ouvrage relatif au statut de la Nouvelle-Calédonie, le professeur François Luchaire pointait les failles de la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, au premier titre desquelles figure l'absence de recours possible à l'encontre d'une loi nationale qui violerait le domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie, excepté l'éventuel contrôle *a priori* de la loi par le Conseil constitutionnel¹⁸. Certes, l'article 222 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie autorise le législateur du pays à modifier les lois et règlements intervenant dans son domaine de compétence. Mais cela provoquerait un conflit de normes qu'il reviendrait au juge de trancher : or, il peut être douteux, comme le relevait François Luchaire, que le juge ordinaire accepte d'écarter une loi en ce qu'elle violerait la répartition constitutionnelle des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie. Cela n'est d'ailleurs – à notre connaissance – jamais arrivé. Le cas échéant, le gouvernement pourrait saisir le Conseil constitutionnel de la loi du pays litigieuse par le biais du contrôle *a priori* afin de faire valoir la compétence de l'État¹⁹. Là encore, cela ne s'est jamais produit, le Conseil n'ayant été saisi que 6 fois d'une loi du pays en contrôle *a priori* et jamais à l'initiative du haut-commissaire²⁰. Jusqu'à l'avènement de la QPC, il n'y avait donc aucune procédure dédiée afin de contester *a posteriori* une loi nationale notamment au motif qu'elle violerait le domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie.

8. La recevabilité en QPC d'un moyen fondé sur l'atteinte à la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie n'est en pratique pas évidente, étant donnée la limitation par l'article 61-1 de la Constitution des moyens invocables aux droits et libertés que la Constitution garantit. Cela explique que, face à un moyen procédural tel que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence, le Conseil exige que soit démontré en quoi serait affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit²¹. Afin de contourner le problème, les requérants ont ici tenté d'appuyer leur question par l'atteinte que causeraient les dispositions contestées à la libre administration des collectivités territoriales garantie par les articles 72 et 72-2 de la Constitution, moyen admis par le Conseil constitutionnel en QPC²². Toutefois, la Nouvelle-Calédonie n'étant pas une collectivité territoriale régie par le titre XII de la Constitution, les principes qui y figurent ne sauraient lui être applicables de plein droit²³. Dans ses conclusions, le rapporteur public Alexandre Lallet n'a donc pas retenu ce moyen pour justifier le renvoi de la question au Conseil constitutionnel. Il relève cependant qu'il serait « évidemment inconcevable que l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie, qui traduit, selon l'Accord de Nouméa, l'existence d'une véritable *“souveraineté partagée”* entre la République et ce qu'elle qualifie de *“pays”*, soit moins bien protégée que la libre administration de la généralité des collectivités territoriales de la République ». Dès lors, le rapporteur public plaida pour la transmission de la QPC au Conseil constitutionnel afin de « lui donner l'occasion » de tirer de l'article 77 de la Constitution un principe « *d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie* ». Ce fut chose faite, les Sages considérant que « *la méconnaissance du domaine des compétences ainsi définitivement transférées peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* ». Le Conseil n'a en revanche pas jugé bon de préciser que l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie constitue un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Cela dénote de la logique qui semble l'animer face à une question relative à la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie.

18. F. Luchaire, *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Paris, Economica, 2000, pp. 15-16.

19. Procédure prévue par l'article 77 de la Constitution et organisée par l'article 104 de la loi organique selon une logique analogue à celle prévue par l'article 61 de la Constitution.

20. Outre cette autorité représentant l'État, l'article 104 de la loi organique prévoit que le Conseil peut être saisi de la constitutionnalité d'une loi du pays par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les présidents du congrès et des assemblées de provinces ou par 18 membres du congrès.

21. V. récemment la décision n° 2019-819 QPC du 7 janvier 2020, *Société Casden Banque populaire*.

22. Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*.

23. Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

9. En effet, si le Conseil constitutionnel tend à apparaître en QPC comme un juge des libertés, son intervention en tant que régulateur des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie n'est pas sans rappeler le rôle dévolu à l'ancienne Cour arbitrale de la Communauté française instituée par la version originelle de l'article 84 de la Constitution. Celle-ci avait alors un rôle proche de celui d'une Cour suprême d'un État fédéral puisqu'elle devait résoudre les litiges entre les membres de la Communauté, en l'occurrence la France et ses anciennes colonies d'Afrique dotées d'un statut assimilable à celui d'un État fédéré. Il serait sans doute encore prématuré de considérer la Nouvelle-Calédonie comme disposant d'un tel statut²⁴ dans la mesure où son organisation institutionnelle dépend encore largement de l'autorité de l'État. Mais pour reprendre les mots de Félicien Lemaire, le cadre posé par l'Accord de Nouméa inscrit la Nouvelle-Calédonie « dans un schéma fédéralisant »²⁵. Cette décision rendue par le Conseil constitutionnel constitue indéniablement un pas dans cette direction même si, en l'espèce, il a finalement conclu à une lecture extensive de la compétence de l'État. Cette position fait cependant écho à la tendance centralisatrice des Cours suprêmes dans les États fédéraux. Dès lors, si la question apparaissait « *très évoquée en ce moment* », pour reprendre les mots du Président du Conseil constitutionnel Laurent Fabius lors de l'audience, la décision qui s'en est suivi le sera tout autant, eu égard aux prolongements qu'elle pourrait avoir dans le cadre du processus d'autodétermination actuellement à l'œuvre en Nouvelle-Calédonie.

24. Nous pouvons noter toutefois la comparaison opérée par le professeur Guy Agniel entre les structures de la Communauté et ce qui pourrait être envisagé pour la Nouvelle-Calédonie. Voir en ce sens C. DAVID, « Des concepts de "Pays d'Outre-Mer Associé (POMA)" et de délégation de souveraineté », in Collectif, *L'Océanie dans tous ses États. Mélanges à la mémoire de Guy Agniel*, Nouméa, RJPENC, 2020, p. 107-126.

25. F. Lemaire, *op.cit.*, p. 844.

► Quelques réflexions australiennes sur le deuxième référendum¹

► **Denise Fisher**

*Europa Visiting Fellow, Centre for European Studies, Australian National University
Ancienne Consule générale de l'Australie, Nouméa*

Résumé

Le second référendum d'indépendance de la Nouvelle-Calédonie a des implications stratégiques pour la France, l'Australie et la région, au-delà de ce que pourrait suggérer le simple résultat d'un second « non » à l'indépendance. Ce vote s'inscrit dans le processus final de trente ans d'accords de paix qui prennent fin, avec les décennies de stabilité et de prévisibilité qu'ils ont apportées. Les deux premiers votes sur les trois attendus ont creusé les divisions entre une minorité permanente, importante et croissante d'autochtones et d'insulaires favorables à l'indépendance, et une majorité européenne de plus en plus étroite en faveur du maintien de la France, ce qui entrave la discussion sur l'avenir malgré les efforts français. La redéfinition de la gouvernance affectera la présence souveraine de la France en Nouvelle-Calédonie et dans les autres territoires. Les îles mélanésiennes voisines suivent également de près et tireront des enseignements de la manière dont la Nouvelle-Calédonie résout ses différends. La stabilité de la zone tampon stratégique du nord-est de l'Australie est donc en jeu. La situation actuelle offre une précieuse occasion aux Néo-Calédoniens et à la France de collaborer une fois de plus à une gouvernance consensuelle pacifique et innovante au-delà de 2022, mais le travail et les discussions doivent commencer, quelle que soit la date d'un troisième référendum.

Abstract

New Caledonia's second independence referendum has strategic implications for France, Australia and the region, beyond what the simple outcome of a second "no" to independence might suggest. The vote is part of the final process of thirty years of peace agreements which are ending, along with the decades of stability and predictability they brought. The first two of an expected three votes have deepened divisions between a permanent, large and growing indigenous and islander minority favouring independence, and a narrowing European-based majority for staying French, stymying discussion about the future despite French efforts. Redefining governance will affect France's sovereign presence in New Caledonia and its territories elsewhere. Neighbouring Melanesian islands are also watching closely and will take lessons from the way in which New Caledonia resolves its differences. Stability in Australia's northeast strategic buffer is therefore at stake. The current situation presents a valuable opportunity for New Caledonians and France to collaborate once more in innovative peaceful consensual governance beyond 2022, but the hard work and discussions have to start, regardless of the timing of a third referendum.

1. Cet article est adapté par l'auteur de l'analyse de son article : New Caledonia's second independence referendum is a wake-up call, *East Asia Forum*, Canberra: Crawford School of Public Policy, Australian National University, 8 October 2020, à <https://www.eastasiaforum.org/2020/10/08/new-caledonias-second-independence-referendum-is-a-wake-up-call/>

Pour la deuxième fois en deux ans, le 4 octobre, les résidents de longue date en Nouvelle-Calédonie ont choisi de rester dans la France. L'intérêt du résultat de cette deuxième consultation permet de mesurer l'importante et croissante base de soutien à l'indépendance des Kanak² et des insulaires du Pacifique.

Cette consultation référendaire engendre des implications stratégiques pour la France, l'Australie et la région du Pacifique, au-delà de ce que ce deuxième « non » à l'indépendance semble suggérer.

Il ne faut pas oublier que cette série de référendums fait partie d'un processus final d'autodétermination établi dans le cadre des accords de transition³ qui ont cherché à mettre fin aux troubles majeurs liés à la revendication indépendantiste dans les années 1980. Le dernier accord, l'Accord de Nouméa de 1998, se termine en 2022, ce qui apporte un risque d'un retour d'instabilité à la frontière orientale de l'Australie, en particulier si les divergences sur l'indépendance s'intensifient.

Le processus de l'Accord de Nouméa prévoit jusqu'à trois votes de 2018 à 2022, chacun séparé de deux ans, si la réponse au vote précédent est « non », chaque vote étant déclenché par le soutien d'au moins un tiers des membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Après ce deuxième « non », les dirigeants indépendantistes - qui détiennent près de la moitié des sièges au congrès - ont déjà déclaré qu'ils voulaient un troisième référendum⁴. Au-delà de ces trois « non », le processus appelle encore des discussions sur l'avenir.

On espère - qu'un troisième vote ait lieu ou non - que les discussions peuvent commencer dès maintenant, car les divergences sont fortes et nombreuses, d'autant plus significatives car marquées par les différences ethniques. Elles ne peuvent que s'accroître après 2022 quand seront caduques les dispositions négociées limitant l'éligibilité aux résidents de longue date lors des votes locaux. Ces corps électoraux restreints si chèrement négociés profitent aux indépendantistes, car par exemple les dispositions pour les consultations finales essentiellement excluent du vote les électeurs ayant moins de 20 ans de résidence à compter de 1994, soit actuellement plus de 34 000 arrivants français plus récents⁵.

La mise en œuvre des deux premiers votes s'est déroulée d'une manière exemplaire⁶ avec le rôle observateur et l'approbation des Nations Unies et la présence des pays du Forum des îles du Pacifique, malgré, pendant ce deuxième vote, les consignes restrictives de la quatorzaine dues à la pandémie de la Covid-19 et un recours devant le Conseil d'État pour contester l'ambiance délétère aux alentours de

2. Robert Bertram, « Gouverner la Nouvelle-Calédonie, l'accord de Nouméa à l'épreuve de son premier gouvernement, Jean Lèques : 1999 – 2001 », Éd. l'Harmattan, page 14, note de bas de page 4 : « Le terme kanak avec un « k » minuscule, devenu emblème d'une certaine conception de l'avenir politique de la Nouvelle-Calédonie, est maintenant éminemment politique. L'Agence de Développement de la Culture Canaque, créée en 1988, modifie, après accord de l'Élysée, le terme « canaque » par « kanak », qui devient invariable. Il s'avère désormais incontournable, puisque l'accord de Nouméa en a fait un terme de référence qu'un référendum populaire puis une loi organique ont repris *in extenso* ». Frédéric Angleviel, *De Kanaka à Kanak : l'appropriation d'un terme générique au profit de la revendication identitaire*. « La France et les Outre-Mers, L'enjeu multiculturel », *HERMES* 32-33, CNRS Éditions 2002, 634 pages, p. 191-196.
3. Les accords Matignon et Oudinot de 1988, les accords de Bercy de 1998, l'Accord de Nouméa de 1998, voir http://www.mncparis.fr/uploads/accords-de-matignon_1.pdf ; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000555817/> et <https://www.senat.fr/rap/r05-007/r05-0079.html>
4. Référendum en Nouvelle-Calédonie : les réactions des politiques locaux, Nouvelle-Calédonie 1ère, France-TV info à <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/referendum-en-nouvelle-caledonie-les-reactions-des-politiques-locaux-877912.html>
5. Voir Olivier Gohin, « Les résultats de la deuxième consultation référendaire », *RJPENC* n° 36, 2020/2, décembre 2010, p. 79, note de bas de page 10.
6. Pour une perspective australienne, voir mon analyse du premier vote, *New Caledonia's independence referendum: local and regional implications*, *Analyses*, Sydney: Lowy Institute, 8 May 2019 à https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/Fisher_New%20Caledonia's%20independence%20referendum_2.pdf

quelques bureaux de vote du Grand Nouméa, recours dûment considéré et jugé sans effet sur le résultat⁷. Néanmoins, les deux années qui se sont écoulées depuis le premier vote en novembre 2018 ont vu une polarisation inquiétante et un renforcement des clivages ethniques⁸. Le soutien aux indépendantistes kanak est passé de 43,3 % en novembre 2018 à 46,7 % en octobre 2020. Ses dirigeants se sont efforcés d'assurer un taux de participation élevé (un peu moins de 86 %, du jamais vu en France) et semblent avoir obtenu le soutien de certains insulaires d'Océanie non-kanak (Polynésiens, Wallisiens-et-Futuniens et Ni-Vanuatu)⁹ qui votent généralement pour les loyalistes français.

Le camp loyaliste était divisé, et les plus intransigeants se sont retirés du dialogue avant le premier vote - un geste particulièrement clivant dans un contexte océanien où le dialogue est primordial. Les premières réactions à la suite de ce deuxième vote leur permettaient d'accepter la nécessité de parler¹⁰.

Mais les développements depuis le deuxième vote ne sont pas rassurants. Au lieu d'avoir des discussions et malgré les efforts de l'État, les divisions se sont renforcées autour de la question charnière de l'industrie de nickel, avec le départ annoncé de Vale Brésil de l'usine du Sud. Les positions se sont durcies. Les indépendantistes à leur tour se sont retirés des discussions sur l'avenir institutionnel, en demandant jusqu'à 100 % des parts locales de l'usine du Sud, ce que les loyalistes rejettent, en proposant quand même 51 % des parts locales¹¹. Peu après, les indépendantistes se sont retirés du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour les mêmes raisons¹². On a vu encore une fois en Nouvelle-Calédonie des blocages, des manifestations et même des attaques violentes sur les infrastructures économiques vitales.

Ces différences en elles-mêmes soulignent pour tous, la grande nécessité de se rassembler et de parler, de dialoguer et d'échanger avec sincérité afin de se préparer assidûment, pour se mettre d'accord sur la voie de l'avenir. Il reste un grand travail à faire. Si le futur du nickel calédonien est un sujet majeur pour lequel il est impératif de trouver une harmonie, il reste encore plusieurs interrogations tout aussi complexes à résoudre. Nous pouvons en aborder plusieurs dont les trois grandes questions ordonnées par l'Accord de Nouméa, soit les compétences régaliennes (la défense, les affaires étrangères, la monnaie, la justice, l'ordre public), les questions de citoyenneté (droit à l'emploi et de vote et les idées de nationalité, d'identité calédonienne), et du statut international (par exemple, un siège aux Nations Unies) ; les sujets restant de l'article 27 (audiovisuel, enseignement supérieur et administration) ; mais aussi les questions primordiales autour du nickel, de l'immigration et de la jeunesse.

7. La commission de contrôle regrette les perturbations aux abords de bureaux de vote, NC-1ère, francetv.info, à <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaldonie/resultats-definitifs-du-referendum-proclames-878000.html>

8. Jean-Christophe Gay, "L'autodétermination pour solder la colonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie", *Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, (RJPENC), n° 36, 2020/2, décembre 2020, pp. 116-128 et Pierre-Christophe Pantz, "Le paradoxe d'un référendum historique... sans surprise", RJPENC n° 32, Décembre 2018, pp. 35-45.

9. Victor Tutugoro, UPM-UNI, les Nouvelles Calédoniennes, le 5 octobre 2020, à <https://www.lnc.nc/article/nouvelle-caledonie/politique/victor-tutugoro-upm-uni>

10. Sonia Backès, présidente de la province Sud, Les Nouvelles Calédoniennes, le 5 octobre 2020, à <https://www.lnc.nc/article/nouvelle-caledonie/politique/sonia-backes-presidente-de-la-province-sud>

11. Le FLNKS veut un actionnariat 100 % local, Les Nouvelles Calédoniennes, le 1^{er} janvier 2021 à <https://www.lnc.nc/article/nouvelle-caledonie/politique/le-flnks-veut-un-actionnariat-100-local> et Vale : les Loyalistes attendent de l'État qu'il 'siffle la fin de la partie', Les Nouvelles Calédoniennes, le 17 janvier 2021 à <https://www.lnc.nc/article/nouvelle-caledonie/politique/vale-les-loyalistes-attendent-de-l-etat-qu-il-siffle-la-fin-de-la-partie>; et Vale : le FLNKS réaffirme que 'l'offre Prony Ressources ne constitue pas une option envisageable', les Nouvelles Calédoniennes, le 20 janvier 2021 à <https://www.lnc.nc/article-direct/nouvelle-caledonie/politique/vale-le-flnks-reaffirme-que-l-offre-prony-ressources-ne-constitue-pas-une-option-envisageable>

12. UNI et UC-FLNKS expliquent la démission de leurs listes de l'exécutif, Nouvelle-Calédonie 1ère, le 2 février à <https://www.lnc.nc/article-direct/nouvelle-caledonie/politique/vale-le-flnks-reaffirme-que-l-offre-prony-ressources-ne-constitue-pas-une-option-envisageable>

Pour assurer la paix et la stabilité, il est maintenant impératif que les partis politiques calédoniens se mettent autour d'une table et trouvent un accord sur ces grandes questions. Leur responsabilité est de préparer l'avenir quel que soit le résultat d'un troisième référendum.

L'État se montre prêt à étudier toute la gamme des possibilités ou les solutions qui pourraient être proposées par les protagonistes. Après le deuxième vote, le Président de la République Emmanuel Macron a exhorté tous les partis à formuler des idées pour l'avenir : *« Il faudra que les forces politiques calédoniennes s'engagent, que les partisans du 'oui' acceptent d'envisager l'hypothèse et les conséquences du 'non' ; et que les partisans du 'non' acceptent d'envisager l'hypothèse et les conséquences d'un 'oui' »*¹³. Le Ministre des Outre-mer, Sébastien Lecornu conduisant les discussions en Nouvelle-Calédonie après le deuxième référendum, a lancé des consultations étendues au cours d'une allocution aux Calédoniens le 11 janvier 2021¹⁴. Il a renouvelé sa position le 27 février 2021, mais tout en notant qu'*« il n'y a pas d'autre issue qu'un nouvel accord »*, citant *« des risques d'un troisième référendum »*¹⁵, ce qui pourrait être mal reçu par les indépendantistes qui attendent, comme tous les partis, une certaine impartialité de l'État et qui tiennent fort à une troisième consultation. L'important est que toutes les parties se focalisent sur les discussions afin de définir un avenir qui doit forcément commencer le lendemain de l'échéance de l'Accord de Nouméa.

Il existe déjà une excellente base de travail pour les discussions : celle effectuée par Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien dans leur rapport de 2013, identifiant quatre options pour l'avenir avec les conséquences statutaires¹⁶. On peut aussi souligner l'approche réalisée par la commission d'écoute dirigée par Alain Christnacht qui identifiait les convergences et les divergences entre tous les partis d'une manière très détaillée¹⁷. Le travail du sénat coutumier aussi dans sa Charte du peuple Kanak¹⁸. Enfin, les productions des partis indépendantistes qui ont travaillé ces dernières années pour esquisser leur vision de l'avenir¹⁹.

13. Emmanuel Macron, allocution du Président de la République dans le cadre de la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, le 4 octobre 2020, à <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/04/allocution-du-president-de-la-republique-dans-le-cadre-de-la-consultation-sur-laccession-a-la-pleine-souverainete-de-la-nouvelle-caledonie>
14. Sébastien Lecornu, allocution aux Calédoniens, NC1ère, francetvinfo, le 11 janvier 2021, à <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/usine-du-sud-covid-troisieme-referendum-sebastien-lecornu-s-adresse-aux-caledoniens-910436.html>
15. Sébastien Lecornu, Nouvelle-Calédonie : la voie du consensus, Le Journal du Dimanche, le 27 février, à <https://www.lejdd.fr/Politique/nouvelle-caledonie-le-ministre-sebastien-lecornu-appelle-a-chercher-une-nouvel-le-solution-consensuelle-4028038> en version abonnée ou à <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/sebastien-lecornu-appelle-dans-une-tribune-a-chercher-une-nouvelle-solution-consensuelle-pour-la-caledonie-946255.html>
16. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien, "Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie", Paris : Rapport au Premier Ministre, 2013, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000711.pdf>.
17. Alain Christnacht, Yves Dassonville, Régis Fraisse, François Garde, Benoît Lombrière et Jean-François Merle, "Rapport de la mission d'écoute et de conseil sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie", Paris : Rapport au Premier Ministre, 18 Novembre 2016, <http://www.outre-mer.gouv.fr/rapport-de-la-mission-decoute-et-de-conseil-sur-lavenir-institutionnel-de-la-nouvelle-caledonie>.
18. Charte du peuple Kanak, Socle commun des valeurs et principes fondamentaux de la civilisation Kanak, sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie, Nouville: B-Éditeur, Juin 2014 à https://www.senat-coutumier.nc/phocadownload/userupload/nos_publications/charte.pdf
19. Par exemple, le Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste, Le projet du FLNKS pour une Kanaky-Nouvelle-Calédonie souveraine, Nouméa: FLNKS, octobre 2017 texte disponible à <https://blogs.mediapart.fr/aisdpk-kanaky/blog/251017/le-projet-du-flnks-pour-une-kanaky-nouvelle-caledonie-souveraine>, et plusieurs papiers préparés pour le processus de discussions, communications personnelles, 2017.

Alors que, tant pour les loyalistes que pour les indépendantistes, cette situation est un moment propice et une chance très appréciable. Il existe ainsi la possibilité remarquable pour tous les Calédoniens de définir un avenir ensemble, si et seulement si ils peuvent se mettre d'accord. La raison commande de ne pas laisser échapper une telle opportunité.

La réponse des partis calédoniens à ces défis engage des conséquences stratégiques plus conséquentes.

Pour la France, conserver la Nouvelle-Calédonie au sein de la République, implique plusieurs enjeux. Au regard de la réalité géographique, la France a fondé sa diplomatie sur l'axe Indo-Pacifique puisque sa souveraineté est reconnue sur les deux océans²⁰. L'éventuelle perte de la Nouvelle-Calédonie aurait des répercussions non négligeables sur ses douze autres territoires d'outre-mer, notamment dans le Pacifique Sud où il existe un mouvement indépendantiste en Polynésie française qui soutient toujours l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie²¹ et qui a déjà fait l'appel pour leur propre référendum sur l'indépendance²².

Les intérêts stratégiques australiens sont également en jeu. Depuis des décennies l'Australie a bénéficié de la présence de la France pour la gestion de la vaste moitié française du Pacifique Sud²³. S'y trouvent donc la Nouvelle-Calédonie, archipel le plus proche de l'île continent sur son nord-est notamment près des voies maritimes essentielles ; la Polynésie française au centre stratégique de l'océan Pacifique et Wallis-et-Futuna entre les deux, en plein milieu des Îles du Forum Pacifique. La France s'est révélée un allié régional utile²⁴ une fois qu'elle a mis fin aux essais nucléaires en Polynésie française et qu'elle a délégué plus d'autonomie à ses territoires du Pacifique à partir des années 1990. Elle offre une coopération en matière de défense, de services d'urgence et une aide modeste à la région²⁵.

L'Australie a reconnu ce rôle de la présence française et a cherché à renforcer le partenariat stratégique²⁶, qui repose fermement sur la coopération en matière de défense dans le Pacifique Sud. Cette relation a été consolidée par un contrat de construction de sous-marins de 53 milliards de dollars australiens (38 milliards de dollars américains). La déclaration de la ministre australienne des affaires étrangères, Marise Payne, après le deuxième référendum d'autodétermination, reconnaît la contribution de la France dans le Pacifique²⁷.

20. Ministère de la Défense, La France et la sécurité en Indo-Pacifique, juin 2018, à file:///Users/denisefisher/Downloads/la_france_et_la_securite_en_indo-pacifique_-_2018.pdf. Voir aussi Denise Fisher, The Indo-Pacific and France's Pacific Sovereignty, in *The Pacific in the Asian Century*, *Outre-terre*, 1-2, 2020, n° 58-59, pp. 401-427.

21. Référendum en Nouvelle-Calédonie : Oscar Temaru adresse son soutien aux indépendantistes, *Outremers 360*, le 25 septembre 2020, à <https://outremers360.com/politique/referendum-en-nouvelle-caledonie-oscar-temaru-adresse-son-soutien-aux-independantistes>

22. French Polynesian independence leader calls for referendum, *Radio New Zealand*, 11 October 2019, à <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/400723/french-polynesian-independence-leader-calls-for-referendum>

23. Ewen Levick, Tides of change in the South Pacific, *East Asia Forum*, Canberra: Crawford School of Public Policy, le 8 septembre 2018, à <https://www.eastasiaforum.org/2018/09/08/tides-of-change-in-the-south-pacific/>

24. Jacinta Carroll and Theodore Ell, eds., More than submarines: new dimensions in the Australia-France strategic partnership, *Strategy*, Canberra: Australian Strategic Policy Institute, December 2017, à https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2017-12/Australia-France%20strategic%20partnership.pdf?DcfyipV_SchLcxoekOaL3POipOpC4O7x

25. Denise Fisher, The crowded and complex Pacific: lessons from France's Pacific experience, *Security Challenges*, Canberra: The Institute for Regional Security, Vol 16 n° 1, 2020, April 2020.

26. Joint statement of enhanced strategic partnership between Australia and France, le 19 janvier 2012, à <https://www.dfat.gov.au/geo/france/Pages/joint-statement-of-enhanced-strategic-partnership-between-australia-and-france>

27. Marise Payne, Senator the Honourable, New Caledonia Referendum of 4 October on Independence, media release, le 5 octobre 2020, à <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/new-caledonia-referendum-4-october-independence>

Ce partenariat est devenu plus important à mesure que les États-Unis se sont retirés de la région du Pacifique Sud et que la Chine a fait sentir sa présence de plus en plus forte²⁸. Ce sont les loyalistes qui ont joué la carte de la future déstabilisation géopolitique et géostratégique dans la région, en soulevant la prégnance de la Chine dans la campagne référendaire de la Nouvelle-Calédonie, en suggérant même qu'une Nouvelle-Calédonie indépendante deviendrait vite une colonie chinoise²⁹. Les électeurs indépendantistes n'ont manifestement pas été impressionnés. Dans sa déclaration publique après le vote³⁰, le président français Emmanuel Macron a fait référence à sa vision indo-pacifique, qu'il considère comme la clé pour équilibrer la Chine, mais cette fois il n'a pas spécifiquement nommé la Chine ou les tendances hégémoniques comme il l'a fait dans le passé³¹.

Cela démontre une sensibilité aux dispositions régionales actuelles³². La Chine est le plus grand importateur des vastes produits minéraux et autres de la Nouvelle-Calédonie³³. Les dirigeants indépendantistes kanak qui dirigent la province Nord - et une usine de nickel de plusieurs milliards de dollars construite dans le cadre de mesures de rééquilibrage économique - ont cimenté des liens productifs avec la Chine, notamment un marché solide et une entreprise commune³⁴. Il est difficile d'envisager un avenir économique viable pour la Nouvelle-Calédonie sans le marché chinois, qu'elle choisisse l'indépendance ou non.

Le succès de la population kanak mélanésienne dans le renforcement du soutien à l'indépendance a été remarqué par les voisins mélanésiens de l'Australie. Le groupe du Fer de lance mélanésien (Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fidji, Vanuatu, Îles Salomon et le FLNKS de la Nouvelle-Calédonie) soutient l'indépendance en Nouvelle-Calédonie³⁵. Les mouvements séparatistes mélanésiens des pays voisins, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la Papouasie occidentale, province indonésienne, sont encouragés par le progrès des indépendantistes en Calédonie lors du second référendum³⁶.

-
28. Denise Fisher, One among many: changing geostrategic interests and challenges for France in the South Pacific, Les Études du CERI, Paris: Centre de Recherches Internationales, Sciences-po, n° 216, décembre 2015, à https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude_216.pdf and Jenny Hayward-Jones, Big enough for all of us: geostrategic competition in the Pacific Islands, Sydney: Lowy Institute, 2013, à <https://www.lowyinstitute.org/publications/big-enough-all-us-geo-strategic-competition-pacific-islands>
29. Philippe Gomès met en garde contre le péril chinois en cas de « Oui », Les Nouvelles Calédoniennes, le 28 septembre 2020, à <https://www.lnc.nc/article/nouvelle-caledonie/referendum/gomes-met-en-garde-contre-le-peril-chinois-en-cas-de-oui>
30. *Ibid*, Président Emmanuel Macron, Discours 2020.
31. Emanuel Macron, Discours du Président de la République sur la Nouvelle-Calédonie, Nouméa, le 5 mai 2018, à <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/05/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-sur-la-nouvelle-caledonie-a-noumea>
32. Voir par exemple, Dame Meg Taylor, The China alternative: changing regional order in the Pacific Islands, keynote address by the Secretary-General of the Pacific Islands Forum, Port Vila: University of the South Pacific, le 12 février 2019 à <https://www.forumsec.org/2019/02/12/keynote-address-by-dame-meg-taylor-secretary-general-the-china-alternative-changing-regional-order-in-the-pacific-islands/>
33. Conjoncture Troisième Trimestre 2020, Institut de la statistique et des études économiques Nouvelle-Calédonie, à <https://www.isee.nc/economie-entreprises/economie-finances/commerce-exterieur>
34. Partenariat avec Yangzhou Yichuan, voir par exemple Nickel, La SMSP noue un partenariat avec la Chine, Demain en Nouvelle-Calédonie, le 29 mars 2018, à <https://www.dnc.nc/la-smsp-noue-un-partenariat-avec-la-chine/>
35. MSG supports FLNKS for the referendum on independence, Vanuatu Daily Post, le 3 octobre 2020, à https://dailypost.vu/news/msg-supports-flnks-for-the-referendum-on-independence/article_6aa75a7e-069f-11eb-86fd-3ba3b3586794.html
36. Voir Bougainville votes overwhelmingly for independence from Papua New Guinea in landmark referendum, ABC Canberra, le 11 décembre 2019 à <https://www.abc.net.au/news/2019-12-11/bougainville-independence-referendum-result/11787434> et Protests flare in (west) Papua as students demand independence referendum, The Guardian, le 29 septembre 2020, à <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/29/protests-flare-in-papua-as-students-demand-independence-referendum>

Si l'expression « arc d'instabilité mélanésien » est passée de mode, le dernier vote de la Nouvelle-Calédonie suggère au moins un « arc d'incertitude » autour des demandes d'indépendance dans les trois pays mélanésiens qui constituent une zone tampon stratégique pour le nord et l'est de l'Australie.

Les calédoniens ont maintenant la possibilité de se mettre d'accord sur un avenir partagé et innovateur, et la Calédonie de démontrer une voie visionnaire pour ses voisins régionaux qui regardent de très près ce qu'il s'y passe. Le choix est aux Calédoniens : soit se montrer une entité de réconciliation et de tolérance autour d'un avenir partagé, soit une entité de désaccord face à un avenir incertain.

L'Australie et la France doivent prendre note du soutien croissant des indigènes et des insulaires régionaux au devenir de la Nouvelle-Calédonie. Outre son soutien continu pour la pleine mise en œuvre de l'Accord de Nouméa, l'Australie doit exhorter et soutenir la France et tous les partis politiques de Nouvelle-Calédonie à s'engager rapidement dans un véritable dialogue en vue d'un avenir plus certain.

▶ Le difficile chemin du consensus en Nouvelle-Calédonie

▶ Nicolas Clinchamps

*Maître de conférences de droit public habilité à diriger des recherches
IDPS – Université de la Sorbonne Paris Nord*

Résumé

La majorité n'a pas toujours raison. La recherche du consensus a permis depuis plus de 30 ans à la Nouvelle-Calédonie de suivre un chemin dont l'issue approche. À la veille d'un ultime référendum d'autodétermination qui pourrait se dérouler dans le courant de l'année 2022, cette recherche n'en est que plus vitale. Depuis 1998, le comité des signataires a la délicate mission de « *prendre en compte les avis [...] formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord ; participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord ; veiller au suivi de l'application de l'accord* ». Il est l'expression d'une démarche consensuelle plus ou moins efficace selon les sujets. Cette logique du consensus reste centrée sur l'engagement de l'État. Matignon est devenu le « siège » du comité des signataires, avant que ne s'opère un glissement vers l'Élysée, dont le ministre des Outre-mer porte actuellement la voix. En 2017, avant la tenue du premier référendum d'autodétermination, sur initiative du Premier ministre, Édouard Philippe, le comité des signataires s'est démultiplié avec l'institution du groupe de dialogue « sur le chemin de l'avenir » dont le fonctionnement relève de la logique du consensus. Le groupe « Leprédour » réuni autour de Sébastien Lecornu reprend cette formule. Sur le fond, certains sujets restent irréductibles au consensus. La Nouvelle-Calédonie est traversée par une fracture électorale qui oppose le Sud loyaliste au Nord et aux Îles indépendantistes. Si le résultat du premier référendum, organisé en 2018, l'a confirmée sans surprise, il a eu un impact sur les élections provinciales de 2019. Dans le camp loyaliste, les partisans d'une ligne dure l'ont emporté. Les indépendantistes se sont également montrés intransigeants, allant jusqu'à faire chuter le Gouvernement au début de l'année 2021. En ce qui concerne la composition du corps électoral pour les référendums d'autodétermination et les élections provinciales, les oppositions semblent difficilement surmontables. Les conclusions des comités des signataires s'apparentent, de ce point de vue, à un relevé des divisions qui se manifestent également au sein des deux camps.

Abstract

The majority is not always right. For more than 30 years, the search for consensus has enabled New Caledonia to follow a path that is nearing its end. On the eve of a final referendum on self-determination, which could take place in the course of 2022, this search is all the more vital. Since 1998, the signatories' committee has had the delicate task of "taking into account the opinions [...] formulated by the local bodies consulted on the agreement ; participating in the preparation of the texts necessary for the implementation of the agreement ; monitoring the

application of the agreement". It is the expression of a consensual approach that is more or less effective depending on the subject under scrutiny. This logic of consensus remains centred on the State's commitment. Matignon became the "headquarters" of the signatories' committee, before a shift to the Élysée took place, with its voice currently represented by the Minister for Overseas France. In 2017, before the first referendum on self-determination was held, and on the initiative of the Prime Minister Édouard Philippe, the committee of signatories became larger with the establishment of the dialogue group "on the path to the future", which operates according to the logic of consensus. The "Leprédour" group gathered around Sébastien Lecornu uses this formula. In essence, certain issues remain difficult for a consensus to be reached. New Caledonia is divided by an electoral split that pits the loyalist South against the pro-independence North and Islands. While the result of the first referendum, held in 2018, confirmed it without surprise, the impact on the 2019 provincial elections has been obvious. In the loyalist camp, the hardliners won. The independentists also proved to be intransigent, going so far as to bring down the Government in early 2021. As far as the composition of the electorate for the referendums on self-determination and the provincial elections is concerned, the antagonisms seem difficult to overcome. The conclusions of the signatories' committees are, in this respect, a recorded summary of the divisions that also exist within the two camps.

* * *

La majorité n'a pas toujours raison. La recherche du consensus a permis depuis plus de 30 ans à la Nouvelle-Calédonie de suivre un chemin dont l'issue approche. À la veille d'un ultime référendum d'autodétermination qui pourrait se dérouler dans le courant de l'année 2022, cette recherche n'en est que plus vitale. Depuis 1998, elle est confiée à un organe spécifique, symbole du « *destin commun* »¹ placé au cœur de l'Accord de Nouméa. Le comité des signataires a la délicate mission de « *prendre en compte les avis [...] formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord ; participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord ; veiller au suivi de l'application de l'accord* »². Hérité de l'expérience du conseil exécutif créé par le statut Fabius-Pisani de 1985³ et du comité consultatif issu des Accords de Matignon de 1988, dont la composition devait être représentative « *des principales familles politiques de Nouvelle-Calédonie* »⁴, il est depuis 1998 le creuset de la formule d'une démarche consensuelle plus ou moins efficace selon les sujets débattus en son sein. Il a ainsi permis de s'entendre sur plusieurs aspects de l'Accord de Nouméa. La question du développement et du rééquilibrage, qualifiée dès l'origine d'« *impératif* »⁵, fait l'objet d'un suivi méticuleux⁶, notamment de la part des indépendantistes. Le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) a pu souligner, par ailleurs, « *l'importance du développement de la formation aux fonctions régaliennes* »⁷. Les transferts de compétences ont conduit à l'installation d'un comité de pilotage accompagnant la relance du processus à partir de 2007⁸. Un accord fut dégagé sur le périmètre des transferts de compétences et les modalités de compensation financière⁹. Le consensus local fut à la base des débats parlementaires¹⁰ sur la loi organique du 3 août 2009¹¹ qui prévoit la signature de conventions entre l'État et la Nouvelle-Calédonie.

1. *Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998*, préambule, point n° 4, al. 6, *JORF* du 27 mai 1998, p. 8039.

2. *Op. cit.*, document d'orientation, point n° 6.5.

3. Loi n° 85-892 du 23 août 1985 *sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, *JORF* du 24 août 1985, p. 9775.

4. Accords de Matignon du 26 juin 1988, texte n° 1, al. 2.

5. RC du I^{er} CS du 2 mai 2000, point n° I.

6. Le VII^e comité des signataires a ainsi constaté que les écarts de PIB par habitant ont baissé de 50 % entre 1996 et 2004. RC du VII^e CS du 8 décembre 2008, point n° 4.

7. RC du II^e CS du 22 janvier 2002, point n° I.

8. RC du VI^e CS du 20 décembre 2007, point n° 2.

9. RC du VII^e CS, *ibid.*

10. Quentin Didier, *Rapport [...] sur le projet de loi organique [...] relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte [...]*, AN, RL n° 1843 et 1844, 16 juillet 2009, p. 12.

11. Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 *relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*, *JORF* du 6 août 2009, p. 13095.

La démarche consensuelle est ainsi rythmée par la réunion régulière du comité des signataires : dix-neuf entre 2000 et 2019. Cela ne signifie pas forcément une réunion par an. Il y a eu deux réunions en 2016 et 2018 et aucune en 2001, 2004, 2009, 2020. Toutefois, entre 2010 et 2019, l'usage d'une convocation annuelle s'était établi. Depuis le XIX^e comité des signataires du 10 octobre 2019, la mise entre parenthèses de ce symbole de la recherche du consensus est révélatrice des divisions qui persistent dans l'archipel. Après la chute du Gouvernement *Santa* le 2 février 2021¹², l'appel des loyalistes à la tenue d'un nouveau comité des signataires souligne pourtant l'importance de la logique d'une démarche consensuelle (I) confrontée à certains obstacles qui paraissent aujourd'hui infranchissables (II).

I. La logique du comité des signataires au cœur de la recherche du consensus

Les acteurs locaux du comité des signataires tiennent entre leurs mains les clés du consensus sur la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa et, par conséquent, de la destinée de la Nouvelle-Calédonie. Cependant, ils ne peuvent agir sans l'État (A). Sur initiative du Premier ministre, Édouard Philippe, le comité des signataires s'est démultiplié avec l'institution du groupe de dialogue « sur le chemin de l'avenir » dont le fonctionnement relève de la logique du consensus (B).

A - Une logique centrée sur le rôle de l'État

Le 5 décembre 2017, devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie, Édouard Philippe a déclaré à propos du premier référendum d'autodétermination prévu par l'Accord de Nouméa¹³ : « *L'État est totalement engagé pour que le scrutin se déroule dans des conditions de transparence telles qu'il ne puisse pas être contesté* »¹⁴. Cet engagement illustre, de manière exemplaire, le rôle crucial du Premier ministre dans la recherche du consensus. Édouard Philippe a ainsi réussi à obtenir un accord sur la composition de la liste électorale spéciale¹⁵ un an avant la tenue du premier référendum. Il a pour cela suivi une démarche héritée de celle de ses plus illustres prédécesseurs. En 1988, Michel Rocard fut l'artisan de la paix au travers de son action dans la conclusion des Accords de Matignon-Oudinot. Le 26 août 1988, lors de l'installation du comité consultatif, il avait alors insisté sur la neutralité de l'État : « *L'État républicain a la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie et j'entends qu'elle soit exercée avec l'impartialité qui convient* »¹⁶. En 1998, Lionel Jospin s'était fait la cheville ouvrière des négociations menant à la conclusion de l'Accord de Nouméa. Fort de cette expérience, Édouard Philippe s'est fortement impliqué, revendiquant sa confiance vis-à-vis des acteurs politiques en présence. La place centrale de l'État est symbolisée de manière solennelle par le choix du lieu des réunions du comité des signataires. Le 2 mai 2000, la séance inaugurale s'était tenue à Nouméa. Le 17 juin 2003, le comité des signataires s'était réuni à Koné, un mois avant la venue du Président de la République, Jacques Chirac, en Nouvelle-Calédonie. Tous les autres comités ont été organisés à Paris. Ils ont d'abord été installés au ministère de l'Outre-mer, sous la conduite du ministre qui en avait la charge. Avec la relance du programme de transfert des compétences, le Premier ministre, François Fillon, a décidé de présider le VI^e comité des signataires du 20 décembre 2007 à Matignon. Signe de l'implication de l'État, tous les autres comités des signataires s'y sont réunis sous la présidence du Premier ministre, « *marque de l'attention toute particulière que l'ensemble du Gouvernement porte à la*

12. *Infra*.

13. « *Au cours du quatrième mandat (de cinq ans) du Congrès, une consultation électorale sera organisée. [...] La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* ». En cas de réponse négative, un autre référendum peut être demandé par un tiers du congrès dans un délai de deux ans, puis un troisième dans les mêmes conditions en cas de confirmation du résultat négatif. Accord de Nouméa, document d'orientation, article 5.

14. Discours du Premier ministre, Édouard Philippe, congrès de la Nouvelle-Calédonie, 5 décembre 2017.

15. RC du XVI^e CS du 2 novembre 2017, *infra*.

16. Allocution du Premier ministre, Michel Rocard, sur le rôle et les objectifs du comité consultatif notamment pour le développement économique de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa, 26 août 1988.

Nouvelle-Calédonie »¹⁷. Les membres du VIII^e comité des signataires furent également reçus à l'Élysée par Nicolas Sarkozy pour leur annoncer sa venue en Nouvelle-Calédonie en 2010, tout comme ceux du X^e comité des signataires accueillis le 5 décembre 2012 par François Hollande en legs des Accords de Matignon et de Nouméa conclus par Michel Rocard et Lionel Jospin. S'il n'a pas reçu le comité des signataires, le Président de la République, Emmanuel Macron, a néanmoins salué la tenue du premier référendum et son résultat comme « *une marque de confiance en la République* »¹⁸. Le 5 mai 2018, lors de sa visite à Nouméa il avait, en outre, insisté sur la pratique du consensus pour « *remplacer le rapport de force de la règle majoritaire* »¹⁹. Il avait alors affirmé que « *de façon générale, avec les deux Accords de Matignon et de Nouméa, avec les comités des signataires, les institutions collégiales, le rééquilibrage, le consensus, les Calédoniens ont inventé un modèle exceptionnel d'intelligence collective qui suscite l'intérêt du monde entier* »²⁰. Le 5 novembre 2018, sitôt les résultats du premier référendum connus, Édouard Philippe s'est rendu en Nouvelle-Calédonie pour faire part de sa satisfaction à l'égard de la participation massive et du bon déroulement du vote. Ce déplacement du Premier ministre s'imposait comme une évidence au regard de la portée de cette consultation et de l'implication de l'État

La date du deuxième référendum a fait l'objet d'un compromis proposé par le Premier ministre. Il s'agissait surtout d'envisager le « coup d'après », à savoir la date du troisième référendum devant se dérouler au plus tard en 2022, soit la même année que les élections présidentielle et législatives. Ici, l'enjeu est à la fois local et national. Localement, loyalistes et indépendantistes se sont opposés à ce sujet. Les loyalistes étaient pressés d'en finir pour trancher la question de l'indépendance dans le sens d'un maintien définitif dans la République. À l'ouverture du XIX^e comité des signataires, Sonia Backès (Républicains calédoniens-RC) a ainsi fait part de sa volonté d'organiser le second référendum en août 2020 et de voir la séquence référendaire s'achever avant la fin du mandat d'Emmanuel Macron. À l'opposé, les indépendantistes souhaitent étirer le calendrier référendaire, demandant l'organisation de ce référendum en novembre dans l'espoir de voir leur score surprise de 2018 se renforcer, voire inverser le résultat en faveur d'une indépendance tout aussi définitive. Sur le plan national, il était hors de question pour l'exécutif que la question calédonienne vienne troubler le déroulement des élections municipales du printemps 2020, ni qu'une éventuelle troisième consultation perturbe les élections nationales de 2022. Dans le climat de défiance lié à la contestation des gilets jaunes et à la crise sanitaire consécutive à la pandémie de Covid-19, l'exécutif et les élus LREM se trouvent fragilisés au-delà de l'usure naturelle du pouvoir. Une interférence due au troisième référendum calédonien pourrait être dévastatrice pour Emmanuel Macron. Il suffit de se rappeler l'épisode de l'entre-deux tours de l'élection présidentielle de 1988 perturbé par la prise d'otage de la Grotte de Watetö, à Gossanah, au nord de l'île d'Ouvéa. Si un tel événement peut toujours survenir par surprise²¹, autant ne pas prendre de risque lorsque le calendrier électoral peut être maîtrisé. Concernant le deuxième référendum, le Premier ministre a proposé deux dates consenties par le XIX^e comité des signataires : le 30 août ou le 6 septembre 2020. La décision devait être tranchée par Édouard Philippe. Selon le relevé des conclusions, « *ces dates [permettaient] de conserver l'ensemble des alternatives possibles visant à éviter la concomitance des échéances électorales nationales du printemps 2022, à préparer la sortie de l'Accord de Nouméa et à envisager une éventuelle troisième consultation en 2021 ou en 2022* ». Le texte a en effet exclu que celle-ci soit organisée « *entre le*

17. Discours du Premier ministre, François Fillon, RC du VII^e CS précité, préambule.

18. Déclaration du Président de la République, Emmanuel Macron, sur le référendum de la Nouvelle-Calédonie du 4 novembre 2018. <https://www.elysee.fr> Emmanuel Macron recevra une délégation calédonienne réduite au « format Leprédour » lorsqu'elle se rendra à Paris du 25 mai au 3 juin 2021. *Infra*.

19. Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, Théâtre de l'Île, Nouméa, le 5 mai 2018, <https://www.elysee.fr>

20. *Ibid.*

21. Le 27 mars 2002, moins d'un mois avant le premier tour de l'élection présidentielle, un déséquilibré avait ouvert le feu sur le conseil municipal de Nanterre, causant la mort de plusieurs personnes. Ce fait divers avait contribué à l'élimination de Lionel Jospin.

milieu du mois de septembre 2021 et la fin du mois d'août 2022 »²². Cela permet donc d'envisager la fin du processus référendaire avant la fin du mandat d'Emmanuel Macron sans toutefois interférer avec les élections nationales. En raison de la pandémie de Covid-19, la tenue du second référendum a finalement été repoussée au 4 octobre 2020, marquant une nouvelle fois un compromis entre les loyalistes et les indépendantistes. Les premiers souhaitent en finir au plus vite. Le FLNKS avait demandé un report plus tardif, au 25 octobre ou au 1^{er} novembre²³.

Au lendemain du deuxième référendum, le nouveau Premier ministre, Jean Castex, est resté, en revanche, à Paris, en raison de la crise de la Covid-19, et il s'est contenté de publier un communiqué : « *Le Premier ministre prend acte de ce résultat et mesure, à cette occasion, combien cette confiance dans la République oblige le Gouvernement* ». Le texte ajoute qu'il prendra, avec le ministre des Outre-mer « *l'initiative de réunir tous les acteurs disposés à travailler ensemble à la poursuite du processus de dialogue et de paix à l'œuvre depuis 30 ans* »²⁴. Le 15 juillet 2020, lors de sa déclaration de politique générale, il n'a eu aucun mot sur les échéances à venir du deuxième référendum. Interpellé à l'Assemblée nationale par Didier Quentin (LR) sur la faible implication de l'exécutif à quelques jours de cette consultation, il s'était contenté de répondre qu'il prendrait « *l'initiative de réunir les acteurs politiques calédoniens au lendemain de [celle-ci]* », ajoutant avec prudence : « *J'espère pouvoir le faire à Paris, mais je ne vous cache pas que les conditions sanitaires nous inviteront peut-être à faire évoluer des habitudes vieilles de trente ans* »²⁵. Depuis, aucun comité des signataires n'a été convoqué. À l'heure du télétravail et de l'organisation du conseil des ministres en visioconférence²⁶, la crise sanitaire ne suffit pas à justifier ce vide. Ce dernier se trouve en réalité comblé par l'implication personnelle d'Emmanuel Macron, qui s'était déjà rendu en Nouvelle-Calédonie en mai 2018. Cependant, au-delà de la question calédonienne, la complémentarité avec Édouard Philippe avait fini par tourner à la concurrence. Après les élections municipales du printemps 2020, Emmanuel Macron a sifflé la fin de la partie en changeant de Premier ministre. En conséquence, l'arrivée de Jean Castex s'est traduite par un recentrage de l'action de l'exécutif sur l'Élysée. Cela est d'autant plus vrai concernant la Nouvelle-Calédonie que l'actuel locataire de Matignon ne semble pas aussi à l'aise qu'Édouard Philippe sur ce sujet sensible. Désormais, l'épineux dossier calédonien relève davantage du Président de la République, par l'intermédiaire de son ministre des Outre-mer, Sébastien Lecornu. Ce dernier a été missionné par l'Élysée pour porter la voix présidentielle à Nouméa en octobre 2020. S'étant vu imposer une quatorzaine sanitaire, il est resté trois semaines sur l'archipel, une durée exceptionnellement longue pour un ministre qui lui a permis de nouer des liens plus étroits avec les acteurs politiques locaux. Dans une tribune publiée le 27 février 2021, il a déclaré : « *Il n'y a pas d'autre issue qu'un nouvel accord entre les deux camps* »²⁷. Tributaire de Matignon, à l'origine, la recherche du consensus paraît aujourd'hui davantage dépendre de l'Élysée.

B - Une logique dupliquée

Bien que le comité des signataires ne soit pas la formule magique pour déboucher sur le consensus, il a fait ses preuves comme organe de dialogue entre loyalistes et indépendantistes sous la conduite de l'État incarné depuis 2007 par le Premier ministre²⁸. S'inspirant de ce modèle, lors de sa visite à Nouméa en décembre 2017, Édouard Philippe a proposé « *un dialogue resserré* » avec une « *dizaine de*

22. RC du XIX^e CS du 10 octobre 2019, point n° III.

23. Compte-rendu du bureau politique élargi du FLNKS, 22 mai 2020.

24. *Deuxième consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté*, communiqué de presse du Premier ministre, Jean Castex, Service de communication, Hôtel de Matignon, 4 octobre 2020.

25. Question au Gouvernement, 1^{ère} séance du 29 septembre 2020, Compte rendu intégral, *JORF* du 30 septembre 2020, p. 6526.

26. Le 21 décembre 2020, isolé à la résidence de La Lanterne, à Versailles, après avoir été testé positif à la Covid-19, Emmanuel Macron a présidé le conseil des ministres en visioconférence.

27. *Journal du dimanche*, 27 février 2021.

28. *Supra*.

représentants des forces politiques »²⁹. L'objectif était de renouer localement avec l'esprit du comité des signataires. Présidé par le haut-commissaire de la République, Thierry Lataste, le groupe de dialogue « sur le chemin de l'avenir » fut installé. Le Premier ministre y était représenté par le conseiller d'État, François Seners. Le « G-10 » se composait de 6 loyalistes : Philippe Gomès (député, UDI-Calédonie ensemble), Philippe Michel (Président de l'assemblée de la Province Sud, Calédonie ensemble), Pierre Frogier (sénateur LR, Rassemblement-LR), Thierry Santa (Président du congrès, Rassemblement-LR), Sonia Backès (RC), Gaël Yanno (Mouvement populaire calédonien-MPC) et 4 indépendantistes : Daniel Goa et Roch Wamytan (Union calédonienne-UC), Paul Néaoutyine (Président de l'assemblée de la Province Nord, Palika) et Victor Tutugoro (Union progressiste en Mélanésie). L'objectif était alors d'offrir aux partisans et aux adversaires de l'indépendance « *un temps d'échange, marqué par le respect de l'autre et l'écoute des paroles différentes* » dans la perspective du premier référendum. Quatre thèmes de travail ont été avancés par Édouard Philippe : 1) le bilan de la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa ; 2) la question des compétences transférées ou à transférer ; 3) la place de la Nouvelle-Calédonie dans le monde et en particulier dans son environnement régional ; 4) le socle de valeurs et de projets qui font consensus. En outre, à l'issue de la réunion du 25 février 2018, les participants ont réussi à trouver un accord sur la tenue du référendum dont la date a été arrêtée au 4 novembre 2018.

Cependant, le chemin de l'avenir n'est pas toujours celui du consensus. Le 27 juillet 2018, c'est un « G-10 » réduit à 7 qui a adopté la charte des valeurs communes, en l'absence de Sonia Backès (RC), Pierre Frogier et Thierry Santa (Rassemblement-LR) qui ont quitté cette instance le 31 mai 2018, après une première défection temporaire en début d'année et un retour lors du XVII^e comité des signataires du 27 mars 2018. Pierre Frogier a justifié son départ en dénonçant « *une manipulation du Gouvernement* »³⁰, Thierry Santa a qualifié le groupe de dialogue d'« *objet politique dangereux* »³¹ prétextant des concessions de Calédonie Ensemble au camp indépendantiste ; et Sonia Backès a accusé Calédonie Ensemble de vouloir négocier un nouveau statut avec les indépendantistes³². Lors de son élaboration, la charte des valeurs communes avait fait l'objet d'un passage devant le XVII^e comité des signataires³³, après trois réunions du groupe de dialogue les 2 et 9 mars 2018 à Nouméa, puis le 23 mars à Paris. Un mois plus tard, le 23 avril 2018, le groupe de dialogue a proposé une consultation publique sur le texte. Organisée entre le 23 mai et le 14 juin 2018, elle a donné la parole à la société civile. Il ne s'agissait pas d'un référendum, mais d'une consultation électronique par mail³⁴ destinée à recueillir l'avis et d'éventuelles propositions de la société calédonienne. Sur le fond, la charte vise à « *mettre en évidence ce qui rassemble et unit les Calédoniens dans leur diversité* »³⁵. Or, de la diversité à la division, il n'y a parfois qu'un pas qui est franchi par la charte elle-même concernant l'issue de l'Accord de Nouméa : « *Considérant que le droit à l'autodétermination, poteau central de ce processus, a été reconnu aux Calédoniens faisant partie du corps électoral référendaire, constituant pour certains un peuple calédonien, pour d'autres une population calédonienne intéressée. [...] Conscients que les convictions sur l'avenir institutionnel demeurent différentes entre Calédoniens, les uns estimant que ce n'est que dans l'affirmation de la pleine souveraineté et la transformation de la citoyenneté en nationalité qu'il peut véritablement se réaliser, les autres considérant que ce n'est que dans l'appartenance à la République française et l'ouverture de la citoyenneté calédonienne que cet avenir peut s'accomplir* »³⁶. La démarche consensuelle n'a pas forcément vocation à faire bouger les lignes. Les loyalistes voient dans la charte un objectif inscrit dans la perspective du maintien de la

29. Discours du Premier ministre, Édouard Philippe, *ibid.*

30. *Le point*, 6 juin 2018.

31. *Le Monde*, 6 juin 2018.

32. *Ibid.*

33. RC du XVII^e CS du 27 mars 2018, point n° I.

34. valeurs-caledoniennes@nouvelle-caledonie.gouv.fr

35. *Charte des valeurs calédoniennes*, préambule.

36. *Ibid.*

Nouvelle-Calédonie dans la République ; les indépendantistes gardent l'indépendance pour horizon. Pour Louis Mapou (Union nationale pour l'indépendance-UNI), « *cette charte peut très bien contenir les éléments du préambule de la prochaine Constitution de Kanaky-Nouvelle-Calédonie* »³⁷. Réduit à nouveau à 7, le groupe de dialogue a adopté, le 10 août 2018, un document faisant le bilan politique de l'Accord de Nouméa. Le texte souligne « *le passage de la revendication d'un droit autochtone à l'autodétermination à la fin des années 70 à l'exercice d'un droit calédonien à l'autodétermination* »³⁸ ouvrant la voie à une « *communauté de destin* ». La formule du gouvernement collégial a permis, selon le document, de dégager un consensus sur « *les sujets essentiels* »³⁹ concernant, notamment, le rééquilibrage et les transferts de compétences, un consensus visiblement absent du groupe de dialogue.

Remettant autour de la table les principaux acteurs politiques calédoniens, le 29 octobre 2020, Sébastien Lecornu a renoué avec la formule du groupe de dialogue dans la foulée du deuxième référendum. Le groupe « Leprédour »⁴⁰ s'est rendu pour une « retraite » d'une journée sur l'îlot de même nom. À cette occasion, le ministre a proposé le lancement, du 15 au 31 janvier 2021, d'une nouvelle consultation sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Destinée, cette fois, aux corps intermédiaires (associations, ordres professionnels, chambres consulaires, organisations patronales, syndicats, etc.), elle invitait à répondre à huit questions sur une plateforme Internet dédiée⁴¹ : 1) Que signifie « être français » aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie ? ; 2) Que signifie l'indépendance ? ; 3) Que signifie la souveraineté ? ; 4) Quel(s) lien(s) la Nouvelle-Calédonie doit-elle entretenir avec la France ? ; 5) À quel(s) grand(s) défis la Nouvelle-Calédonie est-elle confrontée ? Et comment doit-elle y répondre ? ; 6) Quels sont vos espoirs vis-à-vis de l'avenir calédonien ? ; 7) Quelles sont vos préoccupations vis-à-vis de l'avenir calédonien ? ; 8) Souhaitez-vous formuler une proposition en lien avec l'un des trois thèmes évoqués par le Président de la République : Défi climatique ; Développement économique ; Axe indopacifique ? Plus d'une centaine de contributions⁴² ont été déposées. En toile de fond, se pose la question de l'évolution future de la relation de la Nouvelle-Calédonie avec la Métropole. Au final, si le OUI l'emporte, au soir du troisième référendum, un rapport d'État à État peut être envisagé. Bien que discutée, même par les indépendantistes⁴³, cette perspective se dessine à la lecture des textes. L'Accord de Nouméa évoque l'accès au « *statut international de pleine responsabilité* »⁴⁴. Conformément à la double exigence de loyauté et de clarté prescrite par le Conseil constitutionnel⁴⁵, la question posée lors des deux premiers référendums était la suivante : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* ». Par ailleurs, depuis 1986, la Nouvelle-Calédonie est inscrite sur la liste onusienne des territoires « *non autonomes* »⁴⁶. Si le NON reste majoritaire, l'Accord de Nouméa devra-t-il disparaître ? Selon les termes de celui-ci, « *les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* »⁴⁷. Du côté du Gouvernement français, un nouvel accord paraît inéluctable. Selon Sébastien Lecornu, « *le*

37. AFP, <https://outremers360.com>

38. *Bilan politique de l'accord de Nouméa*, Groupe de dialogue sur le chemin de l'avenir, 10 août 2018, point n° 1.

39. Point n° 2.

40. Sa composition est sensiblement changée par le départ de Philippe Michel et Gaël Yanno, et l'arrivée de Philippe Dunoyer (député, UDI, Calédonie ensemble), côté loyaliste et celle de Jacques Lalié (Président de la Province des Îles, UC), côté indépendantiste.

41. <https://notreavenir-nc.fr>

42. 113 exactement, <https://notreavenir-nc.fr/les-contributions/>

43. *Infra*.

44. Accord de Nouméa, *ibid*.

45. CC, décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987, *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1^{er} de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie*, considérant n° 7.

46. Cela vise, selon l'article 73 de la charte de l'ONU, « *les territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes* ».

47. Accord de Nouméa, *ibid*.

Gouvernement se tient prêt à rechercher, dès aujourd'hui, une nouvelle solution consensuelle pour la Nouvelle-Calédonie »⁴⁸. Quel que soit le verdict des urnes, la voie du consensus pourrait être encore plus difficile dans l'hypothèse d'un très faible écart de voix entre le OUI et le NON⁴⁹.

II. Les obstacles irréductibles au consensus

Organe consensuel par sa composition, le comité des signataires ne l'est pas forcément par nature. Tout dépend du contexte et des sujets abordés. Les référendums de 2018 et 2020 entre lesquels sont venues s'intercaler les élections provinciales de 2019 ont creusé la fracture électorale entre le Sud loyaliste et le Nord et les Îles indépendantistes (A). Sur le fond, les divisions relatives à la composition du corps électoral n'ont jamais pu être dépassées (B).

A - Le mur de la fracture électorale

Si le résultat global du premier référendum d'autodétermination, amplifié par le deuxième, a été une demi-surprise, personne ne pouvait raisonnablement douter de la fracture entre la province Sud, très hostile à l'indépendance, et les provinces Nord et des Îles, largement favorables à celle-ci. Le 4 novembre 2018, le résultat du premier référendum a été négatif : NON : 56,67 % ; participation : 81,01 %⁵⁰. Bien qu'il soit clair, ce succès du NON a été vécu comme un revers par le camp loyaliste qui projetait un résultat que les sondages annonçaient autour de 70 %⁵¹. Interrogé à ce propos, Philippe Gomès avait affirmé : « *Le résultat ne fait pas de doute : 70 % des Calédoniens voteront contre l'indépendance* »⁵². Sans donner de chiffres, Pierre Frogier avait prédit une large victoire du NON, suffisante à ses yeux pour clore le processus référendaire : « *Lorsque nous aurons rejeté massivement l'indépendance, nous devons néanmoins veiller à ce que ce résultat ne nous soit pas confisqué. Il ne servirait à rien de poser la même question par référendum une deuxième et une troisième fois* »⁵³. Le taux de participation a également constitué une surprise dans la mesure où le Parti travailliste, emmené par Louis Kotra Uregeï, et l'Union syndicale des travailleurs kanak et exploités (USTKE) avaient appelé au boycott. En 1998, lors de la ratification de l'Accord de Nouméa, le taux de participation s'élevait seulement à 74,24 %⁵⁴. Beaucoup moins surprenant, ce scrutin confirme la fracture entre les provinces. La province Sud a massivement voté NON (74,12 %), les provinces Nord et des Îles ont très largement voté OUI (75,83 % au Nord et 82,18 % pour les Îles). « *Deux blocs ethniquement et géographiquement homogènes* »⁵⁵ se font ainsi face, selon les termes employés par Sébastien Lecornu. Le second référendum du 4 octobre 2020 confirme cette fracture avec un résultat global plus serré : NON : 53,26 % ; participation : 85,69 %⁵⁶. L'écart des voix entre le OUI et le NON est passé de 18535 en 2018 à 9970 en 2020. Lors de cette dernière consultation, ont été recensés près de 25881 abstentions, 1027 bulletins nuls et 855 bulletins blancs.

48. *Journal du dimanche, ibid.*

49. Sur la réduction de cet écart entre le premier et deuxième référendum, voir *infra*.

50. Référendum du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie, Résultats définitifs proclamés par la Commission de contrôle le 5 novembre 2018, Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 5 novembre 2018, <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr>

51. Sondages Quid Novi entre le 16 et le 26 avril 2018 : NON : entre 66 et 73 % ; I-Scope entre le 30 juillet et le 8 août 2018 : NON : 63 %.

52. *Le Monde*, 2 novembre 2018.

53. Conférence de presse, Nouméa, 30 octobre 2018.

54. Décision du 9 novembre 1998 proclamant les résultats de la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie du dimanche 8 novembre 1998, *JORF* du 10 novembre 1998.

55. *Journal du dimanche, ibid.*

56. Référendum du 4 octobre 2020 en Nouvelle-Calédonie, Résultats définitifs proclamés par la Commission de contrôle le 5 octobre 2020, Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, 5 octobre 2020, <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr>

La fracture interne s'est accentuée dans les trois provinces : Sud : NON : 70,86 % ; Nord : OUI : 78,34 % ; Îles : OUI : 84,27 %.

Cette fracture résulte du découpage territorial des provinces et s'inscrit dans une certaine continuité au regard des résultats des différentes élections. Ainsi, par exemple, en 2017, au premier tour des élections législatives, les candidats indépendantistes ont obtenu 65,59 % des voix en province Nord ; 63,84 % dans la province des Îles ; les candidats des partis loyalistes, 89,37 % en province Sud⁵⁷. Au second tour, le score des indépendantistes était de 63,13 % dans le Nord, celui des loyalistes atteignait 85,57 % au Sud⁵⁸. Dans les Îles, les candidats indépendantistes, pourtant majoritaires au premier tour, ne se sont pas qualifiés pour le second en raison de leur rattachement à la première circonscription de Nouvelle-Calédonie où ils ont été éliminés au premier tour. Lors des élections provinciales de 2014, les partis loyalistes avaient recueilli 81,99 % des voix au Sud. Au Nord et dans les Îles, les indépendantistes avaient atteint respectivement 79,69 % et 93,11 %⁵⁹. En 2019, les élections provinciales confirment, une nouvelle fois, cette configuration : 74,99 % pour les partis loyalistes au Sud ; 79,99 et 90,61 % pour les indépendantistes au Nord, et dans les Îles⁶⁰.

Conséquence du résultat du premier référendum, les positions se sont durcies dans les deux camps. Dans celui des loyalistes, le 8 décembre 2018, soit sept jours avant la tenue du XVIII^e comité des signataires, le Rassemblement-LR, les Républicains Calédoniens et le MPC se sont réunis au sein d'un « Front loyaliste » dans le but de défendre le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France, s'opposer à la tenue des autres référendums prévus par l'Accord de Nouméa et, surtout, pour « *ne plus faire de concessions* » au FLNKS⁶¹. Les indépendantistes se sont montrés, de leur côté, attachés au respect du maintien du processus référendaire. Entre les deux, Calédonie ensemble veut encore croire au consensus, même si Philippe Gomès affirme qu'il ne « *s'impose jamais* »⁶².

Dans ce climat de montée des tensions, les élections provinciales du 12 mai 2019 ont conduit, dans le camp loyaliste, à la victoire du courant radical et au repli de la tendance modérée. Établie sur la base du Front loyaliste, la liste de « l'Avenir en confiance » emmenée par Sonia Backès (RC), suivie par Thierry Santa (Rassemblement-LR) et Gil Brial (MPC), a obtenu 40,6 % des suffrages dans la Province Sud, 21 sièges sur 40 à l'assemblée provinciale et 16 au congrès. Thierry Santa a été élu Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Sonia Backès, Présidente de l'assemblée de la Province Sud et Gil Brial vice-président. Ce résultat traduit, sans équivoque, une adhésion dans les urnes à une radicalisation dans le camp loyaliste au détriment de l'aile modérée qui a vu Calédonie ensemble s'effondrer passant de 15 à 7 sièges au congrès. Obtenant 2 sièges, l'Éveil océanien allait se profiler en faiseur de rois.

Emmenée, notamment, par Sonia Backès, Thierry Santa et Gil Brial, la nouvelle classe politique loyaliste propulsée au premier plan par ce scrutin va se montrer moins prompte à la recherche du consensus. La vieille garde politique des deux camps (Roch Wamytan, Paul Néaoutyine et Victor Tutugoro du côté indépendantiste ; Pierre Frogier, Simon Loueckhote, Harold Martin ou Philippe Gomès du côté loyaliste) avait su faire preuve d'une certaine capacité à tendre la main au camp adverse.

57. Source : Ministère de l'Intérieur, <http://www.interieur.gouv.fr>

58. *Ibid.*

59. Source : *Publication des résultats de l'élection des membres du congrès et des assemblées de province du 11 mai 2014*, Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, Secrétariat général, Direction de la réglementation et de l'administration générale, Service des élections et des libertés publiques, 12 mai 2014.

60. Source : Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

61. *Un Front Loyaliste pour le Comité des signataires du 14 décembre 2018*, Déclaration partagée, 8 décembre 2018.

62. *Le Monde*, 14 décembre 2018.

Preuve de ce raidissement, Pierre Frogier, qui avait initié la présence du drapeau du FLNKS sur les bâtiments publics en 2010, est aujourd'hui rallié à la ligne dure. Lors du XIX^e comité des signataires, il s'est, en outre, prononcé pour une relation différenciée entre les provinces et l'État⁶³. Ce scénario pourrait laisser poindre la perspective d'une partition de la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, l'adhésion à une telle idée nécessiterait une remise en cause de l'Accord de Nouméa qui prohibe toute possibilité de voir se jouer un scénario à la comorienne⁶⁴ : « Une partie de la Nouvelle-Calédonie ne pourra accéder seule à la pleine souveraineté ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats de la consultation électorale y auraient été différents du résultat global »⁶⁵.

Du côté indépendantiste, l'intransigeance a conduit à une crise institutionnelle. Le 2 février 2021, les deux composantes du FLNKS (l'UNI et l'UC) ont quitté le gouvernement collégial où ils disposaient de 5 sièges sur 11, provoquant la chute du Gouvernement. Cette dernière est la conséquence du blocage de l'usine métallurgique de Goro au sud de l'archipel. À cet égard, la mine se trouve plus que jamais à la croisée des chemins, mêlant politique et économie. Quasi absent du XIX^e comité des signataires⁶⁶, le sujet minier s'est invité dans l'affrontement entre indépendantistes et loyalistes. Faute de véritable consensus depuis 1998, aucun plan de développement industriel de la Nouvelle-Calédonie n'a pu réellement émerger, malgré l'entrée des provinces dans le capital de la SLN et le rééquilibrage métallurgique dont les usines de Goro au Sud et Koniambo au Nord sont l'expression. Le 10 décembre 2020, les indépendantistes du collectif « Usine du Sud = usine pays » emmené par Raphaël Mapou (comité Rhéébù Nùù) et soutenu par le FLNKS et l'Instance coutumière autochtone de négociation (ICAN) avaient bloqué l'accès à l'usine de Goro pour s'opposer à la cession des parts du groupe minier brésilien Vale au consortium « Prony Resources » dirigé par le négociant suisse Trafigura. L'usine restera paralysée trois mois, jusqu'à la conclusion, le 4 mars 2021, d'un accord politique, suivi d'un accord de cession signé le 31 mars. En vertu de cet accord, un pôle calédonien, « Goro Resources », se voit attribuer 51 % de l'actionnariat (30 % sont détenus par les provinces au titre de la Société de participation minière du Sud calédonien (SPMSC) ; 21 % par les salariés de Prony Resources et les populations locales). Trafigura conserve 19 % (contre 25 % initialement prévus) et 30 % sont partagés entre la direction de Prony Resources et un fonds d'investissement australien, Agio Global Ltd. Les titres miniers reviennent à la Nouvelle-Calédonie et Tesla, leader mondial du véhicule électrique, devient partenaire pour l'approvisionnement en nickel de ses batteries.

En partie responsable de la chute du gouvernement *Santa*, cette crise montre à quel point la question minière est liée au destin du territoire, comme en témoigne la « petite » révolution politique qui s'est ensuivie. Le 2 février 2021, l'UNI et l'UC ont quitté le 16^e gouvernement provoquant sa chute. Parmi les arguments invoqués figuraient « le processus de vente de la société Vale NC [faisant primer] les intérêts des multinationales sans considération des aspirations des populations locales, des autorités coutumières et de toute les forces politiques »⁶⁷. Le 17 février, pour la première fois sous l'empire de l'Accord de Nouméa, les

63. <https://la1ere.francetvinfo.fr>

64. Le 22 décembre 1974, le référendum d'autodétermination des Comores avait conduit à une partition. Ayant massivement voté contre l'indépendance, Mayotte est restée française.

65. Accord de Nouméa, *ibid.*

66. Le Premier ministre s'est contenté de mentionner la nécessité de continuer à conforter les trois usines et d'afficher son soutien à la démarche de concertation sur le nickel annoncée par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. RC du XIX^e CS précité, préambule. Le Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Thierry Santa, avait annoncé « une concertation générale sur le nickel qui rassemblera les mineurs, les métallurgistes, les directions provinciales concernées ainsi que celles relevant de la Nouvelle-Calédonie, les représentants de l'État et des autorités coutumières ». Déclaration de politique générale du Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Thierry Santa, congrès de la Nouvelle-Calédonie, 22 août 2019. <https://gouv.nc>

67. Lettres du groupe UC-FLNKS et Nationalistes et du groupe UNI, adressées au Président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, le 2 février 2021.

indépendantistes, avec l'appui de l'Éveil océanien, sont devenus majoritaires au sein du 17^e gouvernement. En revanche, les deux piliers du FLNKS n'ont pas réussi à trouver un terrain d'entente sur la personne devant prendre la tête du territoire. Cela traduit de profondes divergences, également chez les indépendantistes. Le 7 décembre 2019, le 38^e congrès du FLNKS l'a montré concernant l'attitude à suivre en cas de victoire finale du OUI à l'indépendance. Si l'UNI souhaite un « *partenariat* » avec la France, l'UC prône la « *pleine et entière souveraineté* » et une nouvelle relation d'État à État. Aux divisions entre loyalistes et indépendantistes s'ajoutent celles qui traversent chaque camp. Pour tenter de sortir de l'impasse, les regards se tournent comme toujours vers l'État. À la suite de la chute du gouvernement, les loyalistes se sont ainsi adressés à Jean Castex afin de réunir un nouveau comité des signataires. Le 7 avril 2021, Sébastien Lecornu a annoncé la tenue d'une réunion à Paris, du 25 mai au 3 juin. Le Président de la République devrait recevoir une délégation calédonienne privilégiant le « format Leprédour »⁶⁸, mais pour quel consensus ?

B - Le fossé à l'égard de la composition du corps électoral

Qu'il s'agisse du référendum d'autodétermination ou des élections provinciales, les positions des loyalistes et des indépendantistes paraissent difficilement conciliables s'agissant de la composition du corps électoral. À propos du référendum d'autodétermination, suivant la démarche engagée depuis l'Accord de Nouméa, l'objectif affiché par Édouard Philippe à l'ouverture du XIX^e comité des signataires était la recherche du dialogue et du consensus concernant la révision de la liste électorale spéciale. Or, les loyalistes souhaitaient permettre aux nouveaux majeurs natifs de droit commun (non Kanak) d'être inscrits d'office sur les listes électorales au bout de trois ans de résidence, comme le sont les nouveaux majeurs natifs de droit coutumier (Kanak). Cette disposition pourtant mise en œuvre lors du premier référendum nécessitait une révision de la liste électorale par une loi organique à laquelle les indépendantistes étaient hostiles. Répondant à la demande du FLNKS, le XVI^e comité des signataires avait abouti à un accord sur la nécessité de « *régler la problématique de l'absence de Calédoniens relevant du corps référendaire sur la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC)* » et « *de procéder, de manière exceptionnelle et en raison de la consultation, à l'inscription d'office des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sur la LEG, préalable nécessaire à leur inscription sur la LESG* ». Cela devait permettre « *l'inscription d'office sur la LESG, des personnes de statut civil coutumier, et, dès lors qu'ils ont une résidence de trois ans [...], des natifs de statut civil de droit commun* »⁶⁹.

La loi organique du 19 avril 2018 permet donc « *à titre exceptionnel* »⁷⁰ l'inscription d'office sur la LESG des électeurs nés sur le territoire et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans. Cette disposition a conduit à l'inscription d'office des résidents relevant du statut de droit coutumier et de droit commun, soit 11222 personnes dont 3764 relevant du statut de droit commun. Cependant, le FLNKS estimait que cette procédure ne valait que pour le premier référendum, les nouveaux électeurs de droit commun devant s'inscrire eux-mêmes. À l'initiative du Premier ministre, le XIX^e comité des signataires a coupé la poire en deux en proposant un système d'incitation afin « *qu'un dispositif de détection exhaustive des électeurs concernés, associé à une démarche incitative de l'État à leur endroit, puisse venir produire les mêmes effets que ceux impliquant une inscription d'office* ». Le relevé des conclusions précise que « *chacun de ces électeurs sera informé personnellement de son droit et accompagné dans sa démarche d'inscription* »⁷¹. Cela permet d'éviter une révision de la loi organique. Ce jugement de Salomon n'a pourtant pas gommé les oppositions. Dans le camp loyaliste, Philippe Gomès (Calédonie ensemble), réputé modéré, a dénoncé « *une discrimination*

68. Entretien accordé conjointement au journal *Le Monde* et aux *Nouvelles calédoniennes*, 7 avril 2021.

69. RC du XVI^e CS précité, point n° V.

70. Article 2 de la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 *relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie*, JORF du 20 avril 2018.

71. RC du XIX^e CS précité, point n° III.

majeure entre Calédoniens, selon qu'ils sont de statut de droit commun ou de statut coutumier », alors que chez les indépendantistes, Roch Wamytan, (UC-FLNKS) a estimé qu'il n'y avait « pas besoin de modifier la loi organique » pour un si faible nombre d'électeurs (environ 1500)⁷².

La recherche du consensus sur le corps électoral n'a jamais été couronnée de succès. Elle avait déjà échoué sur la question du gel de celui des élections provinciales. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel s'était montré favorable au corps électoral glissant, considérant « que doivent notamment participer à l'élection des assemblées de Province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998 »⁷³. Indépendantistes et loyalistes s'étaient alors affrontés sur cette question dès le II^e comité des signataires⁷⁴, le sujet faisant l'objet d'une opposition constante entre les deux camps par la suite. Le Gouvernement s'était rangé du côté des indépendantistes, estimant que cette interprétation « ne [paraissait] pas correspondre à l'intention des signataires de l'accord de Nouméa, qui n'entendaient autoriser à participer à ces scrutins que les seules personnes établies en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation du 8 novembre 1998, lorsqu'elles justifieraient de dix ans de domicile, ainsi que leurs descendants atteignant par la suite la majorité »⁷⁵. La révision constitutionnelle du 23 février 2007 fut le résultat d'un consensus bien plus national⁷⁶ que local, dans la mesure où les parlementaires calédoniens, tous loyalistes, ne votèrent pas le texte lors de la réunion du Congrès à Versailles⁷⁷. Selon l'article 77, al. 7 C : « pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau [...] est [celui] dressé à l'occasion du scrutin prévu [à l'article] 76 [consultation de 1998] et comprenant les personnes non admises à y participer ». Le camp loyaliste s'était alors senti trahi par la France. Lors du VI^e comité des signataires, Pierre Frogier s'en est indigné : « la réforme du corps électoral a été imposée en dehors de toute recherche du consensus qui est pourtant l'esprit même des accords de Matignon et de Nouméa »⁷⁸. Depuis, les positions n'ont guère évolué.

Suivant la ligne dure, le Front loyaliste s'est formé sur la base du postulat selon lequel l'Accord de Nouméa était « terminé », emportant pour conséquence la demande du dégel du corps électoral pour les élections provinciales. Se profile au travers de cette requête la perspective d'une démarche visant à mettre fin à la restriction du corps électoral pour ces élections. La Cour européenne des droits de l'homme (EDH) en a validé le principe en considérant que cette disposition se justifie par des « nécessités locales », au sens de l'article 56 de la Convention EDH du 4 novembre 1950 : « tout État peut, au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, déclarer, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, que la présente Convention s'appliquera [...] à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales ». Le texte précise que « dans lesdits territoires les dispositions de la présente Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales ». Pour la Cour ces « nécessités locales » sont caractérisées par une histoire et un statut dont la

72. *Le Monde*, 11 octobre 2019.

73. CC, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, considérant n° 33.

74. RC du II^e CS précité, préambule.

75. Projet de loi constitutionnelle, complétant l'article 77 de la Constitution, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 mars 2006, document n° 3004, exposé des motifs. Voir, *a contrario*, la thèse du consensus en faveur du corps électoral glissant : Gohin Olivier, « Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie », *AJDA*, Paris, Dalloz, n° 15, 2007, pp. 802-804.

76. 724 voix pour, 90 contre, 56 abstentions. Congrès du Parlement, *Compte rendu intégral*, 1^{ère} séance du 19 février 2007, *JORF* du 20 février 2007, p. 13.

77. Pierre Frogier (AN-UMP) et Simon Loueckhote (S-UMP) votèrent contre. Jacques Lafleur (AN-UMP) s'est abstenu mais a fait savoir qu'il avait voulu voter contre. *Annexe au procès verbal de la 1^{ère} séance du 19 février 2007*, *JORF* du 20 février 2007, p. 18.

78. RC du VI^e CS précité, préambule.

forme actuelle « *correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination* »⁷⁹. Dans l'hypothèse d'une victoire du NON à l'issue du troisième référendum, les adversaires de la restriction du corps électoral pour les élections provinciales auront vraisemblablement beau jeu de saisir, une nouvelle fois, la Cour EDH dans l'espoir qu'elle leur donne raison en considérant que, passé le processus d'autodétermination, la situation de la Nouvelle-Calédonie ne serait plus « transitoire » et ne justifierait pas davantage la remise en cause, dans le cadre des élections provinciales, du suffrage universel dont le principe est posé à l'article 3, al. 3 C.

Les indépendantistes estiment, pour leur part, que le processus de l'Accord de Nouméa n'est pas arrivé à son terme. Le Gouvernement les a rejoints, en suivant l'avis du Conseil d'État selon lequel « *il résulte de l'accord lui-même que son application pourrait s'étendre au-delà [de vingt ans]* »⁸⁰. Le processus de l'Accord de Nouméa doit donc se poursuivre pour un temps. Le relevé des conclusions du XVIII^e comité des signataires du 14 décembre 2018 a constaté que « *le caractère transitoire du corps électoral des élections provinciales a été débattu sans qu'un consensus n'émerge* »⁸¹. À cet égard, le document a mis en relief des divergences au sein même des loyalistes. Le Rassemblement-LR estimait que « *l'Accord de Nouméa [arriverait] à son terme à l'occasion des [...] échéances provinciales* ». Pour les Républicains calédoniens, « *faute de nouveau statut, aucune restriction du corps électoral ne pourra être appliquée à l'issue de la prochaine mandature* ». Calédonie ensemble est restée, quant à elle, favorable à « *une négociation globale entre indépendantistes et non-indépendantistes* ». Le camp indépendantiste paraît plus uni à ce sujet. Le gel du corps électoral n'est pas négociable. L'UC « *réaffirme son opposition à toute réouverture du corps électoral provincial, le processus de l'Accord de Nouméa devant se poursuivre jusqu'à son terme politique* ». Pour l'UNI, « *l'Accord de Nouméa doit être appliqué intégralement, jusqu'à son terme* »⁸². Les positions paraissent donc tranchées. Depuis les Accords de Matignon de 1988, l'évolution de la Nouvelle-Calédonie montre que la recherche du consensus peut être préférable au couperet de la majorité. Plus juste, à certains égards, cette démarche n'en reste pas moins délicate.

79. Cour EDH, 11 janvier 2005, *Py c/ France*.

80. CE, avis n° 385203 du 4 septembre 2018 *sur l'échéance de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998*.

81. RC du XVIII^e CS du 14 décembre 2018, point n° I.

82. *Ibid.*

► Un plafond de verre pour les femmes politiques calédoniennes ?

► **Pierre-Christophe Pantz**

Docteur en géopolitique,

Chercheur associé au LARJE (UNC)

Résumé

La présence d'une seule femme parmi les 11 membres du XVII^{ème} gouvernement a alerté plusieurs collectifs féministes, qui y voyaient la manifestation d'un « *système politique calédonien (...) discriminatoire et sexiste* » (Communiqué du collectif « Femmes en colère » du 13 février 2021). Pourtant, une loi sur la parité, votée en métropole (2000) puis étendue à la Nouvelle-Calédonie, a rendu obligatoire la constitution paritaire de listes électorales, ce qui a contribué à améliorer l'accès des femmes aux mandats électoraux. Malgré cette disposition obligatoire, les femmes demeurent encore éloignées des organes exécutifs et décisionnels (présidences, mairies, etc.). Face à la persistance d'un « plafond de verre », quelles sont les causes de cette marginalisation des femmes de la sphère politique néocalédonienne ? Cette contribution propose d'analyser l'évolution de la place de la femme dans la politique néocalédonienne afin de saisir les causes d'une telle situation.

Abstract

The presence of only one woman among the 11 members of the XVIIth government alerted several feminist groups, who saw it as the manifestation of a "discriminatory and sexist Caledonian political system" (Communiqué from the collective "Femmes en colère" (Angry Women), 13 February 2021). However, a law on parity, voted in metropolitan France (2000) and then extended to New Caledonia, made it compulsory to draw up electoral lists with equal representation, which helped improve women's access to electoral mandates. Despite this mandatory provision, women are still far from executive and decision-making bodies (presidencies, town halls, etc.). Given the persistence of a "glass ceiling", what are the causes of this marginalisation of women from the New Caledonian political sphere? This paper proposes to analyse the evolution of women's place in New Caledonian politics in order to understand the causes of this situation.

* * *

Introduction

Quatre mois après la tenue du second référendum (4 octobre 2020), qui a consacré pour la deuxième fois la victoire des partisans du NON à l'indépendance (53,26 %) et qui a souligné dans le même temps la progression du score indépendantiste par rapport au précédent référendum (+ 3,3 points par rapport au 43,3 % obtenu en 2018), les partis indépendantistes (Union Calédonienne (UC) et Union Nationale pour l'Indépendance (UNI)) du FLNKS (Front de Libération Nationaliste Kanak et Socialiste) ont fait chuter le XVI^{ème} gouvernement en démissionnant le 2 février 2021.

Fort d'une nouvelle majorité au Congrès (29 élus sur 54) avec l'intégration des trois élus de l'Éveil Océanien, le camp indépendantiste a remporté la majorité (6 membres sur 11) lors de l'élection du XVII^{ème} gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (17 février 2021). À quelques mois de l'organisation du troisième et dernier référendum, c'est la première fois depuis l'Accord de Nouméa (1998) que les indépendantistes remportent la majorité au sein de l'exécutif néocalédonien.

Si la conquête de cette institution par les indépendantistes constitue une information politique majeure, la présence d'une seule femme parmi les 11 membres de ce nouveau gouvernement a alerté plusieurs collectifs féministes y voyant « *une véritable régression et un manque de considération* » (Communiqué de l'Union des femmes francophones d'Océanie (UFFO NC)) du 13 février 2021) et un « *système politique calédonien (...) discriminatoire et sexiste* » (Communiqué du collectif « Femmes en colère » du 13 février 2021). Ces deux associations se sont dressées contre la non-application selon eux de la loi pour la parité, entrée en vigueur en 2001 (lors des élections municipales¹) et en 2004 (lors des élections provinciales) en Nouvelle-Calédonie.

Promulguée en métropole le 6 juin 2000, puis étendue à la Nouvelle-Calédonie, cette loi « *tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », dite loi sur la parité (rendant obligatoire la constitution paritaire de listes électorales), a contribué à améliorer l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives : le nombre de femmes dans les instances politiques (conseils municipaux, assemblées de province, Congrès) en Nouvelle-Calédonie a considérablement progressé depuis les élections municipales de 2001, puis les élections provinciales de 2004. Toutefois, l'accès aux places « *décisionnelles* » et « *dirigeantes* » au sein des organes exécutifs échappe très majoritairement à la gente féminine. Face à la persistance d'un « *plafond de verre* », quelles sont les causes de cette marginalisation des femmes de la sphère politique néocalédonienne ?

Cette contribution propose dans un premier temps d'analyser la représentation des femmes au sein des sphères institutionnelles néocalédoniennes et son évolution, en distinguant les collectivités municipales, provinciales et territoriales (congrès et gouvernement de la Nouvelle-Calédonie). Puis, dans un second temps, face à la persistance de ce « *plafond de verre* » institutionnel, nous tenterons d'analyser les causes profondes de cette marginalisation des femmes au sein de la sphère politique néocalédonienne.

I. Une parité encore loin d'être atteinte partout

Pour la journée internationale des droits des femmes (8 mars 2021), le constat concernant la place de la femme dans la sphère politique néocalédonienne est peu reluisant. Trois semaines auparavant (17 février 2021), l'élection d'une seule femme parmi les onze membres du XVII^{ème} gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (Isabelle Champmoreau, non-indépendantiste) avait fait polémique. S'agit-il d'une exception ? Cette première section propose d'analyser objectivement l'évolution de cette présence féminine dans l'ensemble des institutions et des collectivités territoriales.

Pour être exhaustif, il convient de préciser que la représentation nationale n'est pas exempte de défaut de parité. À ce jour, aucune femme n'a accédé au poste de commandant (1853-1860), de gouverneur (1860-1981) ou à celui de haut-commissaire (depuis 1981). En ce qui concerne les représentants calédoniens à l'Assemblée nationale et au Sénat, une seule femme a occupé le poste de député entre 2012 et 2017 : Sonia Lagarde (non-indépendantiste).

Pourtant, au regard des résultats du dernier recensement de la population Nouvelle-Calédonie organisé en 2019 (INSEE-ISEE), le nombre de femmes s'établissait à 135 613 (contre 135 794 hommes pour une population totale de 271 407 personnes), ce qui correspond à 49,97 % à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie,

1. Uniquement pour les communes de plus de 3 500 habitants dans un premier temps.

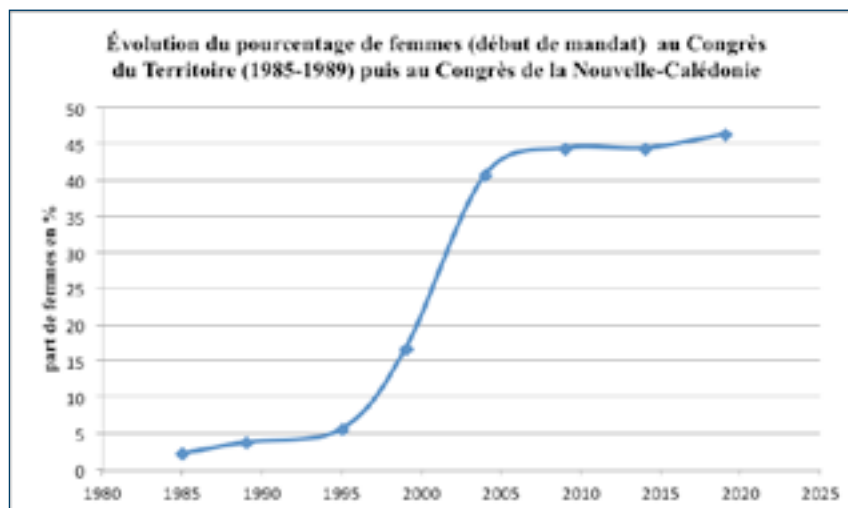
soit un sex-ratio relativement équilibré. Malgré des différences sensibles selon la province de résidence² et selon la tranche d'âge³, la parité politique « idéale » en Nouvelle-Calédonie correspondrait donc à une égalité parfaite entre les hommes et les femmes politiques. Ce qui est globalement encore loin d'être le cas.

a. Parité certes, mais encore peu de « têtes de liste »

Au regard de l'histoire politique récente et grâce (notamment) à la loi sur la parité en politique (2000), la présence des femmes s'est considérablement améliorée sur l'archipel, notamment au sein des assemblées provinciales et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, où l'on se rapproche « mécaniquement » de la parité : en 2019, en début de mandat, on comptait 25 élues sur 54, soit 46,3 %. Toutefois, notons que la composition très masculine du 16^{ème} gouvernement (2019-février 2021 : 9 hommes et 2 femmes) comprenant 7 membres du congrès, ainsi que la démission d'un conseiller (Louis Kotra Uregei⁴, le 17 juillet 2019) a eu conséquence de « féminiser » l'hémicycle du congrès.

En effet, le mandat de membre du gouvernement étant incompatible avec celui de membre d'une assemblée de province⁵ et de membre du congrès, 7 changements ont eu lieu ayant pour conséquence de faire grimper à 28 le nombre de conseillères au congrès⁶ (soit 51,9 % de l'hémicycle).

En ce qui concerne l'élection du 17^{ème} gouvernement (17 février 2021) et malgré la seule présence féminine d'Isabelle Champmoreau, le nombre de conseillères devrait égaler celui des conseillers (27 membres⁷) dès lors que ce 17^{ème} gouvernement sera de plein exercice.



- Il y a sensiblement plus de femmes que d'hommes en province Sud (50,6 %) alors que c'est l'inverse en province Nord (48,2 %) et en province des îles (48,4 %).
- Pour les moins de 30 ans, les garçons sont plus nombreux (51,1 %) tandis que cela s'équilibre pour les plus de 30 ans (50,8 % sont des femmes) ce qui est conforme à l'espérance de vie plus importante des femmes.
- Parti travailliste, siégeant en non-inscrit, démissionne de tous ses mandats le 17 juillet 2019, laissant sa place à sa suivante de liste : Mme Kuiesine-Wright.
- Article 112 de la loi organique statutaire.
- 7 membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie ont été élus en qualité de membre du gouvernement le jeudi 13 juin 2019. Les changements suivants sont donc intervenus : 1. Jean-Pierre Djaïwé a été remplacé par Patricia Goa ; 2. Valentine Eurisouké a été remplacée par Victor Tutugoro ; 3. Thierry Santa a été remplacé par Aniseta Tufele ; 4. Christopher Gyges a été remplacé par Guy-Olivier Cuénot ; 5. Isabelle Champmoreau a été remplacée par Marie-Jo Barbier ; 6. Yoann Lecourieux a été remplacé par monsieur Jean-Gabriel Favreau ; 7. Vaimu'a Muliava a été remplacé par Maria-Isabella Saliga-Lutovika.
- Par rapport au 16^{ème} gouvernement, la nouvelle composition du 17^{ème} gouvernement a pour conséquence de redonner à MM. Djaïwé et Muliava et à Mme Eurisouké, leur siège de conseiller au Congrès au détriment de Mme Goa, Mme Saliga-Lutovika et M. Tutugoro.

Sur ce graphique, on constate une rupture dans la courbe entre les élections de 1999 puis de 2004 : le congrès comptait seulement 9 femmes en 1999 contre 22 en 2004. L'adoption en Nouvelle-Calédonie de la loi sur la parité politique (2000) a eu comme conséquence entre 1999 et 2019 de multiplier par trois le nombre de femmes élues au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

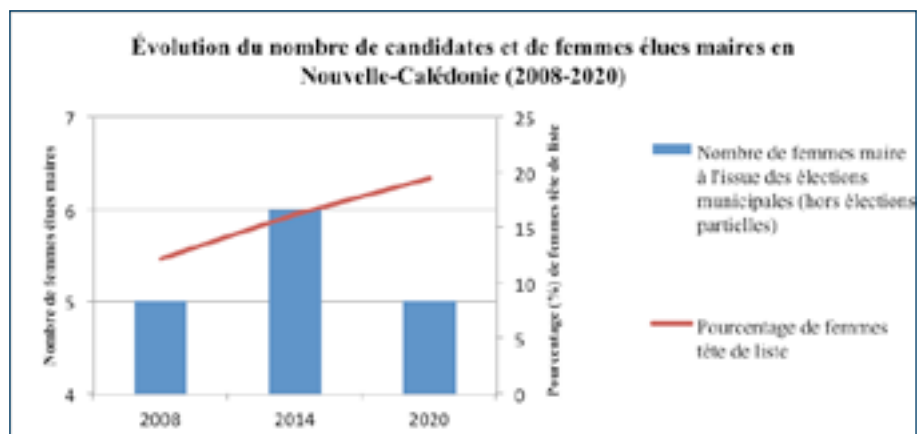
Toutefois, malgré cette loi, on constate sur le graphique suivant, que les femmes sont assez rarement en position de « tête de liste » lors des élections provinciales. Avant l'adoption de cette loi, on constate qu'aucune femme n'était positionnée en tête de liste, ce qui correspond à l'observation précédente jusqu'en 1999, très peu de femmes, indépendantistes, ou non-indépendantistes, étaient en position éligible.



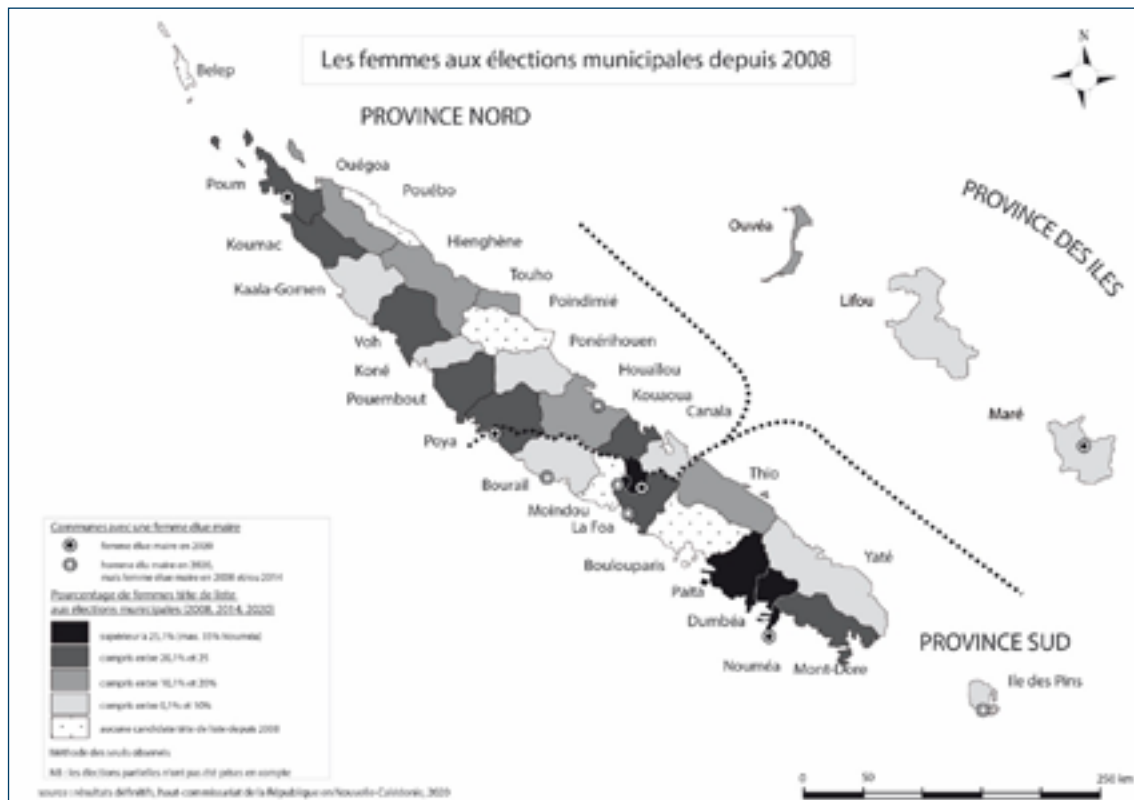
Historiquement, notons qu'il aura fallu attendre 1977 pour que deux femmes (Edwige Antier-Lagarde et Marie-Paule Serve, non-indépendantistes) soient élues à l'Assemblée territoriale (ancêtre du congrès, 1957-1985).

b. Les communes, une évolution encore timide

Comme pour les élections provinciales, il y a encore très peu de femmes à la tête d'une collectivité municipale. Il faut attendre l'élection de 2001 pour qu'une femme soit élue maire : Ghislaine Creugnet, maire non-indépendantiste de la petite commune de Farino (2001-2014). Sur cette même période, elle sera également présidente de l'Association française des maires de Nouvelle-Calédonie. Puis, comme on peut le constater sur le graphique ci-dessous, aux scrutins suivants (2008, 2014 et 2020), le nombre de femmes élues maires varie entre 5 et 6 (sur 33).



Si la loi sur la parité s'exerce également pour ce scrutin de liste, peu de femmes occupent encore une « tête de liste », même si la situation progresse sensiblement (12,1 % des listes en 2008 contre 19,4 % en 2020). Sur ces trois derniers scrutins municipaux⁸ (2008, 2014 et 2020), 10 communes (sur 33) sont (ou ont été) dirigées par une femme. En ce qui concerne la dernière mandature, 5 communes sont dirigées par une femme, dont la capitale, la ville de Nouméa, dirigée par Sonia Lagarde (non-indépendantiste) depuis 2014. Parmi les 4 autres communes : une en province Nord⁹, une province Sud¹⁰, une en province des îles Loyauté¹¹ et une à cheval entre la province Sud et la province Nord : Poya¹².



Au regard de la carte ci-dessus, on constate qu'il est plus fréquent d'avoir des têtes de liste féminines dans les communes de l'agglomération (Païta, Dumbéa et Nouméa) et dans certaines communes de la côte ouest de la Grande Terre (Mont-Dore, La Foa, Farino, Sarraméa, Poya, Pouembout, Voh, Koumac et Poum). Dans ces différentes communes, plus de 20 % des listes, déposées entre 2008 et 2020, étaient menées par une femme. À l'inverse, notons qu'il existe encore certaines communes où il n'y a jamais eu de femme en tête des différentes listes candidates (Boulouparis, Moindou, Ponérihouen, Pouébo et Bélep).

Malgré une parité obtenue progressivement au sein des hémicycles municipaux depuis la loi de 2000, puis la parité au sein des adjoints¹³, la parité à l'échelle des édiles des 33 communes de l'archipel demeure encore un vœu pieu.

8. Hors élections partielles.

9. Poum dirigée depuis 2008 par Henriette Tidjine-Hmae (indépendantiste).

10. Sarraméa dirigée par Prisca Holéro (indépendantiste) depuis 2020, déjà maire entre 2008 et 2014.

11. Maré dirigée par Marie-Lyne Sinewami (indépendantiste) depuis 2020.

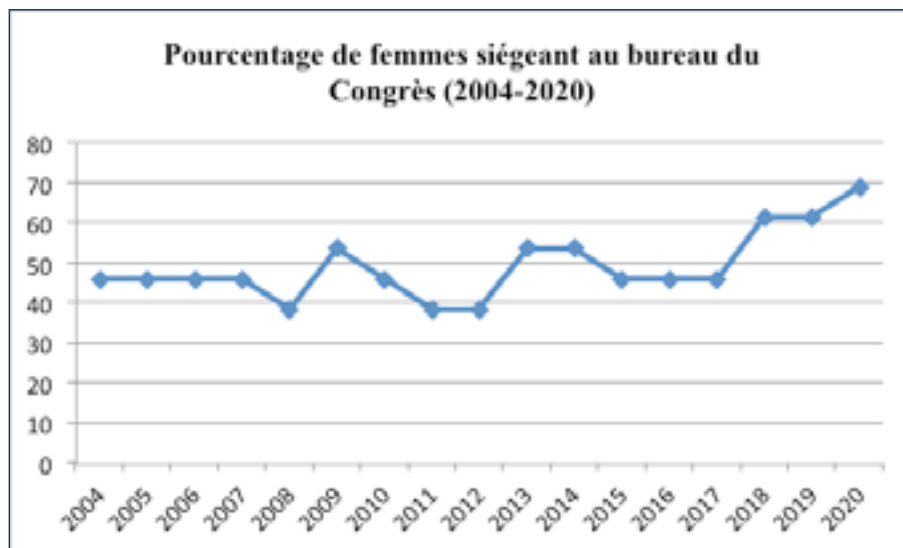
12. Poya est dirigée par Évelyne Goro Atu (indépendantiste) depuis 2020.

13. Depuis le scrutin de 2020, comme en métropole, la parité et l'alternance de sexe sur les listes pour l'élection des adjoints est désormais obligatoire dans les communes de mille habitants et plus.

c. Les provinces et le congrès, toujours pas de parité au sein des exécutifs

Si le nombre de femmes a considérablement augmenté au sein des assemblées provinciales et au congrès, aucune n'a encore accédé à la présidence du congrès tandis que seules Cynthia Ligeard (2012-2014) et Sonia Backès (depuis 2019), toutes deux non-indépendantistes, demeurent les seules femmes dans l'histoire des provinces (depuis 1989) à être présidentes d'une province. Bien entendu, plusieurs femmes occupent (ou ont occupé) le poste de vice-présidente. À ce jour, il y a une femme vice-présidente de la province Nord, Nadeige Faivre (indépendantiste) et deux femmes en province des îles Loyauté, Julienne Lavelloi et Omayra Naisseline (indépendantistes).

Pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie, instance législative et baromètre du paysage politique calédonien¹⁴, si les femmes n'ont encore jamais occupé la présidence, elles occupent une place prépondérante au sein du bureau du congrès¹⁵, où elles sont désormais majoritaires depuis 2018. Notons également que depuis l'élection provinciale de 2019, les femmes dirigent sept commissions intérieures du congrès¹⁶ (sur un total de 13).



En ce qui concerne la commission permanente du congrès, composée proportionnellement de 11 membres et qui siège toute l'année en dehors des sessions du congrès, appelée également le « petit congrès », les femmes n'ont occupé la présidence que six ans en... 33 ans¹⁷ (soit 18 % environ).

Si la présence des femmes s'est nettement améliorée au sein des commissions, au sein de la commission permanente (5 membres sur 11 à ce jour), au sein de l'assemblée plénière du congrès (et des provinces) et au sein du bureau de l'institution, il n'en demeure pas moins vrai que les places stratégiques semblent encore souvent réservées aux hommes.

14. Cf. Pantz, P.-C., (2020). « La majorité océanienne au congrès est-elle minoritaire ? », *Actualités, sciences politiques*, Larje (UNC), 7 p.

15. Le bureau du congrès est composé de 13 élus, à savoir du président, de huit vice-présidents, de deux secrétaires et de deux questeurs.

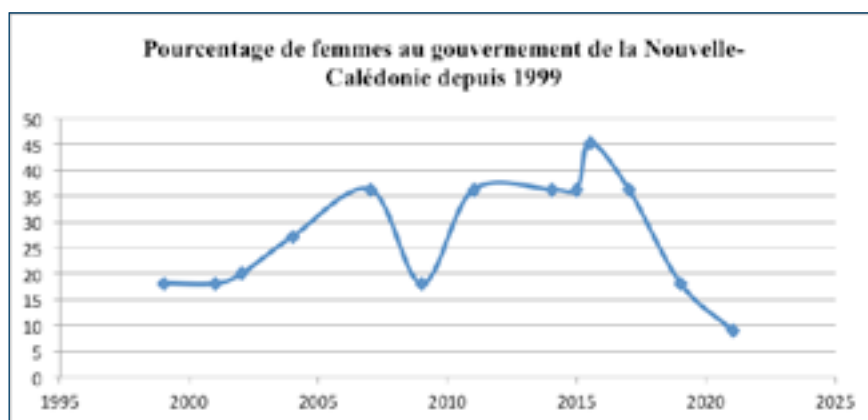
16. Il s'agit des commissions législation et réglementation générales, organisation administrative et de la Fonction publique, infrastructures publiques, travail et formation professionnelle, santé et protection sociale, enseignement et culture, droits de la femme et de la famille (source : rapport d'activité du congrès, 2020).

17. Depuis 1988, seules Anne-Marie Siakinuu (non-indépendantiste, présidente entre 2004 et 2008), Iläisaane Lauouvéa (indépendantiste, présidente entre 2013-2014) et Caroline Machoro-Reignier (indépendantiste, présidente entre 2019 et 2020) ont occupé la fonction de présidente de la commission permanente.

d. Le gouvernement et les « exceptions qui confirment la règle »

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie organe exécutif de la Nouvelle-Calédonie, issu de la Loi Organique (1999), est nommé à la représentation proportionnelle des groupes au congrès et représente les équilibres politiques de cette assemblée. Au gré des élections, des alliances, des démissions et des chutes, 17 gouvernements se sont succédé entre 1999 et 2021. Sur ces 17 gouvernements, composés dans la majeure partie des cas de 11 membres¹⁸, seules 12 femmes ont occupé une fonction au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : 10 non-indépendantistes¹⁹ et 2 indépendantistes²⁰, ce qui traduit un certain manque de renouvellement de ces élues au gouvernement.

Le pourcentage de femmes au sein de ce gouvernement a toujours été inférieur à celui des hommes. À une seule reprise, le gouvernement calédonien a compté 5 femmes pour 6 hommes²¹, entre 2015 et 2017. Puis, comme on peut le constater dans le graphique ci-dessous, le plus souvent, ce sont 4 femmes qui occupaient généralement une fonction gouvernementale (contre 7 hommes).



Par ailleurs, cette minorité des femmes au gouvernement s'est accompagnée d'un faible renouvellement des portefeuilles ministériels. En effet, à quelques exceptions près (notamment pour celles qui ont occupé la présidence, cf. ci-dessous), les responsabilités confiées aux femmes étaient relativement secondaires (enseignement, culture, condition féminine, santé). Le budget, la fiscalité, l'économie étant plus souvent confiés à des hommes.

Toutefois, en près de 22 ans, relevons que le gouvernement a compté deux femmes présidentes pour une durée de 4 ans (soit 18,2 % environ) : Marie-Noëlle Thémereau²² et Cynthia Ligeard²³ (non-indépendantistes). En ce qui concerne le poste de vice-président du gouvernement, traditionnellement dévolu au camp indépendantiste, notons qu'il a été occupé pendant 8 ans entre avril 2001 et mai 2009 par Déwé Gorodé²⁴ (indépendantiste). Lors des deux premières mandatures de l'Accord de Nouméa (1999-2004, puis 2004-2009), le poste de vice-président a donc été occupé pendant 80 % par une femme. En revanche, depuis 2009, le poste n'a plus jamais été récupéré par une femme. À noter que

18. Sauf le gouvernement Frogier (novembre 2002-mai 2004) composé de 10 membres.

19. A. Beustes, C. Fuluhéa, F. Hortant, M.-N. Thémereau, M. Devaux, S. Robineau, I. Champmoreau, S. Backès, H. Iékawé, C. Ligeard.

20. D. Gorodé et V. Eurisouké.

21. À partir de juillet 2015 et à la suite de plusieurs démissions, le 14^{ème} gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (2015-2017) comptait 5 femmes parmi ses membres : Cynthia Ligeard, Isabelle Champmoreau, Hélène Iékawé (non-indépendantistes) et Déwé Gorodé et Valentine Eurisouké (indépendantistes).

22. Entre 2004 et 2007, soit une période de 3 ans et 2 mois environ (4^{ème} et 5^{ème} gouvernement de la Nouvelle-Calédonie).

23. Pendant 10 mois en 2014 (13^{ème} gouvernement de la Nouvelle-Calédonie).

24. Dans cette contribution, nous écrivons Gorodé et non Gorodey, même si cette graphie est parfois utilisée.

Déwé Gorodé a été la personne à avoir participé le plus longtemps aux gouvernements successifs, puisqu'elle en a été membre sans discontinuer de la création de cette institution en 1999 jusqu'en 2019.

e. Les instances consultatives et coutumières

Depuis l'Accord de Nouméa (1998), deux institutions peuvent être consultées lors du processus législatif et délibératif par le congrès et par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : le Conseil Économique, Sociale et Environnemental (CESE) et le sénat coutumier. Le CESE qui est censé être représentatif « de la société civile organisée », a pour mission principale de rendre des avis et de formuler des propositions aux décideurs politiques sur les sujets économiques, sociaux, culturels et environnementaux. En février 2021, l'institution comptait seulement 7 femmes sur 41 membres (17 %) et aucune présidente depuis la mise en place de cette institution même s'il existe une commission de la femme depuis 2011. Une représentation encore trop marginale au sein de cette institution consultative, comme l'affirme Martine Cornaille²⁵ (présidente de l'association Ensemble pour la planète, qui siège au CESE) : « *On représente plus de 50 % de la population calédonienne et on est invisible dans les institutions et les instances consultatives, qui éclairent les institutions. C'est terrible.* »

Si la place des femmes est encore minoritaire au sein des institutions de la Nouvelle-Calédonie, elle est en revanche inexistante au niveau des instances coutumières (sénat coutumier, conseils d'aire), mises en place par l'Accord de Nouméa, qui demeurent encore à ce jour exclusivement masculines. Une situation déjà dénoncée par Déwé Gorodé en 2005 (vice-présidente du gouvernement en charge notamment de la condition féminine) dans le magazine de l'Agence de Développement de la Culture Kanak, *Mwà Vée*²⁶ lorsqu'elle proposa, en vain, de remplacer la nomination des sénateurs selon les « *us et coutumes* » par une élection de leur membre.

« Dire que la femme ne doit pas parler des affaires coutumières parce que ça a toujours été comme ça est une position dangereuse dans la mesure où nous-mêmes ne sommes plus comme avant. Et puis, les conseils des anciens, les conseils de district, les conseils d'aire, le Sénat coutumier lui-même sont des structures qui, pour la plupart, ont été mises en place parce que les politiques ont choisi de prendre en compte la réalité coutumière dans l'accord de Nouméa et avant cela, dans les accords de Matignon, afin qu'il y ait une représentation de la coutume dans les institutions. Elles n'existaient pas auparavant, mais pourtant on est bien dedans ! Si vous campez sur ce genre de position, vous risquez de devenir un Sénat-musée, complètement dépassé. »

II. Les causes et les origines d'une telle marginalisation

Cet état des lieux de la présence des femmes au sein des institutions et des collectivités territoriales calédoniennes, est essentiellement factuel. Malgré l'augmentation significative des femmes siégeant dans les institutions depuis la loi sur la parité (2000) appliquée en Nouvelle-Calédonie, ce bilan met en lumière la persistance d'importantes disparités de genre, notamment au sein des exécutifs où les femmes sont encore marginalisées.

Par ailleurs, et même si cela peut apparaître comme une lapalissade, il convient de préciser que la marginalisation des femmes en Nouvelle-Calédonie ne se cantonne pas seulement à la sphère politique :

25. Interview NC1ère, « le sexisme en politique en Nouvelle-Calédonie », 8 mars 2019.

26. *Mwà Vée*, 2005, n° 48, p. 23.

« (...) la présence d'une femme au sommet d'une hiérarchie reste l'exception plutôt que la règle, quel que soit le domaine, dans la Calédonie de 2021. Ni le sport, ni la politique, ni l'administration, ni le secteur économique ne se distinguent, malgré la mixité des effectifs dans chaque domaine²⁷ (...) ».

Cette marginalisation est donc multisectorielle et nécessite une approche systémique pour comprendre les fondements de telles inégalités.

Au préalable, il apparaît clairement qu'à la base d'un tel mécanisme, se situent deux facteurs déterminants : le niveau de qualification et le niveau d'emploi. À l'instar d'autres pays développés, en Nouvelle-Calédonie, et ce pendant plusieurs décennies, les inégalités d'accès aux diplômes, ainsi que les inégalités d'accès aux emplois ont été de véritables freins à leur prise en considération dans la sphère politique, comme l'affirmait déjà en 1975, la pionnière du féminisme belge Jacqueline De Grootte

« Les femmes réduites aux tâches ménagères, ou bloquées dans des emplois subalternes, ne peuvent que très difficilement se faire entendre sur l'organisation générale de la société (...). Cette exclusion des femmes de l'exercice du pouvoir doit se comprendre à partir de leur situation dans les structures économiques. (...) À cette marginalisation des femmes dans la structure économique correspond leur place dans les rapports politiques²⁸. »

a. Les inégalités d'accès aux diplômes ont plus fortement diminué que les inégalités d'accès aux emplois

La littérature scientifique locale met en lumière la persistance d'une marginalisation sociale qui touche davantage les femmes – et plus particulièrement les femmes kanak – malgré « l'évolution récente, en termes de réussite scolaire et d'accès à l'emploi, (...) beaucoup plus favorable aux femmes qu'aux hommes²⁹. »

Pourtant, d'après le recensement de la population (ISEE-INSEE, 2019), les femmes sont désormais plus diplômées que les hommes même si le facteur discriminant de la communauté d'appartenance demeure toujours plus important que celui du genre, notamment en ce qui concerne l'accès au diplôme de l'enseignement supérieur.

En 30 ans (1989-2019), la part de femmes diplômées de l'enseignement supérieur a fortement progressé passant de 3,75 % (1989 contre 5,6 % pour les hommes) à 21,54 % (2019), soit près de 18 points de plus. 1 femme sur 5 est donc diplômée de l'enseignement supérieur (21,54 %), soit 2 points de plus que les hommes (19,48 %). Parallèlement à cette progression des diplômées calédoniennes, on constate que les 30 dernières années (1989-2019) se sont caractérisées également par un important recul de la part de femmes sans diplômes.

En effet, parmi les femmes de plus de 15 ans (hors études en cours), près de sept sur dix (70,24 %) n'avaient aucun diplôme en 1989 (ou seulement le CEP/CFG), tandis que pour les hommes, ce taux était de 64,7 %, soit près de 6 points d'écart. Lors de chaque recensement de population depuis 1989, nous assistons à la réduction progressive de l'écart entre les hommes et les femmes de la part d'individus n'ayant aucun diplôme. En 2019, on constate que la part femmes sans diplômes (27,5 %) est désormais inférieure à celle des hommes (28,3 %).

27. Cf. article des *Nouvelles Calédoniennes* (17 février 2021) « les femmes bloquées par les plafonds de verre ».

28. Cf. De Grootte, J. (1975). « Les rôles politiques des femmes ». In *Les cahiers du GRIF*, n° 6, *les femmes et la politique*, pp. 23-29.

29. Cf. Berrah, M. et Ris, C., (2015). *La lente transition entre réussite scolaire et réussite professionnelle des femmes kanak en Nouvelle-Calédonie*. In *Cahiers du Larje*, 2015-2, 13 p.

Ce double basculement (baisse des « sans diplômes » et hausse des diplômées de l'enseignement supérieur) s'observe avec encore plus d'acuité chez les plus jeunes (15-29 ans). En effet, en 2019, pour cette tranche d'âge, les hommes étaient 11,2 % à avoir un diplôme de l'enseignement supérieur contre 16,6 % pour les femmes. À l'inverse et pour cette même tranche d'âge, un homme sur cinq n'avait aucun diplôme (20 %) contre une femme sur huit (12,1 %).

L'ensemble de ces indicateurs concorde avec les taux de réussite aux examens fournis par le vice-Rectorat³⁰ : quel que soit le diplôme (ou l'évaluation), et malgré de rares exceptions, les filles obtiennent globalement de meilleurs résultats, de meilleurs taux de réussite et davantage de mentions que les garçons. Toutefois, et malgré cette importante dynamique, il apparaît que « *les inégalités d'accès aux diplômes ont plus fortement diminué que les inégalités d'accès aux emplois*³¹ » qui persistent entre hommes et femmes.

En effet, contrairement aux inégalités d'accès aux diplômes, pour lesquelles l'origine ethnique joue un rôle nettement plus important que le genre, la « pénalité » associée au sexe est bien plus forte que celle associée à l'origine, avec une probabilité d'emploi nettement inférieure pour les femmes³². Si la part des femmes dans la population active est passée de 31,8 % en 1969 à 45,9 % en 2014 (données ISEE-INSEE recensements de la population). Cette féminisation progressive du travail a été favorisée par l'élévation de leur niveau de formation, par la croissance du secteur tertiaire, par l'expansion du salariat mais également par un désir d'émancipation.

Néanmoins, la dernière enquête (2019) sur les forces de travail en Nouvelle-Calédonie (ISEE-DTENC-enquête EFT) met en lumière que « *les femmes sont moins nombreuses en emploi que les hommes (54 % contre 62 % des 15-64 ans de la population) et plus inactives (23 % contre 14 %) (...)* ».

Il est précisé également que

« lorsqu'elles sont en emploi, les femmes sont plus diplômées que les hommes, pourtant elles vivent des situations de travail plus précaires (contrat à durée déterminée (CDD), contrats spécifiques, ou absence de contrats de travail) ».

Ainsi, parmi celles qui occupent un emploi, 52 % ont un diplôme égal ou supérieur au bac contre 40 % pour les hommes :

« et même si le diplôme est indispensable pour l'insertion des femmes sur le marché de l'emploi, il ne leur garantit pas pour autant un emploi stable. Les femmes salariées titulaires d'un bac ou au-delà sont celles qui ont le moins fréquemment un CDI (57 %) ou qui travaillent le plus sans contrat de travail (13 %) ».

Enfin, notons que le taux de chômage féminin s'élève selon cette enquête à 11,6 % contre 10,4 % chez les hommes, et qu'il est nettement plus élevé pour les femmes de moins de 30 ans (28,8 % contre 24,5 % pour les hommes de moins de 30 ans).

Force est de constater qu'il existe vraisemblablement une latence entre la progression du niveau de diplôme des femmes, visible depuis une trentaine d'années, et l'amélioration de leur niveau professionnel et social. Ce retard de leur intégration sociale et économique au marché du travail néocalédonien est une des raisons qui explique leur difficulté à exister dans les sphères dirigeantes (sociale, politique, économique, etc.).

30. Cf. Service études et prospectives (VR-DGE), (2020). *Filles et garçons, parcours scolaires et résultats contrastés*. SEP n° 10, 11 p.

31. Cf. Berrah M. et Ris C, *op. cit.*, p. 13.

32. Cf. Gorohouna S. et Ris C. (2013), "Decomposing differences in employment outcomes between Kanak and other New Caledonians : how important is the role of school achievement ?", *Australian Journal of Labour Economics*, vol. 16 (1), pp. 115-135.

Bien entendu, il existe pléthore d'autres biais et d'autres facteurs qui entravent cette progression, tels que le conditionnement social des femmes face au conservatisme masculin. En effet, difficile pour une femme de se projeter sur des postes à responsabilité, quand il y a très peu de modèles existants et un « éventail des possibles » relativement restreint. Cette (difficile) quête d'un équilibre entre les hommes et les femmes puise sa source dans l'histoire du féminisme néocalédonien, qui est relativement peu connue et phagocytée par l'histoire de la revendication nationaliste.

b. Indépendantisme et féminisme ?

À ce jour, il n'existe ni mouvement féministe en Nouvelle-Calédonie comme cela est pourtant le cas dans la plupart des pays occidentaux, ni mouvement des droits des femmes, comme dans certains pays du Pacifique. Selon les communautés d'appartenance, il apparaît difficile de faire émerger des problématiques communes pour des associations de femmes ; le combat des femmes ne portant pas sur les mêmes objectifs, sur les mêmes enjeux et sur les mêmes revendications, ce qui peut conduire à une division du mouvement des femmes. Il existe en revanche plusieurs associations pour le droit des femmes : « Union des Femmes Francophones d'Océanie » (UFFO), « Femmes en colère », etc.

Néanmoins, dès le début des années 1970, plusieurs mobilisations féministes radicales ont tenté d'émerger au sein des mouvements indépendantistes afin de lutter pour leur émancipation et contre la domination et l'oppression masculines³³. La radicalité de ces mobilisations contrastait avec des mouvements plus « traditionnels » et « pacifistes » tels que le mouvement « Pour un souriant village mélanésien », association féminine d'entraide fondée et dirigée en 1971 par Scholastique Pidjot, dont le but initial était d'encourager les femmes kanak à aller de l'avant et à embellir leur foyer afin que les maris arrêtent de boire.

En outre, et avant de poursuivre, il convient de préciser que dans la littérature scientifique, il existe relativement peu d'éléments concernant des mouvements féministes au sein de la mouvance non-indépendantiste, même si les premières femmes à siéger à l'Assemblée territoriale appartenaient à cette sensibilité non-indépendantiste (*cf. prec.*).

Le féminisme militant s'est heurté dans un premier temps à d'importantes résistances conservatrices. En effet, au sein des Foulards Rouges et du Groupe 1878, dans un contexte international de luttes féministes, plusieurs militantes révolutionnaires kanak, parmi lesquelles Déwé Gorodé et Suzanne Ounei n'ont pas hésité à dénoncer les rôles subalternes réservées aux femmes au sein de ces partis politiques, alors que la parole restait par essence essentiellement masculine. Au sein de ces mouvances, puis au sein du Palika (1976) et du LKS (Libération Kanak Socialiste, 1981), ces militantes ont tenté d'imposer un débat sur la question de la place des femmes dans la lutte nationaliste dans la nouvelle société à construire. Face à d'importantes difficultés et afin d'imposer une alternative, plusieurs d'entre elles ont constitué en 1982 une organisation « autonome, indépendantiste et féministe » : le Groupe de femmes kanak et exploitées en lutte (GFKEL) dont l'un des premiers slogans fut « pas de libération kanak sans libération des femmes ».

Face au dilemme de hiérarchisation des priorités politiques entre nationalisme et féminisme, et pour mieux faire entendre sa voix, ce groupement a fait le choix de s'organiser de manière autonome au sein du mouvement indépendantiste :

« Les femmes kanak devaient lutter à la fois contre la domination coloniale et contre la domination patriarcale, sans prioriser un combat au détriment de l'autre et que, pour surmonter leur subordination et combattre les résistances masculines à l'émancipation des femmes au sein même du mouvement nationaliste, il leur fallait s'organiser indépendamment³⁴ » (Salomon, 2017, p. 57).

33. Pour être exhaustif sur la thématique du féminisme kanak, consulter l'article : Salomon, C. (2017). Quatre décennies de féminisme kanak. *Mouvements*, 3 (3), pp. 55-66. <https://doi.org/10.3917/mouv.091.0055>

34. Salomon, C. (2017), *op. cit.*, p. 57.

Au moment de la création du FLNKS, le 24 septembre 1984, ce groupement fut invité au congrès constitutif du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) et en devint l'un des groupes fondateurs, représenté au bureau politique. Si le GFKEL était particulièrement actif lors des Événements (1984-1988), ce double combat de la libération nationale et celle des femmes souleva d'importances réticences au bureau politique du FLNKS³⁵. Et quatre ans après sa création (1986) le GFKEL cessa ses activités après la dispersion de ses membres, ce qui eut pour conséquence de reléguer la question de l'émancipation des femmes, comme une préoccupation secondaire du FLNKS.

c. La traversée du désert jusqu'aux années 2000, l'associatif plutôt que le politique ?

Bien entendu, cette disparition eut un impact considérable dans le rapport de force entre les sexes au sein du mouvement nationaliste :

« Il est significatif à cet égard que pendant dix ans aucune élue kanak n'ait siégé au congrès du Territoire et qu'il ait fallu attendre les élections de 1999 pour que des femmes soient présentées par les groupes indépendantistes en position éligible³⁶. »

En effet, les femmes sont surtout représentées en petit nombre dans les conseils municipaux mais pratiquement absentes des instances décisionnelles : assemblées de province et congrès.

Néanmoins, dans les années 1990, pour sortir de l'isolement domestique et pour initier leur participation au rééquilibrage de l'archipel, notamment en zone rurale, les femmes kanak se sont consacrées, assez massivement au milieu associatif³⁷. Faute de s'être imposées sur la scène politique indépendantiste, l'investissement des femmes au sein des associations féminines, leur a permis de bénéficier d'une tribune pour dénoncer par exemple, les abus d'alcool des hommes et les violences faites aux femmes.

Ces associations, d'abord constituées à l'échelle tribale, puis communale, se sont réunies en partie au sein de la Fédération des associations des femmes mélanésiennes de Nouvelle-Calédonie. Notons également l'existence de trois associations « extra-communautaires » de défense des droits des femmes, dirigées elles aussi par des femmes kanak : « SOS Violences sexuelles » (1992), « Femmes et violences conjugales » (1998) et l'« Union des Femmes citoyennes » (1998).

Ce tissu associatif en faveur des femmes est venu renforcer une meilleure prise en considération de la condition féminine dans les institutions, et notamment par la mise en place de trois missions provinciales aux droits des femmes en province Sud, en province Nord et en province des Îles Loyauté dans le cadre des Accords de Matignon (1988). Puis, dans les années 2000, sous l'impulsion de l'évolution du contexte socio-économique, politique, et culturel de la Nouvelle-Calédonie, cette institutionnalisation de la cause féminine progressa avec notamment la création d'un secteur « de la condition féminine » au gouvernement en 2004 confié à la vice-présidente indépendantiste Déwé Gorodé, qui « porte encore le double combat de la libération nationale et celle des femmes³⁸ ». D'autres dispositifs (direction dédiée à la condition féminine au gouvernement, observatoire de la condition féminine, comités CEDEF³⁹, etc.)

35. Salomon, C. (2017), *op. cit.*, p. 58.

36. Salomon, C. (2000). « Hommes et femmes : harmonie d'ensemble ou antagonisme sourd ? », in Bensa A. (dir.) et Leblac I. *En pays Kanak*, Paris : Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, pp. 311-338.

37. L'enquête en « population générale féminine, Santé conditions de vie et de sécurité des femmes calédoniennes » menée en 2002 par l'INSERM révèle qu'un quart des femmes kanak de Brousse participaient régulièrement aux activités d'une association de femmes.

38. Chapell, D. (2017). *Le réveil kanak, la montée du nationalisme en Nouvelle-Calédonie*, Nouméa : UNC et Madrépores, p. 161.

39. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

viendront progressivement enrichir les politiques institutionnelles en faveur des droits des femmes et de l'égalité des sexes.

En près de 40 ans, la revendication féministe indépendantiste s'est considérablement transformée, comme l'analyse l'anthropologue Christine Salomon :

« Le féminisme institutionnel qui se développa ensuite avec l'augmentation du nombre d'instances et de postes dédiés à la « condition féminine » prit un tour assez différent du féminisme radical de la génération précédente⁴⁰. »

d. Loi sur la parité : entre résistance conservatrice et révolution ?

De manière assez significative et comme cela a déjà été évoqué précédemment, c'est grâce à la loi sur la parité, votée en France le 6 juin 2000, puis étendue à la Nouvelle-Calédonie, que le nombre de femmes dans les instances politiques en Nouvelle-Calédonie a fortement progressé. Pourtant, ce projet de loi avait dans un premier temps suscité un débat mouvementé au sein des partis politiques de l'archipel, non-indépendantistes comme indépendantistes, comme l'illustre ce communiqué du FLNKS (8 mars 2000) :

« Le bureau politique du FLNKS constate que beaucoup de femmes occupent des postes à responsabilités dans la société civile, notamment dans la gestion des affaires publiques. Par ailleurs, il s'est toujours préoccupé de la présence des femmes sur ses listes. Celles-ci sont choisies en fonction de leur conviction, de leur engagement militant et de leurs capacités à assurer le travail politique. En voulant imposer par la règle de l'alternance pour organiser la parité sur les listes électorales, le parlement français, risque de rejeter toute autre forme d'expression de la parité. Le bureau politique du FLNKS regrette qu'à l'occasion de ce débat passionné, certains responsables politiques aient souhaité que la loi sur la parité s'applique « ipso facto » dans notre pays, remettant ainsi en cause la volonté de décolonisation et d'auto-organisation consacrée par l'accord de Nouméa. »

Lors de son examen en 1^{ère} lecture au Sénat, le sénateur calédonien Simon Loueckhote (non-indépendantiste) avait déposé un sous-amendement afin de reporter la parité aux élections municipales en Nouvelle-Calédonie au renouvellement de 2007 (au lieu de celui de 2001) en justifiant sa demande par la spécificité de l'archipel et par les difficultés pratiques pour faire figurer des femmes sur les listes électorales. Il avait notamment déclaré : « Il est un peu tôt pour appliquer la parité, ici en milieu mélanésien » à cause notamment de « l'organisation sociologique particulière⁴¹. » Finalement, après une levée de boucliers de l'ensemble des courants féministes, réunis au sein du collectif « Femmes en colère », ainsi que de plusieurs élu(e)s et de citoyens, il a choisi de retirer cette disposition du texte en deuxième lecture.

Face à l'argument récurrent des opposants à la parité politique, à savoir le « manque de formation et/ou de préparation » des femmes aux fonctions électives (notamment en matière de prise de décision), le gouvernement a mis en place depuis 2013 un programme de formation à la prise de décision. Ces formations ont pour but de préparer les femmes aux futures échéances électorales. Il existe également des dispositifs similaires au sein même des partis politiques, afin de pouvoir répondre le plus efficacement aux obligations légales de la loi sur la parité.

40. Salomon, C. (2017), *op. cit.*, p. 64.

41. Interview de Simon Loueckhote sur RRB, 15 février 2000.

Conclusion

Depuis 2018, la succession des échéances référendaires cristallise les enjeux politiques et renvoie les partis politiques à une forme de conservatisme, malgré quelques timides changements aux élections provinciales de 2019. Cette situation, marquée par un faible renouvellement de la classe politique, a pour conséquence de ne réserver qu'une place marginale aux jeunes et/ou aux femmes, le plus souvent hors des postes décisionnaires à responsabilité. Malgré la loi sur la parité depuis 2004 (pour les élections provinciales) la persistance de la dominance des modèles masculins au sein des partis, ainsi que la suprématie des hommes à la présidence des partis, entravent l'émergence durable de leaders politiques féminins.

Au regard du constat effectué dans cette contribution, qui énumère les inégalités de genre au sein des institutions et des collectivités territoriales, la présence des femmes aux ultimes échéances de l'Accord de Nouméa s'est considérablement raréfiée. La baisse du nombre de femmes au gouvernement depuis 2018 est symptomatique, l'absence de femmes à la tête des exécutifs (à l'exception de la province Sud) et/ou des mandats électifs nationaux, le peu de femmes à la tête des communes (à l'exception notable de la capitale Nouméa), semble se cristalliser avec les enjeux référendaires. Et que dire des réunions stratégiques et décisionnelles telles que le comité des signataires et/ou du « groupe Leprédour », où la place des femmes est encore largement minorée (cf. graphique ci-dessous). À l'approche du dénouement du processus de l'Accord de Nouméa, les femmes politiques semblent encore cantonnées à des rôles subalternes. C'est l'analyse partagée par Virginie Ruffenach, présidente du groupe Avenir en Confiance (non-indépendantiste) au congrès :

« Je dirai qu'il y a une idée dans la société qui doit s'en aller, qui doit être rompue. C'est celle que les femmes en politique c'est bien comme conseillère, pour réfléchir, mais dès qu'il s'agit de porter des idées publiquement, c'est mieux un homme⁴². »



Pour briser cet état de fait, il faut au préalable avoir conscience que les mesures contraignantes – dites de quota – qui imposent une discrimination positive à l'égard des femmes sont les seules qui ont porté à ce jour leurs fruits : « en imposant la parité, on gagne 150 ans d'évolution dans les structures sociales » analyse Catherine Ris, professeur d'économie à l'Université de la Nouvelle-Calédonie (LNC, « Les femmes bloquées par le « plafond de verre », 17 février 2021).

42. Interview NC1ère, « Le sexisme en politique en Nouvelle-Calédonie », 8 mars 2019.

À l'instar des autres politiques de discrimination positive, ces mesures sont systématiquement soumises à de vives critiques, comme ce fut le cas au début des années 2000 lors du débat en Nouvelle-Calédonie sur l'adoption de la loi sur la parité lors des élections de liste (municipales et provinciales).

Si cette loi a permis une entrée massive de femmes dans la vie politique calédonienne, elle semble être encore relativement peu efficace pour *rééquilibrer* les exécutifs, dominés très largement par la gent masculine. Certaines mesures, déjà adoptées dans d'autres pays et proposées par le HCE (Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes), pourraient être envisagées afin de faciliter ce rééquilibrage au sein des exécutifs car « *sans obligations paritaires, le pouvoir reste aux mains des hommes*⁴³ », comme par exemple :

- une parité sur les listes pour l'élection du gouvernement ;
- un « tandem paritaire » au niveau des exécutifs avec un président et un premier vice-président (gouvernement, congrès, provinces, etc.), avec un maire et un premier adjoint. Même principe pour les élections nationales (députés, sénateurs et leur suppléant) ;
- une parité stricte pour les comités des signataires ;
- une parité au niveau des postes à responsabilité des partis politiques.

Pour terminer, notons que la France, a ratifié depuis 1983 la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Haut-Commissariat pour le droit de l'homme, au sein des Nations Unies). Elle s'applique *de facto* à la Nouvelle-Calédonie qui a pris l'initiative en 2013, de rédiger pour la première fois un rapport sur la mise en œuvre de cette convention internationale sous la responsabilité du secteur de la Condition féminine du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie⁴⁴.

La marginalisation de la sphère politique est une importante forme de discrimination. Elle est d'autant plus prégnante que la Nouvelle-Calédonie se situe actuellement au cœur d'enjeux politiques et institutionnels de premier ordre. Au regard de la crispation et de la cristallisation des enjeux liés aux référendums d'autodétermination, l'antagonisme entre les mêmes hommes politiques présents pour certains depuis plus de 30 ans, bride l'émergence d'issues nouvelles, d'une « troisième voie ». À ce titre, le renouvellement de la classe politique calédonienne (jeunes et femmes) pourrait favoriser l'émergence de nouvelles solutions consensuelles à condition que cela s'accompagne d'« *un discours neuf, une façon nouvelle de considérer des questions posées différemment*⁴⁵ ».

43. HCE, (2020). « Élections municipales et communautaires », *Vigilance égalité*, n° 10, 5 p.

44. Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (2013). *Rapport sur la mise en œuvre de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) en Nouvelle-Calédonie*, GNC, 121 p.

45. De Groote, J. (1975), *op. cit.*, p. 28.

► Les pôles régionaux spécialisés en matière d'environnement en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna : un coup d'épée dans l'eau ?

► **Sylvine Aupetit**

Docteur en droit

Membre du Groupe Outre-Mer et de la Commission Droit et Politiques

Environnementales de l'IUCN France

Correspondante locale du CIDCE en Nouvelle-Calédonie

Chercheur associée à l'Université des Antilles

Résumé

Depuis la mi-mars 2021, les tribunaux de première instance de Nouméa et Papeete sont « pôles régionaux spécialisés en matière environnementale » respectivement pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna et pour la Polynésie française. Ces pôles ont vocation, au niveau national, à améliorer la qualité de la justice environnementale, tant en matière pénale que civile, pour les affaires complexes. Localement, ces désignations ont un impact géographique limité. Surtout, les tribunaux concernés n'interviennent en tant que pôles spécialisés que pour les infractions environnementales établies par l'État, marginales et disparates dans le Pacifique. La création de ces pôles n'y apporte donc qu'une très discrète valeur ajoutée quant à la fluidité et à la cohérence de la justice environnementale.

Abstract

Since mid-March 2021, the courts of first instance of Noumea and Papeete have been “regional poles specialized in environmental matters” for New Caledonia and Wallis and Futuna, and for French Polynesia, respectively. The purpose of these centers is, at the national level and for complex cases, to improve the quality of environmental justice, both in criminal and civil matters. Locally, these designations have a limited geographical impact. Above all, the courts concerned only act as specialized poles for environmental offenses in the Pacific, albeit marginal and disparate, that are established by the State. The creation of these centers therefore only brings a very slight added value to the fluidity and coherence of environmental justice.

Le code de procédure pénale prévoit, depuis le 24 décembre 2020, qu'un seul tribunal judiciaire soit territorialement compétent sur toute l'étendue du ressort de chaque Cour d'Appel pour traiter de certains délits environnementaux et des infractions connexes « dans les affaires qui sont ou apparaîtraient complexes, en raison notamment de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent »¹ et de la mise en jeu de la responsabilité liée à des dommages environnementaux². Magie de Noël, ces sujets éminemment techniques et aux multiples enjeux se verraient donc confiés à une sélection de tribunaux, « pôles régionaux spécialisés en matière environnementale », qui s'organiserait spécifiquement pour les traiter. S'annoncerait alors une justice environnementale plus performante, fluide et cohérente à l'échelle de chaque ressort de Cour d'Appel.

En Nouvelle-Calédonie, le tribunal de première instance Nouméa a été désigné pour le ressort de la Cour d'Appel homonyme, qui couvre la Nouvelle-Calédonie³ et Wallis-et-Futuna. L'impact géographique de la création de ce pôle est marginal à ce jour, aucune infraction environnementale n'ayant jamais été relevée à Wallis-et-Futuna à notre connaissance. En Polynésie française, encore moins étonnamment, c'est celui de Papeete, dont le ressort se superpose exactement avec celui de la Cour d'Appel⁴.

D'ailleurs, le décret d'application de la loi de décembre 2020 fait ressortir le défaut d'identification du tribunal national compétent pour connaître des infractions qui seraient commises à Clipperton⁵. Cet atoll inhabité et ses 7 km² de lagon agonisant bénéficient pourtant d'une ZEE de 434 000 km² au milieu des eaux internationales, à l'Est du Pacifique. Un pôle régional pourrait englober ce périmètre où les infractions les plus plausibles concernent les ressources naturelles. Les « chances » pour que des infractions du ressort du juge national y soient constatées sont certes faibles à ce jour. Il serait néanmoins heureux qu'un tribunal soit désigné pour les connaître le cas échéant.

Le minimalisme du changement d'échelle du traitement judiciaire des délits et dommages environnementaux par la création de ces pôles dans le Pacifique est évident. Le champ matériel de ces délits y pose, lui, des questions bien plus originales. En effet, ce dispositif intervient dans une matière de compétence largement localisée mais ne concerne que les dispositions nationales. De nombreux obstacles se dressent donc à ce que ce mécanisme y soit réellement valorisable.

1. Article 706-2-3 du code de procédure pénale, créé par le point 3° de l'article 15 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.
2. Article L211-20 du code de l'organisation judiciaire, créé par l'article 17 de la loi du 24 décembre 2020 susmentionnée.
3. Les sections détachées de Koné et Lifou dépendent du tribunal de Nouméa, tout comme celles de Raiatea et Nuku Hiva dépendent de celui de Papeete.
4. Décret n° 2021-286 du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale.
5. Aucun tribunal n'est désigné pour connaître des infractions qui y seraient constatées ni dans le tableau porté en annexe IV du code d'organisation judiciaire, ni dans la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton, ni même dans l'arrêté du 18 mars 1986 portant classement de l'île de Clipperton dans le domaine public de l'État, le décret du 31 janvier 2008 relatif à l'administration de l'île de Clipperton ou les arrêtés du 15 novembre 2016 instituant une liste d'espèces protégées dans les eaux territoriales de l'île de Clipperton et relatif à la protection du biotope des eaux territoriales de l'île de Clipperton dénommée « aire marine protégée dans les eaux territoriales de l'île de Clipperton ». Aucune règle locale n'y existe ; seules les dispositions de droit national et international s'y appliquent, y compris en matière environnementale.

Les infractions listées désormais au Titre XIII bis : *De la procédure applicable aux infractions en matière sanitaire et environnementale* du code de procédure pénale⁶ ne relèvent pas, en réalité, de la compétence des pôles régionaux du Pacifique (1). Les rares reliquats de compétences étatiques concernent notamment de rares ressources minières ou, pour certains archipels, le commerce international d'espèces menacées (2). Cette loi est finalement l'occasion de dresser un état des lieux des infractions nationales environnementales applicables dans le Pacifique.

1. La définition des infractions environnementales dans le Pacifique, une compétence échappant très largement à l'État

Les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement, y compris ceux de Nouméa et de Papeete, voient leur champ de compétence matérielle défini par deux critères. D'une part, les affaires doivent être complexes - ou du moins le paraître. Cette complexité peut être liée à plusieurs paramètres, notamment « *leur technicité, [...] l'importance du préjudice ou [le] ressort géographique sur lequel elles s'étendent* »⁷. Cela souligne l'ampleur des enjeux potentiels et le caractère exceptionnel du traitement de ces affaires par des administrations déjà extrêmement mobilisées par les affaires de toute nature, hélas souvent routinières. D'autre part, les infractions de leur ressort doivent appartenir à une liste d'infractions strictement énumérées⁸. Le rôle de ces pôles est finalement des plus réduits, soit du fait de l'articulation avec d'autres juridictions spécialisées (1.1), soit du fait de la limitation de la compétence des pôles régionaux à la sanction des infractions aux dispositions édictées par l'État (1.2).

1.1. Les infractions environnementales exclues d'emblée de la compétence des pôles régionaux

Deux articles du code de procédure pénale concernant des infractions susceptibles de se recouper avec celles énumérées comme relevant de la compétence des pôles spécialisés sont expressément exclus de la compétence des pôles régionaux spécialisés en matière environnementale.

En premier lieu, l'article 706-75 inventorie des crimes et délits relevant de la procédure applicable à la criminalité et à la délinquance organisées. Cette qualification prévaut sur celle de délinquance environnementale. La procédure pénale qui leur est applicable échappe donc aux juridictions spécialisées du fait de la qualification de l'infraction.

L'article 706-107, pour sa part, prévoit l'extension possible de la compétence d'un tribunal judiciaire au ressort d'une ou plusieurs Cours d'appel pour les infractions en matière de pollution des eaux marines et des voies ouvertes à la navigation maritime⁹ qui sont commises dans les eaux territoriales, les eaux intérieures et les voies navigables, mais aussi dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental. Le décret fixant la liste et le ressort de ces juridictions du littoral maritime date de 2008¹⁰. Il ne porte pas mention des tribunaux siégeant dans le Pacifique : chaque tribunal de première instance

6. En application du I de l'article 706-2-3 du code de procédure pénale, créé par le 3° de l'article 15 de la loi du 24 décembre 2020 susmentionnée.

7. Point I de l'article 706-2-3 du code de procédure pénale.

8. Au I de l'article 706-2-3 du code de procédure pénale, créé par le 3° de l'article 15 de la loi du 24 décembre 2020 susmentionnée, qui inventorie les « *délits, à l'exclusion de ceux mentionnés aux articles 706-75 et 706-107 du présent code, prévus par le code de l'environnement, par le code forestier, au titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime, aux 1° et 2° du I de l'article L. 512-1 et à l'article L. 512-2 du code minier ainsi qu'à l'article 76 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* ».

9. Prévu et réprimé par le chapitre VIII du titre I^{er} du livre II du code de l'environnement.

10. Article 5 du décret n° 2008-522 du 2 juin 2008 portant refonte de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire, créant l'article D47-14 du code de procédure pénale.

y reste donc compétent pour les infractions en matière de pollution des eaux marines de son ressort¹¹. Chaque collectivité ne comptant qu'un seul ressort de tribunal de première instance, ce choix n'est pas surprenant. Il est toutefois singulier que le souci de rationalisation du traitement des infractions environnementales n'ait pas stimulé une exacte superposition des ressorts des éventuelles juridictions littorales maritimes et des juridictions spécialisées en matière environnementale.

L'applicabilité locale des dispositions relevant effectivement de la compétence de ces pôles régionaux spécialisés doit en outre y être vérifiée systématiquement.

1.2. Les infractions environnementales exclues de la compétence des pôles régionaux du Pacifique du fait de la diversité des sources du droit de l'environnement

La diversité des sources de droit de l'environnement dans le Pacifique, ou du moins le principe de spécialité législative qui y prévaut en matière environnementale, y appauvrit encore considérablement l'influence spécifique des pôles régionaux, déjà discret du fait de leur ressort géographique.

Ainsi, le code forestier national ne comporte aucune disposition applicable en Nouvelle-Calédonie ni à Wallis-et-Futuna. Si la Polynésie française y est évoquée, c'est pour y établir des règles de procédure pénale et non pas pour y incriminer quelque comportement que ce soit.

Aussi, le titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime traite pour sa part de la protection des végétaux. Sans surprise, aucun de ses articles n'apparaît dans les tableaux portés aux articles L275-2, L275-5 et L275-10 récapitulant les dispositions applicables respectivement à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, l'article 76 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt concerne, lui, la mise sur le marché du bois et de produits dérivés du bois. Il rend invocable en droit national des règlements européens sans pour autant avoir été étendu dans le Pacifique¹².

Les dispositions relatives à ces trois domaines attribués aux pôles spécialisés en matière environnementale sont donc d'emblée inapplicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Des dispositions du code de l'environnement national sont néanmoins applicables dans le Pacifique, dont certaines qualifient des infractions¹³. Celles qui concernent la pollution des eaux marines et des voies ouvertes à la navigation maritime sont les seules largement applicables dans tout le Pacifique français¹⁴. Cependant, elles sont exclues du champ de compétence des pôles régionaux en tant que tels – *au profit des juridictions littorales maritimes lorsqu'elles existent*.

11. L'applicabilité locale des dispositions nationales en la matière dans les eaux du Pacifique est étudiée dans Sylvine Aupetit, *La police de l'environnement marin dans les îles françaises du Pacifique, à la croisée des compétences environnementales locales et des prérogatives de l'État en matière pénale*, in *L'Océanie dans tous ses États, Mélanges à la mémoire de Guy Agniel*, dir. Carine David, 2018.

12. L'extension de dispositions de cette loi à Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie par voie d'ordonnance est rendue possible au point 7° de son article 88. Une telle ordonnance n'a toutefois jamais été publiée.

13. Ce sont les seules étudiées ici. L'ensemble des dispositions du code national de l'environnement applicables dans le Pacifique sont listées aux articles L et R.611-1 et suivants de ce code.

14. Le chapitre VIII du titre I^{er} du livre II, en vertu des articles L612-1, L622-1 et L632-1 du code national de l'environnement. Nous ne mentionnons pas ici les dispositions relatives à l'Antarctique.

Le traitement des infractions environnementales échappe donc *a priori* aux pôles régionaux du Pacifique car le principe de spécialité législative ne permet aux dispositions nationales de s'y appliquer qu'avec la plus grande parcimonie. Les trois archipels définissent eux-mêmes l'essentiel des infractions environnementales susceptibles d'être commises sur leurs territoires. Ainsi, à Wallis-et-Futuna, « agriculture, forêts, régime des eaux non maritimes, protection des sols, protection de la nature et des végétaux, lutte phytosanitaire » et « pêche maritime, sans qu'il puisse être porté atteinte aux dispositions de la loi du 1^{er} mars 1888, au régime des eaux territoriales, aux lois et règlements généraux relatifs à la pêche hauturière [et] pêche fluviale » relèvent de la compétence de l'assemblée territoriale¹⁵.

La Polynésie française était pour sa part compétente « par défaut » en matière environnementale¹⁶. En effet, l'article 13 de la loi organique 2004-192, rendant les autorités de Polynésie française compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou aux communes, dessine le champ des compétences des autorités de la Polynésie française en ombre chinoise de celles attribuées explicitement à d'autres. Ni l'un ni les autres ne se voyant attribuer de compétence environnementale, celle-ci revenait à la Polynésie française. Elle exerçait seule cette compétence à terre et en mer, jusqu'aux limites des eaux territoriales.

En Nouvelle-Calédonie, selon un montage symétrique à celui adopté jusqu'en 2019 pour la Polynésie française, les provinces disposent de la compétence environnementale¹⁷, tant à terre que dans les eaux intérieures et territoriales autour des îles habitées¹⁸. Cette compétence y recouvre tout ce qui ne revient pas aux communes, à la Nouvelle-Calédonie (mines, énergie, santé, phytosanitaire...)¹⁹ ou à l'État²⁰.

En outre, les eaux qui bordent les terres isolées et inhabitées²¹ appartiennent à la Nouvelle-Calédonie. Elle y exerce la compétence environnementale puisque, « dans les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province [et par extension dans les eaux territoriales adjacentes], la Nouvelle-Calédonie exerce la totalité des compétences qui ne sont pas attribuées à l'État »²². Le détail est d'importance car l'absence d'habitant n'est synonyme ni d'absence de fréquentation ni d'absence d'impact anthropique, qu'il soit lié aux prélèvements ou aux pollutions.

15. Points 11° et 13° de l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna.

16. Articles 46 et 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Elle l'est désormais explicitement depuis 2019, mais de façon partagée avec les communes. Désormais, « dans les conditions définies par les actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » et la réglementation édictée par la Polynésie française », les communes polynésiennes encadrent « protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de l'énergie » (Article 13 de la loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, modifiant l'article 43 de la loi organique de 2004 susmentionnée). Cette architecture, permettant l'ajustement au niveau de chaque commune tout en garantissant une homogénéité de l'esprit à l'échelle du Pays, doit encore être éprouvée. Elle ne remet en tout cas pas en question l'exclusion de la compétence étatique en la matière.

17. Article 20 de la loi organique n° 99-209 du 9 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Pour un panorama de l'appropriation de cette compétence par les différentes provinces, lire notamment Sylvine Aupetit, *Rapprocher le droit de l'environnement et la réalité en Nouvelle-Calédonie*, thèse, dir. Carine DAVID, université des Antilles, 2020.

18. Grande-Terre, Belep, l'Île des Pins ainsi qu'Ouvéa, Lifou, Tiga et Maré, conformément à l'article 45 de la loi organique n° 99-209 susmentionnée.

19. Article 22 de la loi organique n° 99-209 susmentionnée. La distinction des provinces et de la Nouvelle-Calédonie limite les comparaisons possibles avec la Polynésie française, qui ne connaît que le niveau « pays ».

20. Article 21 de la loi organique n° 99-209 susmentionnée.

21. Huon et Surprise, Chesterfield et Bellone, Walpole, l'Astrolabe, Matthew et Hunter.

22. Articles 20 et 45 de la loi organique n° 99-209 susmentionnée.

Les plus nombreuses des infractions relevant *a priori* des pôles régionaux spécialisés en matière environnementale ne relèvent donc pas de la compétence matérielle de ceux du Pacifique. Pourtant, certaines d'entre elles, édictées par l'État mais applicables localement du fait du rattachement à des compétences tierces, pourraient justifier leur existence.

2. Le droit minier et le droit commercial international, vestiges de la compétence étatique environnementale dans le Pacifique

La transversalité du droit de l'environnement est soulignée par le champ de compétence des pôles régionaux spécialisés, qui emprunte à divers codes et loi nationaux. Cette transversalité, consubstantielle de l'environnement²³, peut poser des questions de répartition de compétences entre collectivités locales (Nouvelle-Calédonie et provinces, Polynésie française et communes). Il est néanmoins deux domaines où tous les efforts sont faits pour distinguer le détenteur de la compétence en matière d'environnement de celui de la matière par le biais de laquelle il est susceptible d'être impacté : la mine et le commerce international. Pour ce qui nous occupe, c'est la distinction de la compétence de l'État et des collectivités françaises du Pacifique qui doit être explicitement être articulée. De façon presque amusante, des dispositions de droit minier national et d'autres touchant au commerce international d'espèces sont finalement les seules de la compétence des pôles régionaux spécialisés en matière « environnementale ».

En effet, le code national de l'environnement dispose spécifiquement du commerce international d'espèces de faune et de flore menacées d'extinction en Polynésie française²⁴ et à Wallis-et-Futuna²⁵. Ces dispositions, du fait de leur dimension internationale, constituent donc les infractions seules établies par le code national de l'environnement applicables dans ces deux archipels et du ressort des deux pôles régionaux du Pacifique²⁶.

En outre, parmi les infractions prévues au code minier national²⁷, le code de procédure pénale établit que celles consistant à exploiter une mine ou à disposer d'une substance concessible ou à procéder à des travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine en violation des règles édictées relèvent des pôles spécialisés en matière environnementale. Or, des dispositions du code minier national concernent effectivement les richesses terrestres et marines des archipels français du Pacifique. On retrouve l'ambivalence récurrente des infractions qui sont définies par d'autres branches du droit mais dont les enjeux environnementaux sont évidents. Si la quasi-totalité des infractions relevant des pôles régionaux spécialisés en matière environnementale leur échappe dans le Pacifique faute de relever de dispositions étatiques, certaines dispositions relatives aux mines ou au commerce international restent l'apanage de la République. Les circonstances restent différentes néanmoins dans les pôles de Nouméa (2.1) et de Papeete (2.2).

23. « Dans la mesure où l'environnement est l'expression des interactions et des relations des êtres vivants (dont l'homme) entre eux et avec leur milieu, il n'est pas surprenant que le droit de l'environnement soit un droit horizontal, recouvrant les différentes branches du droit (privé, public et international) et un droit d'interaction qui tend à pénétrer dans tous les secteurs du droit pour y introduire la notion environnementale. » (Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 7^e éd, p.7).

24. Articles L et R624-2 et suivants du code national de l'environnement.

25. Articles L et R635-2 et suivants du code national de l'environnement.

26. En Nouvelle-Calédonie, cette compétence est exercée localement (Point 6 de l'article 22 de la loi organique de 1999 susmentionnée). Les dispositions locales ne figurant pas à la liste portée au code de procédure pénale, elles ne relèvent pas de la compétence du pôle régional.

27. Articles L512-1 et L512-2 du code minier national.

2.1. Les compétences disparates du pôle régional spécialisé en matière environnementale de Nouméa pour les deux archipels de son ressort

Le pôle spécialisé en matière environnementale pour Wallis-et-Futuna et pour la Nouvelle-Calédonie serait mobilisé différemment si l'infraction constatée avait lieu dans l'un ou l'autre archipel.

Pôle régional pour des infractions « complexes » liées au commerce international des espèces menacées provenant de Wallis-et-Futuna, il appliquerait alors les dispositions du code national de l'environnement, seules en vigueur²⁸. Il agirait pourtant en tant que tribunal de première instance pour celles, quelle que soit leur complexité, concernant des espèces en provenance de Nouvelle-Calédonie. En matière de commerce international, ce sont les dispositions de la Nouvelle-Calédonie qui s'appliquent de façon homogène sur l'ensemble de l'archipel²⁹, alors que la protection des espèces rares, endémique ou menacées à l'intérieur du pays est traitée par chacune des trois provinces dans leurs codes de l'environnement³⁰.

Par ailleurs, les dispositions du code minier national ne trouvent pas à s'appliquer de la même façon dans l'un ou l'autre archipel.

« À Wallis-et-Futuna, la prospection, la recherche et l'exploitation des substances minérales ou fossiles sont soumises aux dispositions du livre I^{er} à l'exception de ses titres VIII et IX, du livre III à l'exception de son titre V et des livres IV et V du présent code, dans le respect des compétences dévolues à cette collectivité.

La section 3 du chapitre Ier du titre Ier du livre I^{er} est applicable dans les îles Wallis-et-Futuna, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement³¹. »

Si d'aventure des opérations de prospections, recherche et exploitation de substances minérales et fossiles devaient avoir lieu à terre ou dans les eaux de Wallis-et-Futuna, les infractions complexes éventuellement commises, tant à terre que dans les eaux intérieures, territoriales ou de la ZEE, seraient donc poursuivies par le tribunal de Nouméa, en tant que pôle régional spécialisé. Le rôle de l'État et, de ce fait, des pôles spécialisés en matière environnementale, s'impose en matière minière à Wallis-et-Futuna. Pour autant, à ce jour, aucune exploitation n'y est prévue à notre connaissance.

En Nouvelle-Calédonie, le droit minier national établit que « *la prospection, la recherche et l'exploitation des substances mentionnées au 1° de l'article 19 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer sont soumises aux dispositions des livres I, IV et V du présent code* ».

En effet, l'État est seul compétent pour la « *réglementation relative aux matières mentionnées au 1° de l'article 19 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, ainsi qu'aux installations qui en font usage* »³². Ces matières sont les substances utiles aux recherches et réalisations concernant l'énergie atomique. Cette circonstance relative à des substances *a priori* quasi absentes de Nouvelle-Calédonie s'explique du fait de leur importance stratégique historique.

28. Conformément aux articles L635-2 et suivants du code national de l'environnement.

29. Délibération n° 147 du 11 août 2016 relative à l'application de la convention de Washington (CITES) en Nouvelle-Calédonie et arrêté n° 2020-1121/GNC du 04 août 2020 définissant les annexes I, II et III de la CITES pour la Nouvelle-Calédonie.

30. Partie réservée en province des Îles Loyauté, articles 251-1 et suivant du code de l'environnement de la province Nord et 240-1 et suivants du code de la province Sud.

31. Article L691-1 du code minier national.

32. Point 7° de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 susmentionnée.

La Nouvelle-Calédonie établit pour sa part les lois et réglementations relatives « aux hydrocarbures, au nickel, au chrome, au cobalt et aux éléments des terres rares³³. » En outre, elle régleme et exerce les « droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive³⁴. » À la différence de la Polynésie française, il n'est pas précisé que cette compétence porte sur les sols, sous-sols et eaux surjacentes. S'articuler avec l'article 21 indiquant que l'État exerce « hors des eaux territoriales, [les] compétences résultant des conventions internationales, sous réserve des dispositions du 10° de l'article 22 relatives aux ressources de la zone économique exclusive » ne permet pourtant pas de déduire que la compétence de la Nouvelle-Calédonie exclurait les sous-sols³⁵. Rien ne fractionne la compétence de la Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne les droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive, de son sous-sol jusqu'à sa surface.

Le tribunal de première instance de Nouméa interviendrait donc en tant que tel pour toute infraction au droit minier calédonien, à terre ou en mer jusqu'aux limites de la ZEE.

Par contre, le plateau continental de la Nouvelle-Calédonie a été récemment étendu³⁶ : il court désormais au-delà de la ZEE, au Sud-Est et au Sud-Ouest³⁷. Sur ce périmètre, la France n'a accordé aucune compétence territoriale à la Nouvelle-Calédonie ni aux provinces. Elle est donc exclusivement compétente pour toute matière relevant de l'État côtier, sur toute la colonne d'eau, le sol et le sous-sol. Là encore, la compétence de l'État n'apparaît que dans un espace particulièrement stratégique, attribut de ses compétences résultant des conventions internationales³⁸.

Le tribunal d'instance de Nouméa serait donc mobilisé, en tant que pôle régional spécialisé, en cas d'infraction commise en Nouvelle-Calédonie consistant à exploiter une mine ou à disposer d'une substance concessible ou à procéder à des travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine de substances mobilisées pour l'énergie atomique ou, quelle que soit la ressource minière considérée, sur le plateau continental étendu au-delà de la ZEE, dans les conditions prévues par le droit international. Si, dans les ZEE, les États côtiers exercent leur juridiction en ce qui concerne la recherche scientifique ainsi que la protection et la préservation du milieu marin³⁹, rien de tel n'est prévu pour le plateau continental. Les droits accordés à l'État sur le plateau continental n'emportent pas compétence pour édicter des dispositions applicables aux États tiers. C'est alors l'autorité internationale des fonds marins⁴⁰, et notamment sa commission juridique et technique⁴¹ qui arbitrerait les contentieux internationaux.

33. Point 11° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 susmentionnée.

34. Point 10° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 susmentionnée.

35. Article 56 de la convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer : « Dans la ZEE, l'État côtier a des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités [...] Les droits relatifs au fonds sous-marins et à leur sous-sol énoncés dans le présent article s'exercent conformément à la partie VI [relative au plateau continental]. »

36. Après instruction par la Commission des Limites du Plateau Continental de l'ONU, cette extension est traduite en droit interne par décret n° 2015-1182 du 25 septembre 2015 définissant les limites extérieures du plateau continental au large du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

37. Les extensions des plateaux continentaux de Wallis-et-Futuna et de la Polynésie française sont encore en cours de discussion.

38. Point 12° de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 susmentionnée.

39. Points ii et iii du b) du 1. de l'article 56 de la Convention de Montego Bay.

40. Articles 156 et suivants de la convention de Montego Bay.

41. Articles 165 et suivants de la convention de Montego Bay.

2.2. La compétence discrète du pôle régional spécialisé en matière environnementale de Papeete

Pôle régional pour des infractions « complexes » liées au commerce international des espèces menacées provenant de Polynésie française, il appliquerait alors les dispositions du code national de l'environnement⁴². Il n'agirait qu'en tant que tribunal de première instance pour celles de moindre complexité, appliquant aussi cependant les mêmes dispositions nationales.

Par ailleurs, le code minier national prévoit que « *la prospection, la recherche et l'exploitation des matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux, et, lorsque les gîtes de ces matières premières sont situés dans le sous-sol du plateau continental ou de la zone économique exclusive adjacents à la Polynésie française ou existent à leur surface, le transport par canalisations de ces matières premières sont soumis aux dispositions du livre I^{er} et des livres III à V du présent code, dans le respect des compétences dévolues à cette collectivité*⁴³. »

Ceci répond à la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française qui attribue à l'État la compétence relative aux « *matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux* »⁴⁴ quand le conseil des ministres de la Polynésie française fixe les « *conditions d'approvisionnement, de stockage et de livraison ainsi que les tarifs des hydrocarbures liquides et gazeux* »⁴⁵.

Pourtant, le code minier national ne définit pas ces matières premières stratégiques, ni aucune autre disposition à notre connaissance. On comprend qu'elles incluraient spontanément les hydrocarbures liquides ou gazeux, qui sont explicitement écartés. De nombreux écrits⁴⁶ développent le sujet sans pour autant qu'on puisse affirmer avec certitude, si une substance était découverte en Polynésie française, si elle relèverait de la compétence de l'État ou de la Polynésie française⁴⁷.

La Polynésie française reste néanmoins exclusivement compétente en matière de « *droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques, notamment les éléments des terres rares, des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux* »⁴⁸.

Le tribunal d'instance de Papeete serait donc mobilisé, en tant que pôle régional spécialisé, en cas d'infraction commise en Polynésie française consistant à exploiter une mine ou à disposer d'une substance concessible ou à procéder à des travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine de « matières premières stratégiques » relevant de la compétence étatique ou pour un important trafic d'espèce provenant de Polynésie française. Il interviendrait en tant que tribunal de première instance dans toutes les autres matières environnementales de son ressort. Il n'est pas acquis que les magistrats eux-mêmes puissent percevoir de différence selon la « casquette » qu'ils porteraient lors du traitement de ces affaires.

42. Conformément aux articles L624-2 et suivants du code national de l'environnement.

43. Article L671-1 du code minier national.

44. Point 4° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 susmentionnée.

45. Point 15° de l'article 91 de la loi organique n° 2004-192 susmentionnée.

46. En particulier le numéro « matières premières et nouvelles dépendances » de la revue *Annales des mines, Responsabilité et Environnement*, 2020/3, n° 99.

47. À la demande du gouvernement, trois groupes de travail ont été créés pour évaluer la dépendance de la France en matière d'approvisionnement en métaux stratégiques. Ils ont traité notamment de Nickel, de Cobalt, de Lithium, de graphite. (Christel Bories, « *Le CSF Mines et métallurgie et l'approvisionnement en métaux et matériaux stratégiques de l'industrie française* », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2020/3 (n° 99), pp. 41-45.)

48. Article 47 de la loi organique n°2004-192 susmentionnée.

Conclusion

La valeur ajoutée de la création de ces pôles régionaux est des plus faibles dans le contexte tropical des archipels français du Pacifique. Les tribunaux d'instance de Nouméa et Papeete traiteraient simplement avec une casquette particulière de certaines infractions, celui de Nouméa traitant en outre des très hypothétiques affaires d'exploitation minière ou de trafic d'espèces à Wallis-et-Futuna et d'exploitation de ressources minières nécessaires à l'énergie atomique ou sur le plateau continental au-delà de la ZEE. Cela ne justifie *a priori* aucune organisation spécifique de leur part.

L'intention du législateur était peut-être sciemment de réserver la compétence des pôles régionaux aux dispositions établies par l'État. Cela ferait sens si un tribunal ne devait connaître, en tant que pôle régional, que de dispositions qui sont homogènes à l'échelle de son ressort. Ce n'est pourtant pas le cas. Cette exclusion des dispositions environnementales locales du champ de compétence des pôles régionaux spécialisés par la loi de décembre 2020 serait très vraisemblablement un dommage collatéral, les dispositions nationales relevant seules de ces pôles spécialisés car elles sont les seules spontanément connues du législateur national. Il eût été adroit, peut-être, de préciser que dans les collectivités de la République où prévaut le principe de spécialité législative, les infractions établies localement relatives aux matières citées au point I de l'article 706-2-3 du code de procédure pénale seraient aussi du ressort de ces pôles spécialisés.

Cela aurait élargi le domaine de compétence matérielle de chaque pôle sans pour autant leur donner plus de sens. L'isolement et la dispersion de la Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna et de la Polynésie française rendent peu probable qu'une infraction environnementale identifiée distinctement en impacte plus d'une seule à la fois⁴⁹. La mutualisation de moyens avec d'autres tribunaux serait aussi bien vaine au vu, justement, de la spécificité de chaque cadre juridique local.

Cette loi de Noël 2020 n'est pourtant pas sans intérêt dans les eaux de Pacifique. Elle permet notamment à chacun de ces tribunaux de première instance, indépendamment de leur désignation en tant que pôle régional, de se renforcer d'un « *assistant spécialisé en matière environnementale* »⁵⁰. Cette option, déjà éprouvée par exemple en matière économique⁵¹, saurait vraisemblablement favoriser la prise en main de ces matières éminemment techniques et spécifiques à chaque archipel. Elle serait en réalité le seul outil pertinent pour les tribunaux qui entendent se doter de moyens humains dédiés à la protection du patrimoine naturel de leur ressort. Elle se justifierait du fait de l'importance du préjudice possible est colossale au vu de la biodiversité en présence et de l'originalité des cadres juridiques environnementaux locaux, qui appelle un immense travail spécifique d'identification des règles applicables pour des magistrats déjà largement sollicités pour l'ensemble de leurs missions.

Ce spécialiste saurait épauler les magistrats pour ce qui a trait aux infractions environnementales, notamment au traitement des conventions judiciaires d'intérêt public⁵² que la loi rend désormais possibles. Il saurait aussi les assister quand serait mise en jeu la responsabilité environnementale ou civile liée à un préjudice touchant le patrimoine naturel. À cet égard, d'ailleurs, les tribunaux de Nouméa et

49. La Nouvelle-Calédonie est séparée de Wallis-et-Futuna par le Vanuatu et Fidji, Wallis-et-Futuna est séparée de la Polynésie française par les Samoa Américaines, les Samoa occidentales, Tonga, Niué et les Iles Cook.

50. Point II de l'article 706-2-3 et alinéas 2 et 3 et de l'article 706 du code de procédure pénale, selon lequel « *Les assistants spécialisés suivent une formation obligatoire préalable à leur entrée en fonction.*

Les assistants spécialisés participent aux procédures sous la responsabilité des magistrats, sans pouvoir toutefois recevoir délégation de signature, sauf pour les réquisitions prévues par les articles 60-1, 60-2, 77-1-1, 77-1-2, 99-3 et 99-4. »

51. Articles R50bis et suivants du code de procédure pénale.

52. Article 41-1-3 du code de procédure pénale, introduit par le 1° de l'article 15 de la loi du 24 décembre 2020 susmentionnée.

Papeete sont aussi désignés pôles régionaux⁵³ pour connaître « *des actions relatives au préjudice écologique fondées sur les articles 1246 à 1252 du code civil, des actions en responsabilité civile prévues par le code de l'environnement [ainsi que] des actions en responsabilité civile fondées sur les régimes spéciaux de responsabilité applicables en matière environnementale résultant de règlements européens, de conventions internationales et des lois prises pour l'application de ces conventions* »⁵⁴. Or, en Nouvelle-Calédonie par exemple, ces questions relèvent du droit civil, de compétence de la Nouvelle-Calédonie et de l'environnement, de compétence provinciale : les dispositions nationales ne s'y appliquent plus qu'en tant qu'elles ne sont pas encore modifiées localement⁵⁵.

53. Décret n° 2021-286 du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L211-20 du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale. Le seul changement concret induit est que les affaires d'ampleur intéressant Wallis-et-Futuna seront traitées à Nouméa.

54. Article L211-10 du code de l'organisation judiciaire créé par l'article 17 de la loi du 24 décembre susmentionnée. Les spécificités locales de ces matières sauraient, elles-aussi, faire l'objet d'un article.

55. Une thèse sur « *La responsabilité civile environnementale en Nouvelle-Calédonie : des principes de son édicition aux modalités de sa mise en œuvre* » est actuellement en cours de rédaction par Margot Uzan sous la direction de Carine David.

► Référentiel de la construction de la Nouvelle-Calédonie

► Djamil Abdelaziz

Directeur adjoint de la DAPM (Direction des Achats, du Patrimoine et des Moyens du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie).

Catherine Guillaume

Titulaire d'une Maîtrise de Sciences Économiques Appliquées (FEA UIII Aix-en-Provence), Consultante en communication.

Résumé

Le référentiel de la construction de la Nouvelle-Calédonie (RCNC) constitue un nouvel écosystème au sein duquel le monde de la construction et du bâtiment évolue depuis le 1^{er} juillet 2020 et prend progressivement ses repères.

Après un bref historique de la construction, cet article a pour but de présenter les différentes composantes du RCNC et en particulier : la démarche collaborative et inclusive ainsi que les trois piliers qui la sous-tendent : réforme de l'assurance construction ; qualification des professionnels ; choix des matériaux de construction et des procédés agréés. Enfin, au-delà de poser des bases normatives comme peut le faire tout référentiel, la vocation du RCNC sera mise en lumière, comment elle peut donner du sens à l'acte de construire en valorisant les savoir-faire et en sécurisant l'activité et incitant à l'innovation.

Abstract

The New Caledonian construction reference system (RCNC) constitutes a new ecosystem within which the world of construction and building has been evolving since July 1, 2020 and is gradually taking its bearings.

After a brief history of construction in New Caledonia, this article aims to present the various components of the RCNC and in particular : the collaborative and inclusive approach as well as the three pillars that underpin it : reform of construction insurance ; qualification of professionals ; choice of construction materials and approved processes. Finally, beyond laying down normative bases as any reference system can do, the RCNC's vocation will be highlighted, how it can give meaning to the act of building by enhancing know-how, securing the activity and encouraging innovation.

* * *

A - Historique

Un droit fossilisé depuis 1956

1. Le droit des assurances

Concernant le domaine des assurances et de la construction, la Nouvelle-Calédonie est compétente en droit des assurances depuis 1956¹.

Le droit calédonien de la responsabilité des constructeurs relevait du code Napoléonien de 1804² jusqu'à sa réforme en 2020. Ce code reprend une partie des articles de la « Coutume de Paris » et du droit écrit du Sud de la France (le Nord de la France relevant alors du droit dit coutumier). Plus précisément, l'article 1792 du code civil, en vigueur³ en Nouvelle-Calédonie avant le 1^{er} juillet 2020 stipulait « *Si l'édifice construit à prix fait, périt en tout ou en partie par le vice de la construction, même par le vice du sol, les architectes et entrepreneurs en sont responsables pendant dix ans.* »

De plus, seuls deux acteurs sont cités, l'architecte et le constructeur. Peut-être est-ce la raison qui a poussé la Nouvelle-Calédonie à maintenir cette dualité dans la délibération de 1983⁴ qui a instauré une assurance décennale obligatoire de l'ouvrage pour garantir cette responsabilité. Cette disposition a eu comme conséquence d'éloigner les autres acteurs des questions liées à la garantie décennale, comme par exemple les bureaux d'études, qui se trouvaient couverts par une garantie souscrite, négociée et payée par l'entreprise titulaire du lot gros-œuvre de l'opération.

En métropole cet article a été modifié⁵, mais il n'en fut rien en Nouvelle-Calédonie qui dut s'arranger avec ce droit sclérosé.

C'est pourquoi, suite à la refonte complète du droit des assurances lancée par le membre du gouvernement de Nouvelle-Calédonie Bernard Deladrière en 2014, une modification du code civil⁶ a été proposée, inversant la charge de la preuve au bénéfice de la victime. Le premier pilier du RCNC – le système d'assurances obligatoires, va pouvoir s'appuyer sur ce nouveau principe.

Au-delà de la notion de responsabilité en cas de sinistre, le droit a été modifié dans deux autres domaines, les matériaux de construction et les constructeurs.

2. La qualification des professionnels de la construction

Corollaire de la réforme du droit des assurances, la qualification des professionnels de la construction pour l'activité exercée, second pilier du RCNC, a été introduite dans les textes⁷, instaurant les conditions d'exercice des métiers de la construction afin de bénéficier de l'obligation d'assurer imposée aux entreprises d'assurances agréées en Nouvelle-Calédonie.

1. Loi du 23 juin 1956 dite Loi-cadre Defferre et le décret du 22 juillet 1957.

2. Le code Napoléonien de 1804 est promulgué le 21 mars 1804 (30 ventôse de l'an VII), par Napoléon Bonaparte.

3. Il s'agit de l'article 1792 du code civil, étendu par l'arrêté n° 98 du 17 octobre 1862 – Art 1^{er}.

4. Délibération 591 du 1^{er} décembre 1983.

5. Modifié par la loi n° 67-3 du 3 janvier 1967, abrogé et remplacé en 1978 par la loi dite « Spinetta ».

6. Loi du pays portant sur l'assurance construction n° 2019-4 du 5 février 2019.

7. Délibération n° 63 du 18 février 2020.

3. La normalisation des matériaux et de leur mise en œuvre

Indépendamment de la réglementation liée aux assurances, le recours aux normes a été préalablement inscrit dans une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie dès mars 2016⁸. En fixant une référence, le recours aux normes pour les matériaux et procédés de construction constitue une protection des acteurs locaux face au risque d'importation de matériaux de mauvaise qualité, un gage de confiance pour le client final, et permet un langage commun entre professionnels. Cela instaure une reconnaissance des produits, facilitant ainsi leur vente et leur achat, y compris au niveau international avec nos voisins du Pacifique.

Pour les matériaux fabriqués localement, le texte prévoit une contextualisation des principes internationaux de certification, par un agrément des matériaux de construction, basé sur des référentiels de qualité, élaborés avec les professionnels, et adaptés au contexte calédonien. Il s'agit du troisième pilier du RCNC.

À noter que cette même délibération instaure la création d'un Comité Technique d'Évaluation (CTE) dans le domaine du bâtiment, des travaux publics et du génie civil, les représentants des acteurs, rassemblés au sein de commissions techniques qui permettent le travail collaboratif récurrent sur l'ensemble de la réforme sont issues des membres du CTE.

Ainsi, au terme de trente mois d'échanges, de plus de 5 000 heures de réunion de travail associant plusieurs centaines d'acteurs, le RCNC a pris corps à travers trois Lois du pays⁹ modifiant le code civil (Livre III) et le code des assurances (Livre II), sept délibérations et onze arrêtés. À terme, une Loi du pays, deux délibérations et huit arrêtés compléteront le dispositif.

B– Une démarche collaborative et inclusive

Une démarche transversale et originale

1. Les objectifs de la réforme du RCNC

Le législateur, en modifiant les textes ci-dessus mentionnés a souhaité répondre à plusieurs objectifs convergents :

- Sécuriser et protéger le Calédonien qui fait construire ;
- Sécuriser les professionnels de la construction ;
- Valoriser les savoir-faire des professionnels ;
- Améliorer la qualité des constructions.

Ainsi, par exemple, le passage du cyclone Niran le 6 mars dernier a provoqué la destruction de nombreuses habitations qui auraient dû résister si elles avaient été construites dans le respect des normes. Les ouvrages construits selon les normes, par des professionnels qualifiés, présentent une résilience forte aux cyclones.

8. Délibération n° 115 du 24 mars 2016.

9. Loi du pays n° 2019-4 du 5 février 2019 relative à la responsabilité et à l'assurance de la construction. Loi du pays n° 2020-4 du 30 janvier 2020 relative à la mise en œuvre de l'obligation d'assurer dans le secteur de la construction. Loi du pays n° 2020-5 du 30 janvier 2020 relative à l'expertise en assurance construction et au contrôleur technique et portant modification du titre IV du livre II du code des assurances applicable en Nouvelle-Calédonie (partie législative).

2. Un vaste tour de table

Au-delà de ces objectifs, une fois les principes du droit établis, la mise en place du RCNC a été l'occasion de mettre autour d'une table tous les acteurs de la construction. Ainsi, architectes, bureaux d'études, promoteurs, artisans, entreprises de gros œuvre, assureurs, fabricants de matériaux, importateurs de matériaux, mais aussi consommateurs, collectivités, bailleurs sociaux, laboratoires d'expertise, etc. sont représentés et ont contribué à imaginer, concevoir, étudier et écrire ce que serait le RCNC, dans ses moindres détails. Ce travail collectif est inédit en Nouvelle-Calédonie et remarquable de par son ampleur, la durée sur laquelle il s'étend (toujours en cours) et le nombre d'acteurs simultanément impliqués (plus de 70 au plus fort du travail des commissions).

3. La prise en compte du contexte local et régional

Une des ambitions du RCNC est de poser un cadre sur des éléments déjà existants. Le contexte local est ainsi essentiel à prendre en compte. Le RCNC a vocation à soutenir les dynamiques déjà en œuvre, aider à améliorer et valoriser les pratiques qui donnent satisfaction, puis développer et exposer les savoir-faire existants.

Cette contextualisation revêt plusieurs dimensions ; culturelles, sociales, techniques, mais aussi environnementales et climatiques.

Ce dernier point est essentiel car nous savons que la construction en Nouvelle-Calédonie doit tenir compte d'un contexte d'air salin, d'un climat tropical, d'évènements climatiques parfois violents (cyclones, inondations), mais également de potentiels tremblements de terre voire de tsunamis. Les matériaux de construction et leur mise en œuvre doivent permettre aux ouvrages de résister à ces conditions, sur le long terme. Ainsi, à titre d'exemple, un des premiers chantiers du RCNC a été de définir à quelle vitesse de vent cyclonique les constructions doivent pouvoir résister. Une commission technique appuyée par Météo-France et le CSTB¹⁰ a étudié ce sujet durant plusieurs mois avant de proposer des hypothèses de dimensionnement des structures pour les constructeurs. Au moyen de modèles météorologiques, la vitesse du vent à laquelle les bâtiments doivent résister a été définie en fonction de la typologie géographique où ils sont implantés : bord de mer, zone urbaine ou campagne.

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie est un petit territoire, faiblement peuplé : nul besoin de réinventer ce qui se fait ailleurs déjà très bien. Des synergies sont ainsi à trouver avec des normes existantes (françaises et européennes par exemple), des organismes extérieurs déjà parfaitement organisés (c'est le cas de l'Agence pour la Qualité des Constructions avec qui le RCNC tisse des liens de coopération).

Enfin, le contexte régional est important. Le RCNC souhaite une coopération régionale avec ses grands voisins anglo-saxons (Australie, Nouvelle-Zélande, notamment pour les laboratoires d'essai), mais aussi les autres pays de la zone du Pacifique Sud. Des contacts ont été effectués lors de journées d'échange à Fiji avec les autres îles du Pacifique qui doivent faire face aux mêmes défis, notamment climatiques, que la Nouvelle-Calédonie. Des synergies doivent pouvoir être trouvées entre ces pays de la zone.

4. Le principe d'amélioration continue

Le RCNC est ainsi conçu par les professionnels, pour les professionnels, dans une optique d'amélioration continue. C'est un écosystème qui pose des bases et un principe de fonctionnement, mais qui ne fige pas le secteur dans une situation donnée. Bien au contraire, il incite à l'innovation, à l'intégration de nouvelles normes, à la recherche et la valorisation de nouveaux métiers et savoir-faire. Processus dynamique, il permet aux professionnels de valoriser une amélioration continue de leurs pratiques.

10. Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (établissement public au service de l'innovation dans le bâtiment – France).

Le pragmatisme et la pertinence de cette démarche ont été reconnus sur le plan national. Preuve en est, le programme PACTE (Plan d'Amélioration de la Construction et de la Transition Énergétique) a permis de financer notamment l'étude sur la vitesse du vent cyclonique et l'expérimentation des tests en laboratoire en Nouvelle-Zélande sur des exigences européennes.

5. La gouvernance

La gouvernance qui s'est mise en place sous l'impulsion de la DAPM repose sur un Comité Technique d'Évaluation (CTE) qui s'est réuni une fois par trimestre de 2018 à 2020, puis annuellement. Ce CTE¹¹, a permis la validation des grandes orientations et du travail proposés par les commissions techniques. Le travail des commissions a permis de rédiger des textes réglementaires qui ont été adoptés par les institutions calédoniennes.

Des commissions techniques ont en effet été créées, permettant un travail en profondeur grâce à la compétence et la disponibilité de chaque participant. Ces commissions techniques couvrent des domaines d'étude aussi variés que les assurances, les qualifications, la normalisation, mais aussi la référence de la vitesse du vent ou encore la communication. Il est à noter que les parties prenantes ont participé et participent toujours bénévolement aux commissions.

Les commissions techniques du RCNC prévues par les textes sont les suivantes :

- Agrément des procédés et matériaux de construction ;
- Qualification ;
- Analyse de la sinistralité.

D'autres commissions techniques spontanées sont créées à l'initiative des parties prenantes et fonctionnent conformément aux textes :

- Amiante ;
- Transition Énergétique ;
- Communication ;
- Gouvernance ;
- Exposition aux vents cycloniques.

Les commissions sont créées spécifiquement pour les professions désormais agréées :

- Agrément des contrôleurs techniques ;
- Agrément des experts d'assurance construction ;
- Agrément des laboratoires d'essai.

Enfin l'obligation d'assurer a nécessité la création de l'Instance Paritaire d'Assurance Construction.

Le CTE est aujourd'hui sous son format opérationnel, passant début 2020 de 29 membres répartis en trois collèges à 17 membres à voix délibérative, sans collège. Avec un fonctionnement plus léger et plus souple, ce changement permet ainsi au CTE de s'inscrire aisément dans la phase opérationnelle de la réforme.

La durée électorale du mandat des membres du CTE et des commissions est fixée à 5 ans afin de permettre une continuité dans les travaux en cours.

11. Le Comité Technique d'Évaluation du RCNC est prévu par la délibération n° 115 du 24 mars 2016.

6. Les trois piliers du RCNC

Afin de garantir des constructions de qualité, le référentiel de la construction repose donc sur trois piliers : un système d'assurances obligatoire, des qualifications pour exercer et des matériaux agréés.

1. Le système d'assurances obligatoires permet une meilleure sécurisation des professionnels et de leurs clients ;
2. L'exigence de qualification pour les professionnels apporte une garantie de maîtrise des savoir-faire ;
3. L'agrément des matériaux de construction permet la vérification de leur conformité à des exigences spécifiées.

PAROLE D'EXPERT

Silvio Pontoni, président du FCBTP (Fédération Calédonienne du Bâtiment et des Travaux Publics). Interview du 9 février 2021.

« Le RCNC, au-delà d'une éventuelle augmentation des tarifs des polices d'assurances pour certaines professions, va permettre de sécuriser les entreprises sur le long terme. En améliorant la couverture du risque, le nouveau système supprime, en cas de sinistre, les longues procédures, les recours, les éventuelles faillites, bref, l'incertitude et l'inconnu. L'entreprise aujourd'hui connaît le coût de son assurance, peut le budgétiser, le maîtriser. Auparavant, elle ne connaissait pas le coût d'un éventuel sinistre qui pouvait s'avérer fatal pour la survie de l'entreprise. »

C – La réforme de l'assurance construction

Sécuriser sur le long terme les professionnels et les maîtres d'ouvrage

1. Une situation critique à laquelle il fallait remédier

L'ancien droit des assurances « sclérosé » avait finalement abouti à une situation inconfortable :

- La police d'assurance, finalisée en fin d'opération, ne couvrait que le « chantier » ; en théorie, elle était rendue obligatoire¹² pour tous travaux supérieurs à 2 MXPF. Dans les faits, le taux de réalisation sans assurance était estimé comme important par les professionnels ;
- Par ailleurs, on relevait de nombreux défauts dans le système local des assurances construction au détriment des constructeurs comme des maîtres d'ouvrage ;
- La sinistralité était mal comptabilisée mais reconnue comme excessive et portant préjudice aux Calédoniens (victimes mal indemnisées) et aux constructeurs (réputation ternie) ;
- L'insécurité juridique de l'ensemble des acteurs était généralisée : seules les entreprises assurées et solvables étaient condamnées à payer (condamnation *in solidum*), même si elles étaient peu ou pas responsables du sinistre ;
- Un climat de défiance s'était installé entre assurés et assureurs, les procédures d'indemnisation s'éternisant sur des années, parfois des décennies, à la recherche de l'entreprise responsable qui avait souvent disparu entre temps.

Au final, la victime de malfaçons ou de sinistres n'était indemnisée qu'au terme d'années de luttes et de procédures, bien en dessous de la valeur du bien à reconstruire. Beaucoup de victimes, dans un total désarroi face à la situation, finissaient par abandonner les poursuites.

Le principe du droit impliquait alors que la faute soit reconnue pour que le maître de l'ouvrage soit légitime à percevoir réparation du sinistre subi. Ainsi après de longues procédures juridiques, « certains maîtres d'ouvrage finissent par être gagnant en droit, mais perdants dans les faits », selon l'expression de la présidente de l'association UFC-que choisir, car au terme de la procédure, le constructeur en cause n'existait plus.

12. Obligation inscrite dans la délibération 591 du 1^{er} décembre 1983.

C'est pourquoi, fortes de ce constat, des commissions techniques représentant l'ensemble des professionnels de la construction, pilotées par la DAPM (Direction des Achats, du Patrimoine et des Moyens de la Nouvelle-Calédonie) et accompagnées par Antoine Mantel, Ingénieur Général des Mines au Ministère des Finances et expert reconnu du domaine des assurances, se sont lancées dans le défi de moderniser ce droit.

Ainsi, la nouvelle Loi du pays¹³ modifie l'article 1792 du code civil applicable en Nouvelle-Calédonie en instituant la responsabilité décennale qui est une responsabilité de plein droit des constructeurs d'un ouvrage en cas de dommages compromettant la solidité, l'étanchéité des couvertures et des toitures – terrasses à l'exclusion des parties mobiles, ce qui amène en conséquence :

- Une garantie des dommages qui va au-delà de la garantie initiale qui couvrait la « ruine de l'ouvrage »,
- Une présomption de responsabilité du constructeur,
- Une extension de la garantie à l'étanchéité (toit et sol).

De même, le droit modernisé précise la définition du terme de constructeur dans l'Article 1792-1 :

« Est réputé constructeur de l'ouvrage :

1° Tout architecte, entrepreneur, technicien, ou autre personne liée au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage ;

2° Toute personne qui vend, après achèvement, un ouvrage qu'elle a construit, fait construire, rénové, ou fait rénover ;

3° Toute personne qui, bien qu'agissant en qualité de mandataire du propriétaire de l'ouvrage, accomplit une mission assimilable à celle d'un locateur d'ouvrage. »

Ainsi, les bureaux d'étude ou les promoteurs qui n'étaient pas explicitement visés par l'ancien droit deviennent eux aussi responsables devant la loi. Le premier pilier du RCNC – le système d'assurances obligatoires, va pouvoir s'appuyer sur ce nouveau principe.

2. Le principe : une meilleure protection des acteurs

Dans le cadre de la réforme de l'assurance construction liée au nouveau système RCNC¹⁴, deux assurances deviennent obligatoires à compter du 1^{er} juillet 2020, l'assurance dommage-ouvrage (DO) et l'assurance responsabilité civile décennale (RCD).

L'assurance dommage-ouvrage (DO) est souscrite par ou pour le compte du maître d'ouvrage (celui qui fait construire), pour se protéger et au bénéfice des propriétaires successifs. L'assurance de responsabilité civile décennale (RCD) est souscrite par le constructeur.

En cas de dommages de nature décennale, l'assureur DO va tout d'abord indemniser le propriétaire de l'ouvrage, sans recherche de responsabilité, dans des délais encadrés par la réglementation et selon une estimation du préjudice réalisée par un expert agréé par le gouvernement, l'assureur DO va ensuite exercer un recours envers les assureurs RCD des constructeurs reconnus responsables des désordres dans le cadre de l'expertise.

Les dommages de nature décennale sont ceux qui compromettent la solidité, l'étanchéité des couvertures et des toitures et terrasses (à l'exclusion des parties mobiles) et l'étanchéité des parois enterrées. Sont aussi compris les ouvrages existants totalement incorporés dans l'ouvrage neuf et qui en deviennent techniquement indivisibles¹⁵.

Ainsi, les professionnels sont sécurisés dans leur activité et les maîtres d'ouvrage ou leurs clients sont assurés d'être remboursés rapidement et à la hauteur des préjudices.

Les entreprises d'assurances exerçant en Nouvelle Calédonie doivent avoir obtenu un agrément du gouvernement pour proposer une assurance RCD. Les branches d'assurance pour lesquelles les entreprises peuvent être agréées ainsi que les compagnies agréées en Nouvelle-Calédonie sont listées par la Direction des Affaires Économiques.

13. Loi du pays portant sur l'assurance construction n° 2019-4 du 5 février 2019.

14. Selon la Loi du pays n° 2019-4 et la délibération n° 409 du 18 mars 2019.

15. Article 1792 du code civil de Nouvelle-Calédonie.

3. L'assurance dommage-ouvrage (DO)

L'assurance DO concerne les maîtres d'ouvrage et les travaux de construction d'un ouvrage.

- Le maître d'ouvrage est la personne pour qui sont réalisés les travaux (construction ou rénovation) d'un ouvrage. Il peut ainsi s'agir du propriétaire, du vendeur, du mandataire du propriétaire, mais aussi des promoteurs immobiliers. Le maître d'ouvrage est réputé constructeur s'il construit pour lui-même ou s'il cède le bien construit.
- Tous les travaux de construction doivent donc aussi être assurés, à l'exception des ouvrages maritimes et lacustres, des ouvrages de travaux publics (voiries, parkings, réseaux, etc.), des ouvrages liés à l'énergie et aux déchets, et tous ceux existant séparément avant l'ouverture du chantier.

Article Lp. 242-1 : « L'assureur dommage-ouvrage assure à son client maître d'ouvrage, en dehors de toute recherche de responsabilité, et dans des délais imposés, les incidences financières et la réparation des éventuels dégâts dus à des questions de stabilité, solidité, étanchéité horizontale et des ouvrages enterrés 10 ans après la réception de l'ouvrage. »

L'assurance DO garantit, sans recherche de responsabilité préalable, le paiement de la réparation des dommages matériels de nature décennale affectant l'ouvrage couvert. Il convient d'avoir souscrit l'assurance DO au plus tard à la date de déclaration d'ouverture de chantier, c'est-à-dire avant le début des travaux. L'assurance DO couvre un chantier, la garantie prend effet dès le début des travaux (garantie de livraison) et prend fin 10 ans après la réception.

Pour les ouvrages d'habitation, le montant de la garantie correspond au paiement des travaux de réparation de l'ouvrage assuré. Il n'y a pas de plafond. Pour les ouvrages qui ne sont pas destinés à l'habitation (commerciaux par exemple), le montant de la garantie ne peut être inférieur au coût total déclaré de la construction ou à 18 milliards cfp.

Pour les habitations, la franchise est de 25 000 cfp maximum. Pour les autres constructions, elle est comprise entre 25 000 cfp et 250 000 cfp par sinistre.

L'assureur DO, à réception de la déclaration du sinistre, a 90 jours pour notifier à l'assuré la mise en jeu des garanties, 120 jours pour présenter une offre d'indemnité et 30 jours à compter de l'acceptation de l'offre d'indemnité par l'assuré, pour la verser.

Le non-respect des délais donne droit à des sanctions financières au bénéfice de l'assuré. Les mandataires, vendeurs et promoteurs immobiliers sont ainsi assujettis à une sanction de 8,5 millions cfp en cas de non-respect de l'obligation d'assurance. Le propriétaire qui fait construire pour lui-même (ou sa famille) n'est pas assujetti à sanction. Cependant, il a tout intérêt à souscrire une assurance DO car s'il subit une malfaçon liée à la solidité et/ou l'étanchéité, il n'aura pas à prouver la responsabilité du constructeur (ce qui était le cas jusqu'ici) et sera automatiquement remboursé des dégâts dans un délai très court.

C'est l'assureur DO qui a l'obligation de préfinancer les travaux de réparation liés à la solidité et/ou l'étanchéité de l'ouvrage. Le propriétaire assuré n'a plus à avancer les fonds pour ensuite se faire éventuellement rembourser. C'est une avancée majeure liée à ce système, la garantie dommage-ouvrage protège bien mieux l'investisseur que l'assurance décennale proposée avant la réforme.

4. L'assurance responsabilité civile décennale (RCD)

L'assurance RCD concerne les constructeurs qui exécutent des travaux de construction d'un ouvrage¹⁶.

- Le constructeur est la personne qui est liée au maître de l'ouvrage par un contrat (de louage d'ouvrage) : architecte, entrepreneur, technicien... Il peut aussi s'agir de toute personne qui vend, à son compte ou pour le compte d'un mandataire, après achèvement, un ouvrage qu'elle a construit ou fait construire (promoteur par exemple).
- Tous les travaux de construction d'un ouvrage sont concernés, à l'exception des ouvrages maritimes et lacustres, des ouvrages de travaux publics (voiries, parkings, réseaux, etc.), des ouvrages liés à l'énergie et aux déchets, et tous ceux existant séparément avant l'ouverture du chantier. Toutefois, certains ouvrages comme les voiries, les parcs de stationnement, les réseaux divers sont exclus, sauf s'ils sont accessoires à un ouvrage soumis à l'obligation d'assurance. Par exemple pour une résidence avec un parking extérieur, le parking étant accessoire à la résidence, celui-ci est également soumis à l'obligation d'assurance.

L'assurance RCD garantit le paiement de la réparation des dommages à l'ouvrage lorsque la responsabilité décennale de l'entreprise est engagée¹⁷.

À l'ouverture de tout chantier, le constructeur doit justifier qu'il a souscrit un contrat d'assurance RCD le couvrant pour cette responsabilité. Il est désormais obligatoire de souscrire l'assurance RCD dès le début et pour toute la durée de l'activité de l'entreprise.

Pour les travaux de construction destinés à l'habitation, le montant de la garantie correspond au paiement de la totalité des travaux de réparation de l'ouvrage assuré. Pour les ouvrages qui ne sont pas destinés à l'habitation (commerciaux par exemple), le montant de la garantie ne peut être inférieur au coût total déclaré de la construction ou à 1,8 milliards cfp.

Quel que soit l'usage de l'ouvrage, si le coût de la construction est supérieur à 1,8 milliards cfp, un Contrat Collectif de Responsabilité Décennale (CCRD) en plus des contrats d'assurance individuels devra être souscrit¹⁸ (généralement par le maître d'ouvrage). Le montant de la garantie peut être plafonné à un montant au moins égal à la franchise prévue par ces dispositions. La franchise est fixée dans le contrat d'assurance. Le principe est que l'assuré conserve une partie de la charge du sinistre. La franchise est inopposable aux bénéficiaires de l'indemnité.

Les constructeurs, mandataires et promoteurs immobiliers sont assujettis à une sanction de 8,5 millions cfp en cas de non-respect de l'obligation d'assurance.

Les sous-traitants n'ayant pas de lien contractuel (contrat de louage d'ouvrage) avec le maître d'ouvrage, ils n'ont pas la qualité de constructeur¹⁹. Ils ne sont donc pas concernés par l'obligation d'assurance RCD. Cependant, le titulaire d'un marché peut imposer contractuellement à ses sous-traitants d'être assurés au titre de la responsabilité civile décennale. De même, le contrat RCD se souscrit en police d'abonnement, pas par chantier. Une entreprise peut signer un marché de sous-traitance un jour (sans obligation d'assurance RCD) et le lendemain un marché en direct (avec obligation). Ainsi, l'assurance RCD, même si elle n'est pas obligatoire pour un marché de sous-traitance, est fortement recommandée à toutes les entreprises qui restent responsables de leur travail.

C'est l'assureur DO qui a l'obligation de préfinancer les travaux de réparation des dommages liés à la solidité et/ou l'étanchéité de l'ouvrage. Il exercera ensuite un recours envers les assureurs RCD des constructeurs.

16. Article Lp. 241-1 : « L'entrepreneur, constructeur, est responsable et assuré durant 10 ans sur ce même périmètre. »

17. Engagement sur le fondement de l'article 1792 du code civil

18. Selon les dispositions de l'article R.243-1 (annexe III).

19. Au sens de l'article 1792 du code civil.

5. L'Instance Paritaire d'Assurance Construction

Le nouveau système d'assurance construction prévoit une obligation d'assurance des constructeurs, s'ils répondent aux conditions de qualification édictées par la nouvelle réglementation. Les compagnies d'assurance sont ainsi contraintes par la loi d'assurer tout constructeur ayant prouvé sa qualification²⁰.

Toutefois, la loi prévoit qu'il puisse y avoir des désaccords entre le professionnel de la construction, même qualifié, et son assureur. C'est pourquoi l'Instance Paritaire d'Assurance Construction a été créée (sa première réunion a eu lieu en juillet 2020) pour statuer sur ces désaccords.

Si un professionnel qualifié se voit opposer un refus d'assurance, il aura la possibilité de saisir l'instance paritaire qui aura pour rôle de contraindre une assurance à l'assurer (sous certaines conditions). L'instance paritaire est constituée de trois collègues : le collègue des assureurs, celui des maîtres d'ouvrage et le collègue des constructeurs.

Les refus considérés sont²¹ :

- *Le refus exprès, explicitement formulé par l'assureur ;*
- *Le refus tacite, constaté par l'absence de réponse à la sollicitation du demandeur ;*
- *Le refus conditionné, par lequel l'assureur subordonne son offre de contrat d'assurance obligatoire à la couverture de risques qui ne le sont pas.*

PAROLE D'EXPERT

Olivier Mazzoli, avocat au barreau de Nouméa, Vice-Président de l'Instance Paritaire de l'Assurance Construction. Interview du 12 novembre 2020.

« J'étais intervenu avec Bernard Deladrière (actuel Président de l'Instance Paritaire) et Jean-Yves Faberon (Professeur honoraire des universités en droit public) lors d'une conférence sur le nouveau code calédonien des assurances. C'est à la suite de cette intervention que la DAPM m'a contacté pour participer aux travaux de conception du RCNC, en tant que bâtonnier, porte-parole de l'ordre des avocats. On m'a demandé d'apporter un éclairage de praticien, je représentais ainsi les usagers. C'est donc tout à fait logiquement que j'ai accepté de participer aux travaux de la nouvelle Instance Paritaire d'Assurance Construction quand sa création a été actée par les groupes de travail. C'est un travail bénévole qui prend du temps, mais qui permet d'apporter une réflexion sur la pratique professionnelle et c'est très précieux. Durant toute ma carrière j'ai dû travailler sur des textes que d'autres avaient conçus, avec lesquels je n'étais pas forcément toujours à l'aise. On a ici une chance formidable de participer à la rédaction des textes qui vont avoir une incidence sur le fonctionnement complet de la construction dans le pays, on nous offre à tous l'opportunité d'intervenir en amont. On a connaissance de l'esprit et de la lettre, car on participe aux réunions et réflexions avant l'écriture des textes. Je me félicite de voir des gens avec des intérêts pas forcément convergents au départ qui arrivent à se mettre d'accord en discutant, c'est si rare de nos jours, on devrait tous s'en inspirer. L'Instance Paritaire va maintenant devoir trouver sa place dans le paysage local, s'imposer comme un point de rencontre et d'échange entre les constructeurs et les assureurs. Nous devons apprendre à garder le bénéfice des discussions qu'on a eues en amont. Un gros travail a été fait, beaucoup d'énergie a été dépensée, de nombreuses personnes se sont investies (le FCBTP, les promoteurs, les assureurs...), ont fourni un travail de qualité et constructif, de façon bénévole, dans l'intérêt de tous ; c'est remarquable et c'est certainement dû au parti pris dès le départ, qui était de construire quelque chose de paritaire, avec un travail en amont. »

20. Article Lp. 243-3 : « Les entreprises d'assurance sont dans l'obligation de proposer un contrat aux entrepreneurs qualifiés. »

21. L'arrêté du gouvernement n° 2020-1549/GNC du 15 septembre 2020 fixe les modalités de saisine de l'instance.

D – La qualification des professionnels

Valoriser les savoir-faire

1. L'exigence de qualification des professionnels de la construction

L'obligation d'assurance civile décennale (RCD) et de dommage-ouvrage induit une obligation de qualification des acteurs du bâtiment. En effet, les professionnels du secteur devront être qualifiés pour exercer un métier du bâtiment et bénéficier de l'obligation faite aux assureurs de leur proposer un contrat²².

Les conditions d'exercice des métiers de la construction ont ainsi évolué le 1^{er} juillet 2020. À l'ouverture de tout chantier, le constructeur (architecte, bureau d'étude, entreprise...) devra justifier qu'il a souscrit un contrat d'assurance RCD couvrant son activité pour sa responsabilité décennale. Pour obtenir cette garantie, le professionnel aura l'obligation de justifier de sa qualification (diplôme ou expérience professionnelle) auprès de son assureur. Ainsi, pour exercer dans des conditions optimales et pour se protéger et protéger ses clients, le professionnel de la construction doit être qualifié.

Au-delà des questions d'assurance, la réglementation impose désormais une obligation de qualification pour pouvoir exercer les métiers du BTP.

2. Les professions soumises à la qualification

La plupart des professionnels de la construction, personnes physique ou morale exerçant, y compris en qualité de sous-traitant, une activité dans le domaine de la construction ou du génie civil sont concernés par l'obligation de qualification²³.

Il s'agit des activités suivantes :

- Architecte,
- Bureau d'études géotechniques, ingénierie, études techniques dans le domaine de la construction,
- Construction ou réhabilitation de bâtiments résidentiels et non résidentiels,
- Construction d'installations de réseaux pour fluides,
- Construction de lignes électriques et de télécommunication,
- Construction ou entretien d'ouvrages d'art,
- Travaux d'installation électrique, plomberie et autres travaux d'installation,
- Travaux de finition, à l'exception des activités de nettoyage de nouveaux bâtiments après leur construction et de remise en état des lieux après travaux,
- Autres travaux de construction spécialisés,
- Amiante : analyses, essais et inspections techniques, travaux de désamiantage.

C'est la personne réalisant un contrôle effectif et permanent de l'activité qui doit être qualifiée ; cela peut être au choix le chef d'entreprise, son(a) conjoint(e) ou l'un de ses salariés.

22. Loi de pays n° 2020-4 du 30 01 2020.

23. La délibération n° 63, votée au congrès le 18 février 2020 a été complétée par l'arrêté n° 2020-2079/GNC du 15 décembre 2020 listant les activités nécessitant une reconnaissance de qualification.

Au sens de la délibération n° 63, le professionnel de la construction est qualifié s'il détient un diplôme ou s'il peut justifier d'une expérience professionnelle. La délibération fixe des conditions différentes par catégories de métiers, selon la grille ci-dessous :

Une des conditions à remplir	Bureau d'études ou géotechnicien	Architecte	Les autres métiers
1. Niveau minimum de diplôme requis	Niveau I	Inscription à l'ordre des architectes	Niveau III (anciennement V) directement lié à l'activité exercée (CAP, BEP, BTS, diplôme spécialisé, etc.)
2. Nombre d'années d'expérience requis	5 années au cours des dix dernières années		3 années au cours des 6 dernières années

Les entreprises (société ou entreprise individuelle) déjà en activité avant le 1^{er} juillet 2020 et donc déjà inscrites au Répertoire des métiers ou au Registre du commerce et des sociétés sont réputées qualifiées. À ce titre elles n'ont pas de justification à fournir quant à leurs qualifications, ni de démarche particulière à faire auprès des centres de formalités, sauf si elles souhaitent ajouter une nouvelle activité, auquel cas, le chef d'entreprise, son conjoint ou l'un de ses salariés devra justifier de sa qualification pour bénéficier de l'assurance de responsabilité décennale pour cette nouvelle activité lors des formalités.

Par ailleurs, les compagnies d'assurance, afin d'établir de nouveaux contrats à leurs clients professionnels, vérifient leur qualification.

PAROLE D'EXPERT

Daniel Viramoutoussamy, président de la Chambre de métiers et de l'artisanat. Interview du 10 décembre 2020.

« La CMA-NC représente les artisans et a une connaissance fine des réalités du secteur. Elle a collaboré durant quatre années avec l'ensemble des acteurs de la filière bâtiment et le gouvernement (la DAPM) afin d'aboutir à une réforme qui soit équilibrée. Le pragmatisme a guidé nos réflexions et les propositions que nous avons portées ont été prises en compte. Les spécificités des entreprises artisanales et celles du territoire devaient être considérées afin de trouver un système qui soit juste et en correspondance avec le tissu artisanal actuel. Il est dynamique, présent sur l'ensemble du territoire, dans les trois provinces et jusqu'au cœur des tribus. Si les profils des artisans sont hétérogènes, si les chantiers ne sont pas les mêmes partout, l'exigence de qualité est, elle, similaire pour les clients qu'ils soient publics ou privés. C'est pourquoi, tout autant que le diplôme, l'expérience (de trois ans à minima) nous a paru essentielle à valoriser en tant que critère de qualification. En Nouvelle-Calédonie, on ne peut pas réduire la compétence à un diplôme, cela aurait été trop restrictif. Et de la même manière pour l'expérience. Ces deux paramètres sont importants et devaient être chacun reconnus. De même pour la question de qui doit détenir la qualification. Ce peut être le chef d'entreprise lui-même, son ou sa conjoint(e), ou bien l'un de ses salariés. C'est bien la personne qui réalise le contrôle effectif et permanent de l'activité de bâtiment qui doit posséder la qualification. Si la réglementation peut être perçue comme une contrainte, elle est aussi à envisager comme une opportunité d'amélioration, une démarche de progrès. La réforme apporte indéniablement une sécurisation : à la fois aux clients dans leurs projets, aux assureurs dans leur couverture et aux entreprises prenant part à l'acte de construire. La professionnalisation des acteurs et leur montée en compétence sont recherchées, et donc in fine la valorisation des savoir-faire locaux et la qualité des constructions. »

3. La Commission Technique de Qualification

La Commission Technique de Qualification²⁴, à l'instar de l'Instance Paritaire d'Assurance Construction, est une instance d'arbitrage. Elle examine les cas spécifiques de professionnels (la plupart du temps des artisans) qui pourraient être considérés comme qualifiés mais ne répondent pas exactement aux critères édictés. Cette commission paritaire étudie ainsi au cas par cas chaque dossier pour lequel elle est saisie par les professionnels, et qui ont été refusés par les centres de formalités d'entreprises, notamment celui de la Chambre de métiers et de l'artisanat. Elle est composée de collègues représentant l'ensemble des acteurs dans leur diversité afin de permettre des prises de positions concertées.

Elle permet ainsi de se donner les moyens de ne laisser personne « sur le bord de la route ». La commission peut également être saisie de toute question relative aux conditions d'exercice des professionnels de la construction.

4. La formation, une réponse à ces nouvelles exigences

Les professionnels se voyant refuser l'accès à un métier pour lequel ils ne sont pas considérés comme qualifiés ont la possibilité de bénéficier de formations proposées par plusieurs acteurs, sur tout le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, le Centre de formation de l'artisanat piloté par la Chambre de métiers et de l'artisanat, l'AFBTP²⁵ piloté par le FCBTP ou d'autres organismes proposent des formations adaptées aux besoins et aux exigences de qualité pour la construction. Le Fonds Interprofessionnel d'Assurance Formation (FIAF), partenaire de ces formations, est un acteur majeur dans leur financement. Ils peuvent également parfaire leur expérience en tant que salariés au sein d'une entreprise, et remplir ainsi les conditions d'expérience.

L'arrivée de nouvelles pratiques issues de la transition énergétique et de la prise en compte de règles environnementales dans la construction va amplifier ce besoin en formation, le RCNC est un acteur de cette évolution.

5. Les professions agréées

Des experts chargés de l'évaluation des sinistres relevant de la garantie décennale vont être agréés par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Ils auront à charge de définir les travaux et d'évaluer le montant à rembourser par l'assureur. C'est à partir du travail de ces experts, dont les conclusions s'imposent à l'ensemble des parties, que les indemnités d'assurance de dommage seront versées. On estime à une poignée le nombre d'experts en bâtiment pouvant être agréés sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Leur agrément se fera sur la base de leurs compétences reconnues, en lien avec les compagnies d'assurance, membres de la commission d'agrément.

Les experts jouent également le rôle de « lanceur d'alerte » en décrivant systématiquement tous les sinistres qu'ils expertisent dans une base de données anonyme, destinée à permettre une analyse de la sinistralité et des mesures préventives ou curatives pour éviter les désordres sériels, trop fréquents en Nouvelle-Calédonie. Cette base de données est gérée par la Nouvelle-Calédonie en collaboration avec l'Agence qualité Construction.

Les contrôleurs techniques, autre profession agréée, auront la charge de vérifier que les constructions correspondent bien aux normes et textes en vigueur ainsi qu'aux spécifications du cahier des charges

24. La Commission Technique de Qualification est définie par la délibération n° 63 du 18 février 2020 *portant sur les conditions d'exercice des métiers de la construction* et la délibération n° 115 du 24 mars 2016 *relative aux normes de construction applicables en Nouvelle-Calédonie*.

25. Association de Formation du Bâtiment et des Travaux Publics.

rédigé par le maître d'œuvre, que les matériaux employés sont bien conformes aux normes ou agréés et que leur mise en œuvre correspond aux règles de l'art décrites dans les normes en usage.

Enfin, les laboratoires d'essai et de contrôle vérifient que les caractéristiques des matériaux de construction correspondent bien aux spécifications des fabricants et aux attentes des clients.

Ces deux professions interviennent également dans la veille technique réalisée sur la sinistralité, chacune avec son regard et son périmètre.

Ces professions consolident ainsi l'écosystème du RCNC par leur travail d'expertise.

E – Des matériaux de construction et des procédés agréés

Créer un espace d'échange commercial commun avec les autres pays

1. Le principe de matériaux adaptés et de qualité

C'est le troisième pilier du référentiel de construction en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2020. Afin de protéger les industriels et de leur offrir un espace d'échange commercial commun avec les autres pays, les matériaux et procédés de construction qu'ils soient transformés ou fabriqués localement, ou importés, certifiés par un organisme accrédité ou non, peuvent être agréés selon le Référentiel de Construction de Nouvelle Calédonie (RCNC)²⁶. Cet agrément va apporter une garantie de la qualité des matériaux de construction mis en œuvre localement, mais aussi une garantie de leur adaptabilité aux conditions météorologiques propres à la Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'une garantie de qualité des matériaux exportés.

Les matériaux certifiés selon la norme française NF ou européenne seront agréés après une procédure allégée. Les autres matériaux, locaux ou importés, seront agréés RCNC selon un processus en deux temps, inspiré des méthodes internationales.

2. Le processus d'agrément des matériaux

À la demande des parties prenantes, une phase transitoire a été mise en place afin de permettre à l'ensemble des acteurs concernés de repérer les matériaux et procédés qui peuvent relever de cet agrément, et ainsi aux services du gouvernement de préparer, en relation avec eux, les référentiels d'agrément nécessaires. Il appartient aux parties prenantes concernées de demander un agrément provisoire afin de simplifier et accélérer le référencement définitif.

Ainsi, la première étape, en cours, consiste pour les fabricants à faire agréer de façon provisoire leurs matériaux de façon à permettre aux instances du RCNC d'identifier les matériaux actuellement commercialisés sur le territoire et de quantifier les besoins et les moyens à mettre en œuvre, notamment le système d'expertise en laboratoire, pour des agréments définitifs.

S'il ne constitue pas une preuve de la performance du matériau, cet agrément provisoire est délivré sur l'antériorité de son usage sur le territoire, dans l'attente de la mise en place de l'agrément « définitif ». Ce processus, complexe et minutieux, met en œuvre de très nombreux acteurs.

Les matériaux et procédés qui bénéficient de certifications reconnues par la Nouvelle-Calédonie bénéficient d'une procédure allégée, sans mise en place d'un référentiel technique. Cette phase d'agrément provisoire est un élément essentiel du projet car elle a vocation à caractériser et quantifier les besoins et les moyens à mettre en œuvre. La demande d'agrément provisoire se fait en ligne sur le site web RCNC.

26. Délibération n° 115 du 24 mars 2016 modifiée.

3. L'agrément « définitif »

Plusieurs textes réglementaires sont encore à publier notamment pour fixer la procédure d'agrément « définitif » des matériaux et procédés, des produits naturels et concernant les laboratoires d'essais. On estime qu'ils entreront en vigueur dans 6 mois.

D'ici-là, la commission d'agrément des matériaux a pour objectif de faire analyser, par un organisme reconnu, les référentiels d'agrément des matériaux et procédés rédigés avec les industriels. Ce regard impartial, réalisé par un organisme accrédité confortera la pertinence de nos référentiels, qui se veulent contextualisés, c'est-à-dire intransigeant sur tous les paramètres liés à la sécurité d'usage, prenant en compte les spécificités environnementales du pays, mais plus conciliant sur des indicateurs qui en seraient éloignés. C'est précisément cette interprétation qui doit être validée par une expertise tierce.

Ce travail, qui a soulevé l'intérêt des plus grands laboratoires nationaux, est observé par les territoires ultramarins français, qui, s'ils n'ont pas les mêmes libertés institutionnelles, ont cependant les mêmes besoins de contextualisation. Un Rapport d'Information du Sénat²⁷ souligne à ce titre la nécessité pour les territoires ultramarins de se doter de normes et de techniques de construction adaptées permettant d'augmenter la résilience du bâti face au risque cyclonique.

Il restera trois années pour élaborer, en concertation avec les fabricants et importateurs, des référentiels d'agrément adaptés et identifier des laboratoires et auditeurs reconnus pour les missions qui leur seront confiées.

4. Les laboratoires d'essai et de contrôle

Le RCNC pose les bases d'un système de vérification de la conformité des matériaux de construction à des exigences spécifiées.

Ces exigences sont rassemblées dans des normes techniques pour la mise en œuvre par les constructeurs, et au sein de recueils d'essais normalisés, de condition d'autocontrôle et de contrôle pour l'agrément des matériaux et procédés de construction pour les fabricants.

Les matériaux locaux ou importés hors Union Européenne doivent pouvoir être agréés en Nouvelle-Calédonie sur la base de la vérification des garanties apportées par les fabricants. Ce sont les laboratoires qui vont procéder aux essais afin de vérifier si les performances de ces matériaux et procédés sont conformes et assurent ainsi leur aptitude à l'emploi.

En effet, la mission principale des laboratoires qui seront agréés RCNC sera de tester le matériau afin de vérifier qu'il réponde bien aux spécifications annoncées par son fabricant et ainsi permettre son agrément RCNC, pour une utilisation optimale et *in fine* son intégration dans une construction de qualité, durable et résistante.

Une filière d'auditeurs devra être mise en place et les laboratoires à agréer devront être sélectionnés. Une consultation locale a été lancée.

Une recherche est aussi en cours dans notre espace régional pour identifier des laboratoires partenaires pour effectuer les tests et essais requis dans les référentiels que nos laboratoires calédoniens seraient dans l'impossibilité de proposer. L'objectif est de proposer aux industriels un éventail le plus large possible de laboratoires couvrant l'ensemble des essais à mener dans le cadre de l'agrément RCNC.

27. Rapport d'Information n° 511 fait au nom de la Délégation Sénatoriale à la prospective sur l'adaptation de la France aux dérèglements climatiques, mai 2019. Référence aux conclusions de la Délégation Sénatoriale aux outre-mer du Sénat en pages 98-99.

PAROLE D'EXPERT

Olivier Thirionet, responsable de la division matériaux au sein du laboratoire Ginger LBTP-NC spécialisé dans l'expertise bâtiment. Interview du 9 février 2021.

« Le RCNC va permettre de préciser les règles du jeu par l'établissement de référentiels d'exigences techniques et de contrôle qualité des matériaux et de leur mise en œuvre. Ainsi, un matériau de construction aura des caractéristiques précises définies et garanties par son producteur, caractéristiques qu'il sera possible de vérifier au sein d'un laboratoire indépendant. Au-delà de l'aspect réglementaire, les rencontres et les discussions qui ont pu se faire autour du RCNC ont été l'occasion d'échanges sur la problématique de la qualité entre l'ensemble des acteurs de la construction. Ces rencontres institutionnelles ont abouti à de nombreuses réalisations comme la rédaction des référentiels techniques d'agrément des produits, rendue possible grâce à la forte implication de la FINC, ou la démarche engagée par le FCBTP-NC sur la qualité des bétons qui a réuni l'ensemble des acteurs de la profession (architectes, bureaux d'études, laboratoires, université, producteurs, entreprises, maîtres d'ouvrages) afin de définir les bonnes pratiques à adopter lors de la construction d'ouvrage en béton. Ce travail a débouché sur la production d'un excellent guide technique paru fin février. Ces réalisations sont remarquables car elles traduisent une réelle volonté des différents acteurs de développer la qualité dans la construction. »

F – Un nouveau souffle pour l'innovation dans la construction

Jeter les bases d'une construction moderne et résiliente aux changements climatiques

1. Le RCNC, facteur de développement économique

Le BTP tient une place prépondérante dans l'économie calédonienne. Les grands chantiers sont des moteurs de croissance, les plus petits font vivre un tissu économique de milliers d'entreprises, qui ne demande qu'à être dynamique. Structurer et sécuriser ce tissu économique va permettre de le faire perdurer et se développer.

En encourageant la qualité, le RCNC apporte un soutien au développement des filières de la construction. En exigeant des qualifications, le RCNC incite les professionnels à se tourner vers des formations, à renforcer les savoir-faire, à envisager de nouveaux métiers. En instaurant un système de normalisation, le RCNC instaure une confiance dans les matériaux agréés ; les matériaux locaux ont une carte à jouer face à ces opportunités qui se présentent à eux. Par exemple, à l'instar du Pinus local qui a été agréé en 2019, le béton de terre (pisé) utilisé dans le Nord pourrait l'être aussi ainsi que le système de toiture végétale des cases traditionnelles utilisé aux Îles Loyauté, ou l'utilisation de matériaux obtenus par recyclage.

De même, l'amélioration des performances (notamment énergétiques) des bâtiments existants, au travers de mises à niveau et de rénovations lourdes, constitue une opportunité de développement de l'activité du BTP en encourageant la rénovation du patrimoine bâti.

En consolidant un écosystème complet de la construction, le RCNC permet à la filière toute entière de se structurer pour se professionnaliser, gagner en marchés, y compris sur l'extérieur de la Nouvelle-Calédonie.

2. La valorisation et le développement des savoir-faire

La Chambre de métiers et de l'artisanat a été un élément moteur dans l'adoption de la réglementation concernant l'exigence de qualification des acteurs. La chambre consulaire a en effet bien conscience que l'image de marque des artisans et la qualité de leur travail ne pourraient que bénéficier de cette nouvelle disposition. La sécurisation des professionnels *via* le système d'assurances obligatoires est aussi à même de pérenniser les activités sur le long terme et ainsi de renforcer les savoir-faire.

De même, la création de la marque « RCNC », déposée à l'Institut National de la Propriété Industrielle (INPI) en 2020, est un outil de valorisation des matériaux locaux et des procédés.

3. Qualité et performance des ouvrages

La normalisation des matériaux et de leur mise en œuvre, le contrôle des ouvrages, l'analyse et la baisse de la sinistralité qui sont induits par le RCNC vont permettre de développer la performance des ouvrages.

Des ouvrages qui vont ainsi mieux supporter les outrages du temps et de l'air salin, mieux résister aux phénomènes climatiques violents, moins consommer d'énergie à l'usage. C'est tout l'enjeu du RCNC : permettre de construire des ouvrages performants.

En témoigne la constitution d'un observatoire de la sinistralité *via* la commission technique sinistralité. On estime important en Nouvelle-Calédonie le nombre de sinistres dans le bâtiment (désordres, malfaçons, usure prématurée des constructions, etc.), sans pouvoir pour autant les quantifier et les caractériser. Un des objectifs premiers du RCNC étant de réduire le taux de sinistre, il est essentiel de pouvoir le mesurer. Cet observatoire est encore en cours de conception, la tâche étant ardue.

La qualité des ouvrages en béton est aussi une problématique sur laquelle se penche le RCNC. De nombreux ouvrages en Nouvelle-Calédonie souffrent d'une dégradation prématurée, phénomène encore inexpliqué en partie et non maîtrisé. Le RCNC propose un cadre pour la mise en œuvre d'une étude impliquant de nombreux acteurs (FCBTP, Laboratoire du BTP-Ginger-NC, l'Université de Nouvelle-Calédonie, etc.) afin de mieux comprendre les causes de ces désordres et d'y apporter des réponses. Le Guide des bonnes pratiques du béton sorti en février 2021 sous l'impulsion du FCBTP et cofinancé notamment par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la FFB²⁸, les assureurs et les acteurs de la filière est la première étape de ce processus.

4. La mise en relation des acteurs

La mise en place du RCNC s'est faite progressivement, avec des processus collaboratifs à partir de 2018. Cette méthode a permis, au fil des réunions de travail, des rencontres spécifiques ou des commissions techniques, de créer un climat d'écoute, de tisser des liens entre des acteurs qui ne se connaissaient pas forcément. Une meilleure connaissance mutuelle a ainsi été notée, notamment entre les acteurs des différentes étapes de la chaîne de construction. Ainsi, au-delà d'une simple réforme de l'assurance construction ou de la normalisation des matériaux de construction, le RCNC est un écosystème dans lequel évoluent aujourd'hui des acteurs qui se comprennent mieux et souhaitent se diriger dans la même direction. Cette mise en relation a permis de mieux partager les enjeux propres aux différentes parties prenantes et de produire des solutions consensuelles.

5. Les nouvelles normes locales

Le RCNC, en introduisant un système de normalisation, permet la création de normes originales locales. Ainsi, la norme établissant le référentiel de la Performance Énergétique du Bâtiment de Nouvelle-Calédonie (PEB), adoptée par le comité technique d'évaluation du RCNC le 22 juillet 2020, est la

28. Fédération Française du Bâtiment.

première norme technique du secteur de la construction élaborée en Nouvelle-Calédonie. Elle marque le début d'un processus, animé par les professionnels et le gouvernement, de contextualisation des normes qui concourent à améliorer la qualité des constructions.

Une année de concertation au sein d'une commission technique regroupant plus d'une quinzaine d'acteurs du bâtiment, de l'industrie, de la maintenance et de l'énergie a été nécessaire pour définir, partager des objectifs communs et concevoir cette norme. La norme PEB (pour Performance Énergétique du Bâtiment) n'est pas obligatoire mais elle ouvre de nouveaux horizons qui traversent l'ensemble des métiers de la construction. Ainsi, la rénovation énergétique est un axe fort de relance de l'activité de la construction.

Plus largement, la maîtrise de l'énergie et des risques environnementaux forment un enjeu de développement industriel et économique pour la Nouvelle-Calédonie, ce nouveau référentiel de la performance énergétique contribuera au développement de nouvelles filières dans le secteur du bâtiment et à l'émergence de nouveaux savoir-faire.

Cette expérience va ainsi être mise à profit pour travailler à d'autres axes, tels que le développement de la construction traditionnelle, l'économie circulaire par l'emploi de matériaux biosourcés, le recyclage et la valorisation des déchets de construction et la résilience des bâtiments aux aléas climatiques.

Par exemple, ces normes et textes contextualisés pour un petit territoire du Pacifique Sud, seront un pont ouvert vers les autres petits pays de notre espace économique, qui ont les mêmes besoins sans forcément disposer de l'ingénierie pour le traduire en norme technique. Les enjeux liés au dérèglement climatique sont sensiblement les mêmes pour tous les pays de la région, nos normes sont donc aisément transposables. Des programmes de collaboration et de partenariat sont à l'étude en ce sens.

PAROLE D'EXPERT

Alexandre Loiseau, bureau d'études ALBEDO, président de la commission performance énergétique du bâtiment. Interview du 9 février 2021.

« En s'engageant à respecter la norme PEB, on met en place des principes de conception qui prennent en compte de nouveaux facteurs, on réalise des ouvrages qui emportent de nouveaux concepts, on accepte des contrôles de conformité à la norme effectués par des bureaux de contrôle et on s'engage vers une maintenance adaptée des dispositifs techniques qui peuvent être mis en place. Le respect de la norme PEB va permettre une reconnaissance des clients au travers de la marque RCNC performance et surtout, va permettre l'accès à des financements supplémentaires (AFD, Caisse des dépôts et consignation), des subventions ou des crédits d'impôts. Cette norme, inspirée de la réglementation thermique et acoustique d'outre-mer, explore des aspects complémentaires tels que la protection contre les rayonnements solaires, la ventilation naturelle, l'éclairage naturel et artificiel, la production d'eau chaude et les équipements. Le niveau d'exigence est défini en relation avec le maître d'ouvrage ; les études montrent qu'elle ne sera pas un facteur d'augmentation des coûts de la construction. La norme PEB sera régulièrement évaluée, étant facilement modifiable, des améliorations pourront lui être apportées si nécessaire. »

6. La construction traditionnelle océanienne

Un des axes de travail du RCNC consiste à embarquer les savoir-faire traditionnels océaniques déjà présents en Nouvelle-Calédonie et plus largement dans le Pacifique Sud au sein du RCNC. En effet, il est logique d'inclure dans notre référentiel tous les types de construction utilisés, pas seulement les méthodes européennes. L'habitat océanien et son rapport à la terre nécessitent que l'on en définisse les besoins en y intégrant les modes de vie, les attentes en termes d'hygiène et de sécurité. La vie en communauté, les interactions avec les autres, l'utilisation maximale des espaces extérieurs, sont des principes qui singularisent l'habitat océanien par rapport aux modèles occidentaux, et qui doivent guider les réflexions préalables à sa conception.

Malgré tout, les attentes légitimes en termes de résilience, de protection, d'hygiène et de sécurité conduiront probablement à revisiter les habitats traditionnels en introduisant de nouvelles fonctionnalités, de nouveaux équipements, donc une approche complémentaire.

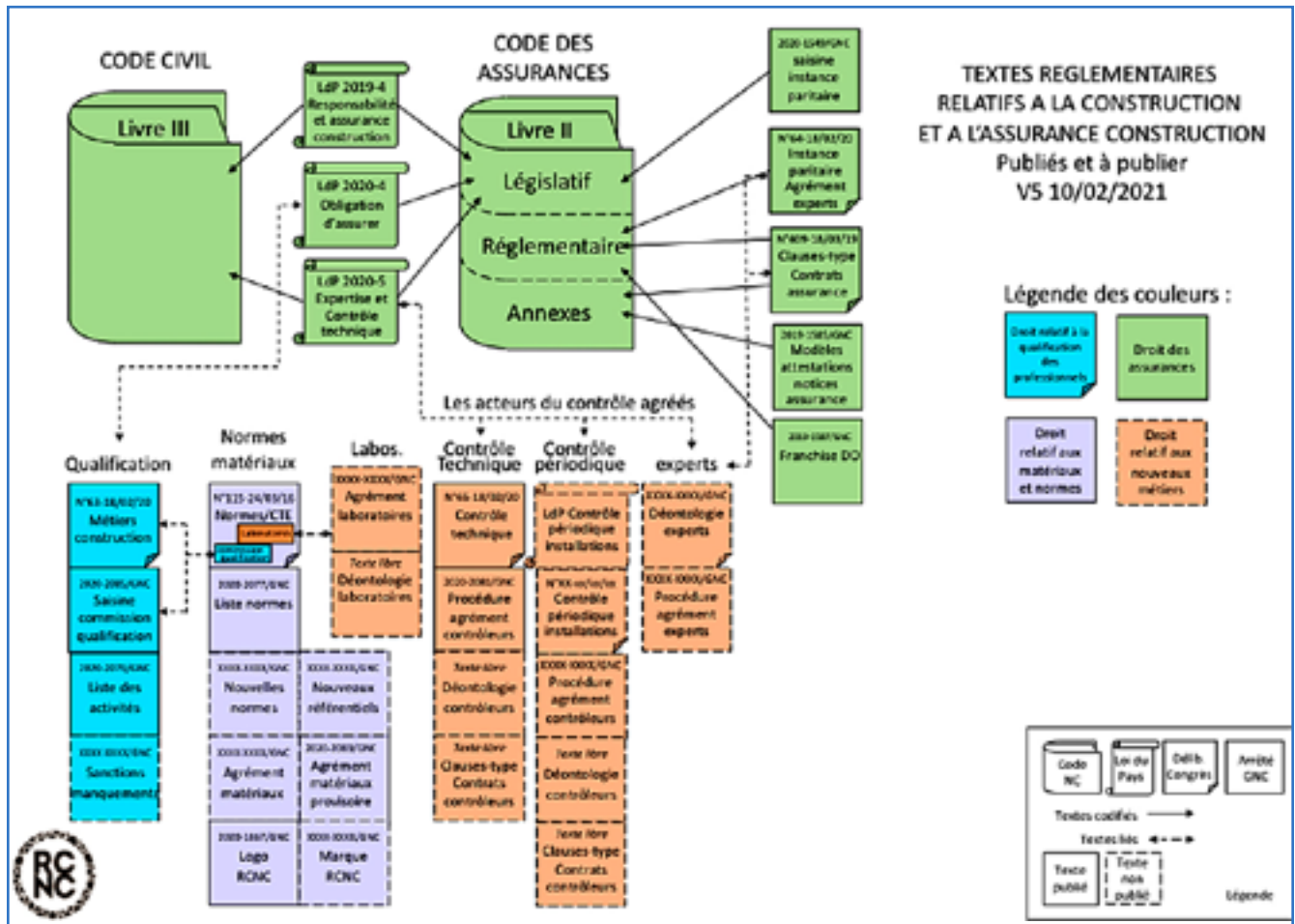
Le recours aux produits et matériaux locaux biosourcés, la résilience aux événements climatiques, et la conformité aux exigences formalisées d'un habitat océanien sont des axes qu'il faut développer, en ayant comme vision prospective de travailler à structurer et favoriser les échanges techniques et économiques avec nos voisins, condition pour travailler à la possibilité d'exporter nos savoir-faire locaux dans le Pacifique sud.

Conclusion

Le référentiel de la construction de la Nouvelle-Calédonie – RCNC – est un projet transverse touchant à de nombreux secteurs, dont l'objectif principal est l'amélioration des constructions en Nouvelle-Calédonie. Conçu en mode collaboratif avec tous les acteurs, cet écosystème complet pose un cadre évolutif permettant le développement sécurisé de l'activité de la construction en valorisant les savoir-faire et les bonnes pratiques. C'est une démarche vertueuse qui s'inscrit dans un processus de développement d'un pays moderne, face aux enjeux du dérèglement climatique et de développement économique. Le RCNC représente un gage de confiance des savoir-faire existants, en imposant aux assureurs de couvrir des risques forts.

Le RCNC va permettre de s'ouvrir à un marché commun avec les pays du Pacifique, la normalisation constituant la clé pour y entrer, rendant lisibles nos produits et procédés.

Annexe



▶ La difficile conciliation de la préservation de l'ordre public et des libertés fondamentales à l'épreuve de la réforme du code des débits de boissons alcooliques en province Sud

▶ **Bernard Chérioux**

Master spécialisé en gestion des risques sur les territoires

Diplôme d'études approfondies en anthropologie juridique et politique

Diplôme universitaire en droits fondamentaux

Résumé

La vente d'alcool a toujours constitué un sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics en raison des troubles à l'ordre public et des pathologies que sa consommation excessive provoque, justifiant ainsi qu'une réglementation impose des contraintes aux débits de boissons.

Cette réglementation doit toutefois respecter les droits fondamentaux et libertés publiques auxquels elle ne saurait imposer des restrictions excessives. (Ex : liberté du commerce et de l'industrie).

L'essor de la délinquance ayant conduit la province Sud à modifier le code des débits de boissons alcooliques et fermentées en instaurant, notamment une obligation de produire une pièce d'identité pour tout acheteur d'alcool, un recours pour excès de pouvoir a été introduit devant le Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, au motif que cette obligation porterait atteinte à la liberté individuelle et au respect de la vie privée.

Le requérant soulignait notamment qu'une disposition de la loi du pays impose déjà la présentation d'une pièce d'identité lorsque l'acheteur semble mineur et que l'obligation généralisée de prouver que l'on est majeur est disproportionnée et inadaptée à l'objectif poursuivi de réduire la consommation d'alcool. Il considère en effet que cette disposition ne permet pas de réduire les quantités d'alcool vendues, l'acheteur étant soumis à la même obligation, qu'il achète une bouteille de vin ou dix cartons de bière.

Si le rapporteur public suggérait l'annulation de la disposition critiquée, le tribunal a considéré que l'obligation de produire une pièce d'identité pour acheter de l'alcool ne constituait qu'une atteinte incidente et limitée aux libertés publiques.

Une décision étonnante qui valide une dérive sécuritaire et conduit à s'interroger sur la préservation d'un nécessaire équilibre entre l'ordre public et les libertés fondamentales.

L'inquiétude est en effet permise puisque les autorités provinciales déclarent vouloir, à partir du nouveau dispositif de contrôle imposé aux commerçants (espace de vente et caisse dédiés à la vente d'alcool) et aux consommateurs, mettre en place un fichier des « mauvais consommateurs d'alcool », sans qu'il soit possible de savoir qui établirait ce fichier, sur quelles bases, par qui et selon quelles modalités il serait exploité.

Un premier pas vers l'instauration d'une idéologie du soupçon. On ne peut donc qu'espérer, que si un tel fichage venait à se concrétiser, il serait sanctionné par le juge administratif.

1. La liberté individuelle doit être conciliée avec la préservation des atteintes à l'ordre public (Déc., n° 411 DC du 16 juin 1999). F. Luchaire, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif à valeur constitutionnel », *RFDC*, 2005/4, n° 64, pp. 675-684.

Abstract

The sale of alcohol has always been a matter of concern to the public authorities because of the public order issues and the pathologies caused by excessive consumption, thus justifying the imposition of constraints on outlets.

Such regulation must, however, respect fundamental rights and public freedoms and must not impose excessive restrictions. (e.g. freedom of trade and industry).

The rise in delinquency has led the South Province to modify the code for alcoholic and fermented beverage outlets by introducing, in particular, an obligation on any purchaser of alcohol to produce an identity document. Consequently, an appeal for abuse of power was lodged with the Administrative Court of New Caledonia, on the grounds that such an obligation would infringe on individual freedom and privacy.

The petitioner emphasised that a provision of the law already requires the presentation of an identity document when the purchaser appears to be a minor and that the general obligation to prove that one is of age is disproportionate and inappropriate in view of the objective of reducing alcohol consumption. He considered that the provision does not help in reducing the quantities of alcohol sold, as the same obligation applies whether the customer buys a bottle of wine or ten cartons of beer.

While it was suggested by the petitioner that the criticised provision should be annulled, the court considered that the obligation to produce an identity document to buy alcohol only constituted an incidental and limited infringement of public liberties.

This astonishing decision confirms a drift towards security and raises questions about the preservation of a necessary balance between public order and fundamental freedoms.

The provincial authorities have declared that they want to set up a file of "bad alcohol consumers" based on the new control system imposed on shopkeepers (sales area and cash register dedicated to the sale of alcohol) and consumers, without it being possible to know who would establish this file, on what basis, by whom and how it would be used.

This is considered as a first step towards the establishment of an ideology of suspicion: we can only hope that if such a file were to be established, it would be sanctioned by the administrative judge.

* * *

En Nouvelle-Calédonie la consommation excessive d'alcool² est connue depuis fort longtemps³ et s'est aggravée de manière significative au cours de ces trente dernières années, provoquant diverses pathologies⁴ et accentuant la délinquance⁵.

Si la plupart des infractions, notamment commises par des mineurs⁶, sont étroitement liées à une forte alcoolisation favorisant le « *passage à l'acte* » lors d'agressions, cambriolages, vols de voitures, violences intrafamiliales, accidents de circulation et autres incivilités, force est de constater que, ni les

2. Une boisson est considérée comme alcoolique si elle contient plus de 1,2 degré d'alcool par litre. Article 1^{er}, Loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 relative à la lutte contre l'alcoolisme, www.juridoc.gouv.nc

3. Dès 1830 la propagation de l'alcool est assurée par les baleiniers et santaliers fréquentant les côtes de la Nouvelle-Calédonie avant de s'accroître avec l'essor de la colonisation. L'ivresse publique est sanctionnée par une loi du 23 février 1873 et la vente d'alcool aux « *indigènes* » interdite par arrêté du 22 février 1889. G. Murphy, « *Alcool, justice et société en Nouvelle-Calédonie (1856-1923)* ». Travail documentaire réalisé pour NC la 1^{ère}, mars 2020, www.researchgate.net, voir aussi, H. Gerlin, « *Le problème de l'alcoolisme dans les Territoires d'outre-mer* », Population, 1953, 8-2, pp. 291-310, <https://www.persee.fr/doc/pop>

4. Entre 1991 et 2017 le nombre de décès attribuables totalement ou majoritairement à des pathologies liées à l'alcool s'élevait à 759. Rapport sur la situation en Nouvelle-Calédonie, L'alcoolisme, <https://dass.gouv.nc>

5. La presse se fait régulièrement l'écho des problèmes liés à l'alcool sous l'angle des atteintes à l'ordre public, l'impact sur la santé publique étant très rarement abordé. Ex : « *Rixe à l'Anse-Vata : un homme reçoit trois coups de couteau* », 20 juillet 2020, Inc.nc, « *Des gendarmes mobiles légèrement blessés à la Baie des Citrons* », 12 octobre 2020, Inc.nc, etc., etc.

6. C. Wéry, « *En Nouvelle-Calédonie, l'explosion de la délinquance des mineurs inquiète* », 3 novembre 2017, www.lemonde.fr ; U. Cugola, « *Malaise dans la colonisation : Pour une clinique de la délinquance juvénile en pays Kanak* », JSO, 144-145, 2017, pp. 221-238, <https://doi.org/10.4000/jso.7724>, journals.openedition.org

mesures de prévention à caractère éducatif, ni la répression⁷, ne sont efficaces⁸, démontrant les limites de l'effectivité du droit, tout particulièrement de la sanction pénale, dans ce domaine⁹.

Ce phénomène de société est accentué par une offre importante dans les caves à vin, supermarchés, bars, restaurants et discothèques¹⁰, la province Sud recensant à elle seule 1 964 débits de boissons alcooliques.

Une situation expliquant sans doute le positionnement ambigu des pouvoirs publics qui agissent sur les conséquences plutôt que sur les causes¹¹, afin de concilier le principe de la liberté du commerce et de l'industrie avec la protection de la santé et de l'ordre public, sachant que la taxe correspondant à cette consommation représente près de 4,5 milliards de recettes pour la Nouvelle-Calédonie¹².

Dès lors la province Sud est face à un dilemme : soit limiter de manière drastique la consommation d'alcool et ses conséquences néfastes pour la société¹³, soit permettre à cette filière économique de se maintenir, voire de prospérer¹⁴.

Sachant qu'une prohibition serait illusoire et générerait des stratégies de contournement¹⁵, la régulation a pris la forme d'interdictions de vente d'alcool certains jours de la semaine, d'interdiction de publicité¹⁶, de programmes de sensibilisation de l'opinion publique et de prévention envers les personnes les plus

7. J.-J. Urvoas considère que « *la répression de la consommation de stupéfiants et d'alcool doit être la priorité de la politique pénale* », 16 décembre 2016, www.outremers360.com et le parquet de Nouméa évoque « *une politique de fermeté* », précisant qu'en 2019 « 2 700 mineurs, essentiellement Kanak ont été impliqués dans des faits de délinquance... le nombre d'incarcération ayant augmenté de 47 % », Actu.nc, n° 310, février 2020, p. 11.
8. « *Intoxiqués par le vin bleu* », Les Nouvelles Calédoniennes du 9 juillet 1990. Il s'agit de jeunes qui, à défaut de pouvoir se procurer de l'alcool, ont absorbé du méthanol.
9. P. Lascoumes et E. Séverin, « *Théorie et pratiques de l'effectivité du droit* », Droits & Société, 1988, (2), pp. 101-124, <https://www.persee.fr> Les limites de la sanction pénale sont au centre de la problématique. Comment dissuader un mineur « *irresponsable* » ou une personne atteinte de troubles cognitifs de passer à l'acte ?
10. Les villes de Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Païta comptent à elles seules 1 699 établissements de cet ordre. Un chiffre qui ne prend pas en compte les nombreux « *Nakamal* », où l'alcool circule conjointement avec le Kava et le cannabis. Le rapport de présentation n° 36750-2019/12 ACTS/DAJI du 22 janvier 2020 fait état de 1 964 débits de boissons sur l'ensemble des communes de la province Sud dont 1 469 rien que sur la ville de Nouméa.
11. Les propositions visant à réduire les volumes d'alcool mis en vente n'ont cependant jamais abouties.
12. « *Taxer l'alcool pour changer les comportements* », 8 décembre 2017, www.gouv.nc À cet égard la représentante du syndicat des importateurs souligne l'incohérence de la taxation, la bière produite localement étant consommée en grande quantité et beaucoup moins taxée que le champagne qui n'est pourtant jamais impliqué dans les troubles à l'ordre public. Magazine citoyen du 12 mai 2020, Radio Rythme Bleu.
13. Le coût est très élevé pour le système de santé ainsi que les conséquences en termes de comportements délictuels de tous ordres : ivresse sur la voie publique, mendicité, agressions, vols, accidents de voitures, violences conjugales.
14. Une hausse des prix de 25 % n'a pas eu pour effet de réduire de manière significative la consommation d'alcool, « *La Nouvelle-Calédonie s'attaque aux abus d'alcool* », AFP 12 décembre 2017, ladepeche.fr, mais en revanche cette hausse des prix a eu pour conséquence d'accroître les cambriolages visant à se procurer de l'alcool.
15. Pendant la période des Évènements la vente d'alcool fut interdite mais continuait d'être introduit frauduleusement par bateau donnant lieu à un marché noir très lucratif.
16. Le gouvernement propose cependant un « *assouplissement de la loi de lutte contre l'alcoolisme* » désormais considérée comme « *trop restrictive* » en matière de publicité. Demain en Nouvelle-Calédonie, n° 712, 14-20 janvier 2021, p. 10. Peut-être faut-il y voir un lobbying consécutif à l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 3 décembre 2020 rejetant le recours de la SAS Melchior visant à annuler le jugement du tribunal administratif de Nouméa du 9 juillet 2019 qui refusait d'annuler un arrêté du président du gouvernement infligeant une amende administrative d'un million de FCFP pour une publicité « *Terre de vignes* ».

vulnérables¹⁷. En outre des sanctions, telle que la contravention pour ivresse publique manifeste¹⁸, sont appliquées pour réprimer les infractions.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), ainsi que les comités locaux de sécurité et prévention de la délinquance se sont emparés du sujet, formulant de nombreuses recommandations pour endiguer l'essor de l'alcoolisme¹⁹ : l'augmentation des sanctions pénales, la hausse des taxes, la limitation des volumes de vente²⁰ ou encore, « l'instauration d'un fichier d'interdiction de vente pour les populations à risques »²¹ et une « obligation du contrôle d'identité » lors d'un achat d'alcool²².

Le plan « *police et sécurité au quotidien* » propose de renforcer les contrôles des débits de boissons et les actions aux abords des baies de Nouméa²³, ainsi que dans les quartiers dit, de « *reconquête républicaine* »²⁴. Pourtant les mesures portant interdictions de publicité²⁵, de vente d'alcool certains jours de la semaine ou encore de vente dans les zones « *protégées* »²⁶ ont été jugées insuffisantes²⁷ au regard de l'importante délinquance liée à la consommation d'alcool ou visant à s'en procurer²⁸.

17. Mineurs et femmes enceintes. Les programmes éducatifs au sein des établissements scolaires mettant l'accent sur les conséquences de l'alcoolisme sont indispensables même si leurs effets sont parfois limités par le milieu familial servant de « modèle » et plaçant l'alcoolisation comme un phénomène « normal » lié à des moments festifs, voire à une consommation quotidienne banalisée. « *La brigade de prévention de la délinquance juvénile explique les dangers de l'alcool* », 6 juillet 2017, [www ://la1erefrancetvinfo.fr](http://www.la1erefrancetvinfo.fr)
18. Délibération modifiée du congrès de la Nouvelle-Calédonie n° 79 du 15 juin 2005 relative à la lutte contre l'alcoolisme instaurant diverses sanctions en cas de publicité (art.13), de vente à des personnes en état d'ivresse (art.10) ou encore à des mineurs (art.16).
19. Le CESE fait notamment état d'une étude sur la consommation d'alcool et la fréquence de l'ivresse par professions, avant d'effectuer une distinction par communautés : Wallisiens et Futuniens, Mélanésiens, Européens nés en Nouvelle-Calédonie, Européens métropolitains, Asiatiques et autres. Seuls les Océaniens font toutefois l'objet d'une case récapitulative indiquant que 90 % d'entre eux ont déjà été ivres. Rapport et avis n° 31/2016 du 14 décembre 2016, tableau 3.2.3. Étude I. Scope - ASSNC 2015. Une manière de cibler une « population à risques ».
20. Rapport et avis du CESE n° 08/2018, 20 avril 2018.
21. Le Conseil constitutionnel a toutefois rappelé que les décisions impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut être exclusivement fondée sur un traitement automatisé donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé. Déc. n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, loi sécurité intérieure.
22. Proposition de résolution du CESE n° 53 du 3 novembre 2016, pp.5 et 6. Une proposition qui, croisée avec les résultats de l'enquête de consommation, désigne les océaniens comme étant la population à risque. Une façon comme une autre de générer des pratiques discriminatoires.
23. « *Police de sécurité du quotidien. Les 50 mesures de la lutte contre la délinquance 2018-2019* », notamment les mesures 22 et 23, www.nouvelle-calédonie.gouv.fr
24. Il s'agit de Pierre Lenquette, Montravel et Tindu, des quartiers où la grande majorité de la population est d'origine Kanak, Vanuataise, Wallisienne et Futunienne. Curieusement les squats ne sont pas évoqués alors qu'ils constituent des zones de « non-droit », ou plutôt le droit du plus fort et représenteraient environ 20 % de la population océanienne urbanisée. G. Naturel, « *L'habitat en Nouvelle-Calédonie : l'absence d'une réelle politique moderne pesant sur un destin commun urbain* », *RJPENC*, n° 35, 2020/1, pp.76-85.
25. Le non-respect de cette règle semble pourtant sévèrement sanctionné. Voir note 16, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 3 décembre 2020 considère qu'une « *publicité présentant une gamme de produits bio, épicerie fine, charcuterie locale et fromages associés à des éléments graphiques présentant un verre à pied à l'intérieur duquel est représenté une maison située sur les coteaux viticole... comporte une référence expresse aux vin spiritueux et autre alcool* ». Une approche qui, au demeurant traduit une parfaite méconnaissance, de la consommation d'alcool associée à la délinquance en Nouvelle-Calédonie.
26. L'article 8 du code des débits de boissons interdisant leur implantation à proximité des établissements scolaires, hôpitaux, stades, piscines, édifices culturels, stations-service établissements de loisirs pour la jeunesse.
27. Délibération n° 490 du 11 août 1994 qui fait de la lutte contre l'alcoolisme un thème prioritaire de prévention, ainsi que le très ambitieux programme « *Agir sur les représentations sociales, la consommation, le soin, l'évaluation et le suivi* » en 2000 ou encore, la Délibération n° 79 du 15 juin 2005 procédant à l'extension en Nouvelle-Calédonie de dispositions du code métropolitain de la santé publique.
28. Il est avéré que la hausse du prix de l'alcool de 25 % a eu pour conséquence directe d'accroître les cambriolages commis par des jeunes souvent mineurs, pour se procurer de l'alcool et du tabac.

Après le plan « ISA »²⁹, le congrès de la Nouvelle-Calédonie déclare la lutte contre la consommation excessive d'alcool « grande cause territoriale, priorité de santé publique et de lutte contre l'insécurité »³⁰. Le gouvernement considère que la société calédonienne serait « menacée dans ses fondements et son fonctionnement par une délinquance chaque année plus prégnante [...] un climat d'insécurité [...] atteignant des niveaux désormais insupportables ». Une stratégie « pour changer les comportements et les mentalités » est préconisée, au motif que « les calédoniens se sont installés dans l'idée que la surconsommation d'alcool, d'usage de cannabis, le recours à la violence au sein de la famille, la vitesse au volant, trouvaient leur justification dans l'usage, la tradition, la culture, les mentalités du pays »³¹. Il est même fait appel, rien de moins, aux « mythes fondateurs et symboles identitaires partagés »³².

Sur la base d'un Plan territorial de sécurité et de prévention de la délinquance³³, une loi du pays est adoptée le 30 juin 2018³⁴ dont les dispositions portent sur la réglementation de la publicité, l'augmentation du prix de l'alcool³⁵, l'encadrement des pratiques commerciales, la protection des mineurs et bien sûr, la répression³⁶.

Malgré cette frénésie sécuritaire évoquant une situation d'exception³⁷ qui justifierait de renoncer à certaines libertés³⁸, la province Sud considère ces mesures encore insuffisantes. Disposant d'un pouvoir de police administrative spéciale pour réglementer les débits de boissons, la province Sud renforce les contrôles sur les ventes à emporter avec l'obligation de présenter une pièce d'identité pour acheter

-
29. Le plan ISA, pour « informer, sensibiliser, agir » comporte trois axes : prévention, répression et soins, le plan « Do Kamo » lui succède, portant essentiellement sur la réduction des dépenses de santé.
30. Vœu n° 289 du 29 décembre 2017 et Plan d'action contre la consommation excessive d'alcool, Plan territorial de sécurité et de prévention de la délinquance, 12 mars 2016 « *Le gouvernement durcit la réglementation de l'alcool* », 21 mars 2018 et dossier de presse : Lutte contre la consommation excessive d'alcool : grande cause territoriale », 13 juin 2018. N'étant pas compétent en matière de sécurité publique le congrès ne devrait pouvoir légiférer qu'au titre de sa compétence en matière d'hygiène et santé publique.
31. Plan territorial de sécurité et de prévention de la délinquance, 2018-2022, p. 12.
32. *Ibid.*, p. 14. Une référence dont on peut raisonnablement douter qu'elle soit utile concernant ce sujet.
33. Ce plan décline pas moins de 139 mesures pour répondre aux attentes de la population calédonienne qui « réclame légitimement des actions fortes, efficaces et visibles », Plan territorial de sécurité et de prévention de la délinquance 2018-2022, p. 10. www.gouv.nc
34. Loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 relative à la lutte contre l'alcoolisme, JONC n° 9574 du 30 juin 2018.
35. « *Taxer l'alcool pour changer les comportements* », 8 décembre 2007, www.gouv.nc, mais, pour UFC que choisir, « *la fiscalité comportementale, taxes sur les boissons alcooliques et sucrées induisent une hausse des prix mal comprise par les consommateurs occasionnels* », Rapport moral, p. 4 ? ufcnouvellecaledonie.nc
36. Contrairement à la métropole, où certains évoquent « l'ère du refus de punir » (N. Bastuck, Le Point, 10 septembre 2020, pp. 22-24), en Nouvelle-Calédonie la fermeté de la justice ne fait aucun doute et le procureur général annonçant qu'une réforme prévoit des alternatives à la prison, se sent obligé de préciser qu'il faut faire œuvre de pédagogie pour que ces mesures « soient comprises par une certaine frange de l'opinion publique qui ne jure que par l'incarcération... », Lutte contre la délinquance : une justice ferme, Actu.nc, 24 février 2020, p. 11 ; il est utile de rappeler que le centre de détention de Nouméa enregistre une surpopulation pénale de 139 % et que l'incarcération des mineurs pose problème au vu de nombre élevé de récidives.
37. F. Sureau, « *Les quatre piliers de la sagesse. Les droits fondamentaux à l'épreuve des circonstances exceptionnelles* », La revue des droits de l'homme, n° 13/2018, <https://doi.org/10.4000/revdh.3626>
38. Lors du séminaire sur la sécurité et la prévention de la délinquance, N. Robineau à l'origine du Plan « ISA », affirme « *il faut accepter de réduire la liberté individuelle puisqu'on ne pourra jamais cibler qui boit bien et qui boit mal. Donc c'est forcément les libertés générales qui vont être réduites pour arriver à une meilleur cohésion sociale* », Table ronde du séminaire, RJPENC, n° 31, 2018/1, p. 270.

de l'alcool et annonce un projet de fichier des « *mauvais consommateurs* »³⁹(I) Cette réforme suscite cependant l'incompréhension et l'inquiétude. Jusqu'où une collectivité territoriale peut-elle restreindre la liberté individuelle et porter atteinte au respect de la vie privée pour préserver l'ordre public ? Un questionnement qui provoque un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif visant à obtenir l'annulation des dispositions votées le 7 mai 2020 et modifiant le code des débits de boissons alcooliques et fermentées de la province Sud (II).

I) Le code des débits de boissons : une compétence provinciale aux contours mal définis en rapport avec la préservation de l'ordre public

La province Sud réglemente les débits de boissons au moyen d'une délibération du 13 décembre 1989⁴⁰ modifiée à diverses reprises (A). Considérant que les dispositions introduites par la loi du pays de 2018 sont insuffisantes la province Sud renforce les contrôles (B).

A) Une réglementation aux contours mal définis qui ne doit pas porter atteinte aux garanties de la liberté individuelle et au respect de la vie privée

La réglementation des débits de boissons alcooliques et fermentées relève en Nouvelle-Calédonie de la compétence des provinces⁴¹ qui « *disposent d'un pouvoir réglementaire qui peut s'exercer dans le domaine de la loi [dans] les matières dont la compétence leur a été transférée* »⁴². Cette réglementation consiste essentiellement à accorder des autorisations de vente d'alcool et, le cas échéant, à prononcer la fermeture de ces établissements⁴³, elle concerne donc en priorité la préservation de l'ordre public⁴⁴ mais présente également une certaine connexité avec d'autres matières, telles que le droit commercial, la prévention de la santé et de l'hygiène publiques ou le droit de la consommation⁴⁵, des contours incertains susceptibles de générer des conflits de normes.

Le professeur D. Turpin évoque une répartition des compétences « *passablement embrouillée* »⁴⁶ et l'imbrication ou d'enchevêtrement de compétences, constituent un risque pour la démocratie⁴⁷.

39. Il existe déjà de nombreux fichiers interconnectés. « *Le fichage entre urgence sécuritaire et exigence de liberté* », 12 décembre 2018, www.francetvinfo.fr, « *Les fichiers de police peuvent-ils à la fois être efficaces et respecter les libertés individuelles* », 22 janvier 2009, www.franceinter.fr, J.-J. Lavenue, « *L'interopérabilité et l'interconnexion des fichiers de police : Enjeux et ambiguïtés du rapport dialectique entre principes d'efficacité et protection des libertés* », Revue internationale des gouvernements ouverts, IMODEV, Vol.1, 2014, ojs.imodev.org, J.-M. Cotteret, « *Les fichiers de police et de renseignement en France* », 21 octobre 2017, www.cf2.org

40. Pour la province Sud, Délibération n° 53/APS du 13 décembre 1989 relative aux débits de boissons.

41. Les provinces sont des collectivités territoriales de la République et « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* », art. 3 et 20, Loi organique du 19 mars 1999.

42. R. Fraisse « *La hiérarchie de normes en Nouvelle-Calédonie* », *RFDA*, 16, (1), janvier-février 2000, p. 82.

43. Guide des débits de boissons, novembre 2018, Ministère de l'intérieur et ministère des solidarités et de la santé.

44. « *Afin de prévenir les troubles à l'ordre public liés à la consommation abusive d'alcool, la vente à emporter est réglementée en Nouvelle-Calédonie* », Régulation de la vente d'alcool, 20 février 2019, nouvelle-caledonie.gouv.fr

45. L'avis du Conseil d'État n° 394020 du 30 juin 2018 sur le projet de loi du pays relative à la lutte contre l'alcoolisme considère que les dispositions qui encadrent les modalités de vente et de publicité relèvent des compétences de la Nouvelle-Calédonie en matière de santé publique, de réglementation des professions commerciales et de consommation, « *sans préjudice* » des compétences des provinces pour réglementer les débits de boisson, évoquant une compétence concurrente.

46. D. Turpin, « *Sécurité et libertés publique* », Séminaire : la sécurité et la prévention de la délinquance, *RJPENC*, n°31, 2018/1, pp. 237-264.

47. C. Millon, « *L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie* », Revue Pouvoirs, n° 60, La décentralisation, 1992, pp. 41-53.

Il est donc nécessaire, dans certains cas, de recourir au critère finaliste, selon lequel « *c'est la finalité de la mesure envisagée qui prime lorsqu'il s'agit de déterminer l'autorité compétente* »⁴⁸.

Si les provinces bénéficient du principe de libre administration des collectivités territoriales, celui-ci comporte des limites et « *ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles des libertés publiques ne soient pas les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République* »⁴⁹, excluant toute habilitation « *lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental* »⁵⁰.

En effet « *si dans certaines circonstances les libertés peuvent être limitées pour sauvegarder l'ordre public, ce pouvoir de limitation appartient au législateur dès lors que l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés* »⁵¹.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser que la compétence provinciale s'exerce, « *sans préjudice* » des compétences reconnues à la Nouvelle-Calédonie en matière d'hygiène et santé publique, de protection des consommateurs et du pouvoir de police administrative attribué au haut-commissaire de la République⁵².

Le représentant de l'État développe cependant une conception extensive de la prévention de la délinquance et, par conséquent de l'ordre public, incluant la consommation d'alcool et soulignant que « *les carences de la prise en charge éducative, psychologique ou addictive, la faiblesse des chantiers éducatifs, le manque de perspective d'insertion professionnelle sont autant de domaines qui relèvent de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes* » et, qu'en matière « *d'aide sociale à l'enfance beaucoup reste à faire par les provinces pour mettre en place en lien avec la justice une véritable politique de signalement des situations de carence éducative, sanitaire ou affective* »⁵³. Des orientations qui invitent la Nouvelle-Calédonie et les provinces à une coproduction de la préservation de l'ordre public⁵⁴.

48. La finalité du code des débits de boissons est d'autoriser la vente d'alcool sous réserve que les exploitants respectent des règles strictes en distinguant principalement les ventes à emporter, des consommations sur place, ce qui démontre que, contrairement à ce que soutient la province Sud, la vente d'alcool est déjà considérée comme un acte spécifique, sans quoi cette activité ne serait pas réglementée. Toute la question est de savoir jusqu'où peut aller la province sans empiéter sur la compétence du représentant de l'État et de la Nouvelle-Calédonie.

49. J-F. Flauss, « *Le principe constitutionnel de l'unité législative dans le droit des libertés publiques* », LPA, n° 41, 4 avril 1997, p. 4, Déc. n° 84-185 DC, 18 janvier 1985, loi Chevènement et n° 96-373 DC, 9 avril 1996, loi sur l'autonomie de la Polynésie française, une règle confortée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui confirme que les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques ne sont pas transférables aux collectivités territoriales. Toute la question est donc de savoir si l'obligation de présenter sa pièce d'identité à un commerçant pour pouvoir acheter de l'alcool relève de l'exercice des libertés publiques.

50. Déc. n° 2001-454 DC, 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, considérant 10, www.conseil-constitutionnel.fr ; « le Conseil d'État précise en outre que sont à exclure des transferts de compétences à la Nouvelle-Calédonie... le régime juridique des garanties des libertés publiques, dans l'ensemble de leurs composantes de fond, de forme et de procédure... », (Avis CE n° 385.207 du 7 juin 2011, guide de légistique ; <http://guide-legistique.fr>)

51. P. Mazeau, « *Libertés et ordre public* », 2003, www.conseil-constitutionnel.fr et B. Stirn, « *Ordre public et libertés publiques* », Colloque AFD, 17 sept 2015, www.conseil-etet.fr

52. Avis du Conseil d'État, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies, 13 juillet 2017, n° 408977, Sté Rapid apéro, Rapporteur P.F. Schira souligne que la compétence provinciale s'exerce sans préjudice de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière d'hygiène, santé publique et protection des consommateurs et du pouvoir de police attribué au haut-commissaire de la République et au maire. À rapprocher de l'avis du Conseil d'État du 30 janvier 2018, n° 3940320 sur le projet de loi du pays relative à la lutte contre l'alcoolisme, supra note 43.

53. T. Lataste, Discours lors de la mise en place du 1^{er} Conseil territorial de prévention de la délinquance, 4 avril 2019, pp. 4 et 5, www.nouvelle-caledonie.gouv.fr Un tel raisonnement conduit de fait à positionner toutes les collectivités comme acteurs de la prévention de la délinquance et faire de cette problématique une compétence partagée.

54. Sur l'enchevêtrement des compétences en matière de sécurité : J-M. Pontier, « *Compétences locales et politiques publiques* », *RFDP*, 2012/1, n° 141, pp. 139-156, <https://cairn.info>

C'est le cas avec la réglementation des débits de boissons de la province Sud concernant la vente d'alcool au détail. Le code comporte 5 classes fondées sur une distinction entre la consommation sur place (1^{ère}, 2^{ème} et 4^{ème} classe) et la vente à emporter (3^{ème} et 5^{ème} classe)⁵⁵. Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'applique sous réserve des mesures de police administrative⁵⁶ qui autorisent ou pas, la création des débits de boissons et sanctionnent si nécessaire les exploitants qui ne respectent pas les règles⁵⁷. Si cet encadrement réglementaire relève d'un pouvoir de police administrative spéciale visant essentiellement à prévenir les troubles à l'ordre public et, accessoirement la santé publique⁵⁸, la collectivité territoriale en charge de cette mission doit, y compris en Nouvelle-Calédonie, respecter les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques⁵⁹.

Plusieurs modifications sont intervenues pour adapter la réglementation aux évolutions de la société⁶⁰ et la question du respect des libertés fondamentales s'est posée au sujet de la liberté du commerce et de l'industrie en 2016. La province est confrontée à une nouvelle pratique commerciale de vente d'alcool à distance qu'elle décide de réglementer⁶¹. La décision de la province Sud ayant fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, le tribunal administratif a conclu que « *la liberté du commerce et de l'industrie devaient s'exercer dans le respect des prescriptions de la législation et de la réglementation en vigueur, tout spécialement lorsqu'elles poursuivent une exigence aussi importante que la protection de la santé publique* »⁶².

En 2018 le code des débits de boissons est à nouveau modifié pour tenir compte des dérives liées aux ventes d'alcool par des producteurs et grossistes à des particuliers dépourvus de licence et soupçonnés de

-
55. Chaque classe, se subdivise comme suit : 1^{ère} classe normale, limitée et tourisme, 2^{ème} classe hôtels restaurants incessible particulière, service à domicile, 3^{ème} commerce de détail, 4^{ème} hôtels restaurants et incessible particulière, 5^{ème} classe, commerce de détail vendant uniquement de la bière à emporter. Une complexité qui présente un intérêt très réduit puisque la réglementation ne distingue pas les alcools selon leur degré d'alcool. Il existe une différence notable avec la législation nationale qui distingue deux catégories de licences (restreinte et de plein exercice) et classe les boissons en 4 groupes distincts.
56. Le respect de ce principe fait l'objet d'un contrôle de proportionnalité (CE Ass. 22 juin 1951, Daudignac, Rec. 362 et CAA Bordeaux, 15 février 2011, préfet de Haute-Garonne c/Sarl Animae et autres, n° 10BX01551) et la juridiction administrative considère qu'« *Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* », Déc. n° 2000-439 DC, 16 janvier 2001, Loi archéologie préventive, conseil-constitutionnel.fr et Avis Conseil d'État, 10^e et 9^e chambres réunies, 13 juillet 2017, n° 408977, legifrance.gouv.fr
57. Les sanctions pouvant, selon le niveau de gravité, portent sur des amendes de 5^{ème} classe, des amendes administratives, la fermeture administrative ou le retrait d'autorisation.
58. Les arguments développés par la province ne portent que sur la préservation de l'ordre public et ce n'est qu'incidemment que le 1^{er} vice-président de la collectivité mentionne « *un vrai problème de santé publique* », Gros plan : vente d'alcool : les règles vont changer, Les Nouvelles Calédoniennes, 23 février 2021, p. 2.
59. Alors qu'il s'agit en métropole d'une matière législative mise en œuvre par le préfet dans le cadre d'un pouvoir de police administrative spéciale, en Nouvelle-Calédonie la réglementation et son exercice relèvent intégralement des provinces. La question se pose toutefois de connaître les limites de cette compétence.
60. Il s'agissait de répondre à une nouvelle pratique de vente avec livraison à domicile qui n'était pas réglementée. Conseil d'État, Ordonnance de référé, 26 août 2016, n° 402376 et, Avis du Conseil d'État 13 juillet 2017, Sté Rapid Apéro et Apéro NC et Tribunal correctionnel du 25 avril 2014 relaxant la Société Allo Apéro à défaut de réglementation sur la vente à distance, le stock d'alcool ayant toutefois été détruit pour vente d'alcool en dehors des heures fixées par l'arrêté du haut-commissaire de la République.
61. Délibération n° 26-2016/APS du 22 juillet 2016 modifiant le code des débits de boissons. La consolidation des restrictions de vente certains jours est prescrite alors qu'elle sera considérée inefficace et supprimée en 2020.
62. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie n° 1600280 du 19 octobre 2017.

fournir le marché noir⁶³. Pour des raisons similaires, la première classe inaccessibles destinée aux associations culturelles et sportives est également supprimée. Les différences d'horaires des interdictions de vente selon les communes sont également supprimées pour harmoniser la réglementation⁶⁴.

Considérant que la progression de la délinquance, notamment des mineurs, est étroitement liée à la consommation excessive d'alcool, la province Sud veut toutefois aller plus loin et s'appuie sur les recommandations du Comité économique social et environnemental, ainsi que du comité provincial de prévention de la délinquance, dont le plan préconisant une « *tolérance zéro* »⁶⁵ est approuvé par une délibération du 19 décembre 2019⁶⁶.

La province Sud engage ainsi en 2020 une nouvelle réforme du code des débits de boissons qui renforce les contrôles en matière de vente d'alcool à emporter, dont les dispositions conduisent, là encore, à s'interroger sur le périmètre de la compétence provinciale⁶⁷, mais aussi sur une irrésistible ascension d'une dérive sécuritaire⁶⁸.

B) Une réglementation qui impose aux commerçants et aux consommateurs des contrôles disproportionnés et inefficaces

Pour la présidente de la province Sud « *il faut faire comprendre aux Calédoniens que l'on ne consomme pas de l'alcool comme on achète une baguette ou un nem [...] l'idée c'est de faire évoluer petit à petit les mentalités* »⁶⁹.

La délinquance des mineurs sous l'emprise de l'alcool étant particulièrement visée, une conférence de presse est organisée conjointement par le procureur de la République et la présidente de la province Sud. Deux « *ambitieuses réformes* »⁷⁰ sont annoncées, portant sur le renforcement des contrôles de vente d'alcool à emporter et le contrôle systématique par les forces de l'ordre des mineurs en divagation sur la voie publique entre 22 h et 5 h du matin⁷¹. La presse évoque un « *couvre-feu des mineurs* »⁷² et, il

63. « *La société Le Froid alimente-t-elle en bière le marché noir ?* », NC 1 ère, 12 mars 2018, « *Le cerveau d'un marché noir d'alcool interpellé* » et « *Vaste réseau de trafic d'alcool démantelé, le cerveau au Camp Est* », Les Nouvelles Calédoniennes des 16 mars et 30 mai 2018.

64. Rapport de présentation n° 22782-2018/1-ACTS/DJA du 4 septembre 2018 et délibération n° 46-2018/APS du 16 novembre 2018, code des débits de boissons province-Sud, Juribaseweb, www.province-sud.nc

65. « *Délinquance : le problème de l'alcool pris à bras le corps* », l'actualité de la province Sud, 13 mars 2018, sudmag.nc

66. Délibération n° 25-2019/APS du 19 décembre 2019 approuvant le Plan provincial de prévention de la délinquance 2019/2022, « *Une province qui protège : de nouvelles mesures, CPPD du 13 mars 2018* », www.province-sud.nc

67. La question se pose de savoir où se situent les limites de la réglementation des débits de boissons dès lors que la Nouvelle-Calédonie a interdit la vente d'alcool aux mineurs, la province Sud peut-elle sans excès de pouvoir exiger de tout acheteur d'alcool la présentation d'une pièce d'identité afin de vérifier qu'il n'est pas mineur.

68. Par une décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 rendu à propos d'une loi relative à la vidéosurveillance le Conseil constitutionnel a considéré que « *la méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut-être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle* » considérant 3.

69. « *Des nouvelles réglementations de vente d'alcool en province Sud* », [outremers360](http://outremers360.com), 6 mai 2020.

70. « *Gros plan : Alcool et mineurs, les ambitieuses réformes* » et « *La province et le parquet de Nouméa s'unissent dans la lutte contre l'abus d'alcool* », Les Nouvelles Calédoniennes des 6 et 7 mai 2020, p. 3.

71. « *Les ambitieuses réformes* », Les Nouvelles Calédoniennes du 7 mai 2020, pp. 2 et 3.

72. D. Wahéo-Hnasson et F. Vergès, « *Le couvre-feu des mineurs en province Sud : qu'en pensent les jeunes et les parents* », 12 mai 2020, www.la1ere.francetvinfo.fr

semblerait qu'un projet visant à instaurer un tel dispositif ait été envisagé puis abandonné⁷³, au motif que la province n'est pas compétente.

En revanche une délibération adoptée le 7 mai 2020 précise qu'« en cas de difficulté liée à une carence de l'autorité parentale, contrôlée par les autorités compétentes, la bourse et les aides scolaires peuvent être suspendues »⁷⁴. Le partenariat entre la justice et la province porte donc sur la mise en œuvre de cette disposition⁷⁵.

Lors de cette séance de l'assemblée de province du 7 mai 2020 une délibération⁷⁶ vient également renforcer les contrôles sur la vente d'alcool. Il s'agit notamment d'instaurer dans les magasins non spécialisés, un lieu dédié à la vente d'alcool, qui « doit désormais être considérée comme un produit spécifique qui ne peut être vendu dans les mêmes conditions que n'importe quelle autre... boisson »⁷⁷, étant précisé que « les lieux de vente doivent évoluer pour plus de sécurité et de traçabilité des comportements déviants, voire dangereux... »⁷⁸.

S'il peut sembler paradoxal de supprimer les interdictions du mercredi, vendredi, samedi et dimanche après-midi et d'autoriser la vente d'alcool en permanence⁷⁹, sauf interdictions ponctuelles par arrêté du haut-commissaire de la République⁸⁰, la province justifie cette décision par le fait que ces restrictions

73. La direction des affaires juridiques de la province Sud interrogée sur l'existence de ce texte indique « aucun projet de délibération relative à l'interdiction de la circulation des mineurs entre 22 h et 5 h du matin n'a été inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée de province... mais le sujet a cependant été évoqué en cours de débats en séance publique du 7 mai à l'occasion de l'examen de la délibération n° 14-2020/APS du 7 mai 2020 relative aux bourses de l'enseignement du 1^{er} et 2^o cycle. Cela a peut-être été source de confusion pour certains journalistes », mail du 11 août 2020. C'est effectivement ce que relève le reportage des journalistes L. Aubry et B. Waap qui en indiquent « c'est l'objectif de deux délibérations adoptées par les élus de la province Sud... une nouvelle mesure dite de protection des mineurs en lien avec la justice est validée. Celle-ci prévoit une sorte de couvre-feu des mineurs dont le terme n'est pas utilisé », la suspension du versement des allocations scolaires étant évoquée par le secrétaire général de la province Sud. « Signalement des mineurs, bottle shops : les réactions des élus de la province Sud », 7 mai 2020, www.la.1ere.francetvinfo.fr
74. Délibération n° 14-2020/APS du 7 mai 2020 modifiant la délibération relative aux bourses d'enseignement. La formulation semble juridiquement difficile à appliquer et N. Watéou, élue de la province Sud, précise qu'il s'agit pour les forces de l'ordre de signaler au parquet les mineurs circulant sur la voie publique entre 22 h et 5 h du matin afin que la direction des affaires sanitaires et sociales puisse intervenir dans le cadre de la protection de l'enfance, la sanction financière n'étant appliquée qu'exceptionnellement. Magazine Citoyen, 19 mai 2020.
75. Le rapport de présentation indique « un renforcement des sanctions en cas de carence avéré de l'autorité parentale », précisant que « le parquet a demandé à la police nationale et la gendarmerie de fournir les identités des mineurs présents seuls hors de leur domicile entre 22 h et 5 h du matin et ce afin d'alimenter dans le cadre d'une enquête sociale, cette possibilité de suspension... », Rapport de présentation n° 39713-2019/1 ACTS/DES du 27 décembre 2019, <https://www.province-sud.nc> ; Le CESE préconisait pour sa part « la suppression des allocations familiales pour les parents dont les enfants font l'objet d'infractions récidivistes », Recommandation n° 06, Rapport et avis du 26 février 2018, p. 14.
76. Délibération n° 13-2020/APS du 7 mai 2020 modifiant le code des débits de boissons de la province Sud. JONC n° 9940, 26 mai 2020, p. 5760, www.province-sud.nc
77. Rapport de présentation n° 36750-2019/12, ACTS/DAJ, 22 janvier 2020 relatif au projet de délibération modifiant le code des débits de boissons.
78. Hormis le cas de l'interdiction de la vente d'alcool à une personne ivre, il est permis de se demander ce qui autoriserait le commerçant à considérer que son client serait « déviant » ou « dangereux ». Seule l'existence d'un fichier le permettrait. H. Richou et P-F. Chanoit, « Une expérience française : La loi sur les alcooliques présumés dangereux », Science Direct, Vol. 12, 1983, [https://doi.org/10.1016/0376-8716\(83\)90054-6](https://doi.org/10.1016/0376-8716(83)90054-6), J. Damet, « La dangerosité, une notion criminologique séculaire et montante », Champ pénal, Vol. V, 2008, <https://doi.org/>
79. « Alcool, fin des restrictions horaires en province Sud », 2 juin 2020, p. 5, www.lnc.nc
80. Ex : Arrêté portant restriction exceptionnelle de vente d'alcool n° 799 du 11 décembre 2020 motivé par les troubles à l'ordre public générés par la vente de l'usine de nickel du Sud. www.nouvelle-caledonie.gouv.fr

seraient inefficaces, générant du stockage et du marché noir, alors que le nombre d'ivresses publiques et manifestes sur la voie publique reste très conséquent⁸¹.

La collectivité entend « mener une gestion concertée sur le risque alcool »⁸² et, en contrepartie de l'abandon des interdictions de vente d'alcool certains jours de la semaine⁸³, les contrôles sur les commerçants et les consommateurs sont renforcés⁸⁴.

La province Sud soutient que cette réforme serait nécessaire, compte tenu de l'essor de la délinquance liée à une consommation excessive d'alcool. Le texte impose notamment un espace isolé du reste du magasin, réservé exclusivement à la vente d'alcool et doté d'un équipement d'encaissement spécifique⁸⁵, ainsi que l'obligation pour toute personne voulant acheter de l'alcool de présenter une pièce d'identité⁸⁶.

Or, outre le fait que ces contraintes sont inefficaces puisqu'elles ne limitent pas les quantités achetées, le fait d'être obligé de justifier de son identité n'est pas un acte anodin en matière de respect de la liberté individuelle⁸⁷, notamment si l'identité et les achats devaient, comme c'est annoncé, faire l'objet d'une « traçabilité » pour identifier les consommateurs « déviants et dangereux »⁸⁸.

Ce renforcement progressif des contrôles⁸⁹ et des sanctions sur la vente à emporter traduit une dérive sécuritaire qui, à l'ère de la multiplication des fichiers en tous genres, conduit à s'interroger sur la nécessaire conciliation entre la sécurité et la liberté⁹⁰.

81. « Un marché noir familial démantelé », 20 avril 2019, Inc.nc ou encore le cas des revendeurs de bière « en vrac » par un producteur de bière locale qui fait scandale. Certains commerces de Nouméa sont bien connus pour pratiquer des prix attractifs et effectuer des ventes en grande quantité et il est courant de voir les acheteurs passer à la caisse avec des « caddies » remplis exclusivement d'alcools en tous genres.

82. Revue de la province Sud, *Sudmag.nc*, 6 mai 2019.

83. L'article 21 du code des débits de boissons n'autorise les ventes d'alcool à emporter qu'entre 7 h 30 et 21 h.

84. Certains commerçants sont soupçonnés de ne pas respecter l'interdiction de vente aux mineurs.

85. Des normes très précises sont imposées : une cloison opaque d'une hauteur de 2,30m, une entrée qui ne peut être supérieure à 3,50m de large ou 1,75m si l'entrée et la sortie sont distinctes. Article 1-3, 1°, 2° et 3°.

86. Article 17 de la délibération modifiant l'article 21-1 du code des débits de boissons.

87. F. Desprez, « L'identité dans l'espace public : Du contrôle à l'identification », Archives de politique criminelle, 2010/1 (n° 32), pp. 45-73, <https://www.cairn.info/revue-archives-criminelle-2010-1-page-45.htm>

88. La notion de déviance désigne des comportements non conformes aux normes sociales. S-M. Maffesoli, « La déviance en droit : analyse d'un processus implicite de normalisation », Thèse doctorat en droit, Université Paris X, 2013, G. Martin et F. Truong, « Nouveaux regards sur la déviance », Idées économiques et sociales, 2015/3, (n° 181), pp. 4-7, cairn.info La question se pose toutefois de l'identification de la qualification juridique de « déviant ». Serait déviant celui qui est fiché comme tel, mais sur quelle base ?

89. La mise en place du dispositif s'effectue en deux phases successives et vise à produire une accoutumance aux contraintes administratives justifiée par la préservation de l'ordre public.

90. F. Paoletti, « Les libertés à l'épreuve de l'informatique : fichage et contrôle social », Technologie de l'information, culture & sociétés, Terminal, 105/2010, <https://doi.org> D. Larbre, « Les fichiers de police : une catégorie juridique incertaine ? », Actes du colloque les libertés à l'épreuve de l'informatique. Fichage et contrôle social, juin 2010, CREIS-TERMINAL, J. Chevallier, « Les fichiers administratifs, instruments de l'action publique », in Les fichiers (dir. S. Manclair et F. Eddazi), LGDJ, 2017, J. Harivel, « Libertés publiques, liberté individuelle, risques et enjeux de la société numérique », Thèse doctorat, Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 19 juin 2018.

II) Une réforme fondée sur une idéologie du soupçon, présentant les caractéristiques d'une dérive sécuritaire admise par le juge administratif

La réforme du code des débits de boissons par la province Sud instaure une suspicion généralisée envers tout acheteur d'alcool difficilement compatible avec la nécessité de concilier la liberté individuelle, la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public⁹¹ (A). Le tribunal administratif rejette toutefois le recours pour excès de pouvoir sur la base de motifs discutables qui font prévaloir l'approche sécuritaire (B).

A) Une réforme qui porte une atteinte excessive à la liberté individuelle et au respect de la vie privée⁹²

La réforme est loin de convaincre les commerçants⁹³ et les consommateurs⁹⁴. L'intérêt d'un espace et d'une caisse dédiés à la vente d'alcool, comme l'obligation pour tout acheteur de justifier de son identité, suscitent l'interrogation, tant au regard de l'inefficacité d'un tel dispositif, que du non-respect de la liberté individuelle et de la vie privée⁹⁵.

La province Sud tente d'expliquer sa démarche au cours d'une émission de radio⁹⁶ où le secrétaire général de la collectivité annonce confusément, « on a un problème avec l'alcool », « l'achat d'alcool est un acte spécifique » et « qu'on peut le faire de manière différente et mieux répondre aux enjeux de sécurité... ». Concernant l'obligation de présenter une pièce d'identité, il finit par répondre « il s'agit de vérifier qu'aucune vente n'est faite à un mineur »⁹⁷, que c'est « une question de bon sens »⁹⁸ et, « une première étape pour avoir d'autres mesures, telles que le fichier d'interdiction des jeux concernant le mauvais usage de l'alcool »⁹⁹, évoquant enfin « une problématique globale », qui concerne aussi la circulation « des mineurs sur la voie publique ».

91. À supposer que la province, simple collectivité territoriale soit habilitée à intervenir en matière de préservation de l'ordre public, ce qui n'apparaît ni dans l'Accord de Nouméa, ni dans la loi organique du 19 mars 1999.

92. « Le désordre affectant la protection de la vie privée rattachée tantôt à la liberté individuelle, tantôt à la liberté personnelle, ne pouvait continuer sans abîmer gravement l'image du Conseil constitutionnel » P. Waschmann, « Le Conseil constitutionnel et le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires », juspoliticum.com Le respect de la vie privée relève désormais de la liberté personnelle et du juge administratif.

93. Les gérants de caves à vin sont tellement persuadés de l'inefficacité de cette disposition qu'ils ne demandent pas de pièce d'identité, sauf dans l'hypothèse où, comme cela est prévu par la loi, ils ont un doute sur la majorité du client comme le précise l'article 8 de loi du pays. Dans la plupart des supermarchés les caissières expliquent qu'elles sont obligées de demander la pièce d'identité car elles font l'objet d'une surveillance et que ne pas le faire constituerait une faute professionnelle, mais elles admettent que cette obligation ne sert strictement à rien.

94. Certaines restrictions sont étonnantes telles que l'article 2 qui précise « la proposition à la vente de boissons alcooliques ou fermentées réfrigérées, à l'exception des vins et champagnes, est interdite dans les débits de 3^{ème} et 5^{ème} classe ». Une différence de traitement qui ne se justifie absolument pas s'agissant du vin qui, comme la bière, sont moins coûteux à l'achat, sont toujours présents dans la consommation excessive d'alcool.

95. A. Türk, « La vie privée en péril », Éd. O. Jacob, 2011. Même « l'affreux Jojo » du quotidien Les Nouvelles Calédoniennes brocarde la mesure provinciale considérée comme une bizarrerie. Lnc.nc, 15 janvier 2021.

96. Magazine Citoyen du 12 mai 2020, Radio Rythme Bleu, www.rrb.nc

97. La mesure relève là encore du paradoxe : bien que la vente d'alcool aux mineurs soit déjà interdite par une loi du pays, la province étend l'obligation de justifier de sa majorité à toute personne qui veut acheter de l'alcool.

98. En l'occurrence le bon sens semble plutôt exprimé par la loi du pays de 2018 qui oblige le vendeur à vérifier que l'acheteur est majeur, plutôt que d'exiger du majeur qu'il prouve qu'il n'est pas mineur.

99. Si la province Sud appelle de ses vœux la création d'un tel fichier mais précise que cela ne relève pas de sa compétence. Il apparaît toutefois que la collectivité anticipe en instaurant un espace et une caisse dédiés à la vente d'alcool et l'obligation de présenter une pièce d'identité, mettant ainsi en place les conditions matérielles permettant de procéder au fichage dès que celui-ci sera autorisé, si toutefois il l'était.

Les dispositions obligeant qu'un espace isolé, doté de cloisons opaques de 2,30m¹⁰⁰, équipé d'une caisse enregistreuse spécifique dédiés à la vente d'alcool, ainsi que l'obligation pour toute personne de présenter une pièce d'identité ont en réalité pour finalité la création d'un dispositif permettant la « traçabilité des ventes » par l'instauration d'un fichier des « gens qui auraient un mauvais usage de l'alcool »¹⁰¹. Le premier vice-président de la province précise que « l'idée, à terme, c'est qu'on puisse disposer d'un fichier... il faudra dire à des gens répertoriés qu'ils ne peuvent pas en acheter »¹⁰². « Répertoriés » comment ? Sur quelles bases ? Par qui ? Cette réforme provoque une légitime inquiétude et un recours pour excès de pouvoir est introduit devant le tribunal administratif, visant à obtenir l'annulation des articles 3 et 17 de la délibération n° 13-2020 du 7 mai 2020, considérés comme attentatoires à la liberté individuelle et à la vie privée¹⁰³.

Le requérant affirme notamment que le principe de libre administration des collectivités territoriales ne signifie « ni libre réglementation, ni libre gouvernement »¹⁰⁴ et « ne saurait remettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle »¹⁰⁵, considérant qu'une telle prérogative relève de la compétence du législateur¹⁰⁶. En outre, si la limitation des libertés peut-être autorisée pour sauvegarder l'ordre public, une mesure de police n'est légale que si une menace pèse sur l'ordre public et si l'atteinte à la liberté qu'elle comporte est rendue nécessaire pour contrer cette menace, ce qui implique qu'aucune mesure moins attentatoire à la liberté ne permette d'atteindre l'objectif visé¹⁰⁷. Il en résulte que la province ne peut instaurer une obligation de présenter une pièce d'identité d'autant que son contrôle est confié au commerçant qui vérifie la photo, la date de naissance et la validité du document¹⁰⁸. Une pratique qui s'apparente de fait à une vérification d'identité¹⁰⁹, correspondant à une intrusion dans la sphère privée qui ne peut être autorisée qu'à des agents désignés par la loi¹¹⁰ et que, si le projet de fichage se concrétisait¹¹¹, le commerçant serait dans l'obligation de consulter ce fichier lors du passage à la caisse dédiée à la vente d'alcool et

100. Un tel dispositif traduit une parfaite méconnaissance de la réalité, car la personne qui vient spécialement pour acheter de l'alcool ne sera freinée ni par une porte étroite, ni par des cloisons opaques.

101. La notion de mauvais usage de l'alcool est pour le moins imprécise, s'agit-il des personnes interpellées pour ivresse publique et manifeste, des conducteurs condamnés pour ivresse aux volants, des délinquants coupables d'agression et/ou de cambriolages et en état d'ébriété... ce fichier serait-il alimenté par d'autres fichiers ?

102. « Gros plan. Vente d'alcool : les règles vont changer », *Les Nouvelles Calédoniennes*, 23 février 2021, p. 2.

103. « La méconnaissance du droit au respect de la vie privée peut-être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle », Conseil constitutionnel, Déc. n° 94-352 DC, 18 janvier 1985, Cons. 3 et Déc. n° 99-416 DC, 23 juillet 1999, Couverture maladie universelle, cons. 45.

104. L. Favoreu et A. Roux, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, Dossier collectivités territoriales, mai 2002 et X. Magnon, « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Nouveau bilan après la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 sur le statut de la Corse », publications-ut-capitole.fr.

105. Rapport d'information n° 2881 sur l'équilibre territorial des pouvoirs, M. Piron, 22 février 2006, p. 67, www.assemblee-nationale.fr

106. Il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, Déc. n° 85-187 DC, 26 janvier 1985, État d'urgence en Nouvelle-Calédonie et, Déc. n° 99-411 DC, 16 juin 1999, Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants des réseaux de transports publics de voyageurs, considérant 2, conseil-constitutionnel.fr

107. J-M. Sauvé, « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés », Institut Portalis, Aix-en-Provence, 17 mars 2017.

108. Une pratique qui s'apparente à une privation des missions de police administrative.

109. L'identité s'entend de l'identification (individualisation) mais aussi de la personnalité et le lien entre identité et vie privée se prolonge vers la liberté personnelle (article 2, déclaration 1789).

110. Le législateur fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Article 34 de la Constitution de 1958. Il est donc nécessairement compétent dès lors que les garanties portant sur l'exercice des libertés publiques sont en jeu.

111. L'article 10 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés précise qu'« aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données destiné à définir le profil de l'intéressé ou à évaluer certains aspects de sa personnalité ».

dans l'obligation de refuser la vente si le nom de l'acheteur y figurait¹¹². Il souligne également qu'une personne dépourvue de pièce d'identité se trouve, de fait, confrontée à un refus de vente, pénalement sanctionné¹¹³.

Le requérant conteste également que ces obligations auraient, comme le prétend la province, pour objet de vérifier si l'acheteur est majeur, puisque la loi du pays de 2018 précise déjà que, dans l'hypothèse où le vendeur a un doute sur l'âge de l'acheteur, celui-ci doit faire la preuve de sa majorité¹¹⁴. La province instaure donc un renversement de la charge de la preuve et, de toute évidence, le motif allégué ne consiste pas à s'assurer qu'aucune vente n'est faite à des mineurs, mais bien à préparer les conditions d'un fichage généralisé des acheteurs d'alcool. L'annulation des articles 3 et 17 de la délibération n° 13-2020 du 7 mai 2020 modifiant les articles 1-3 et 21-1 du code des débits de boissons est donc sollicitée au motif que la province est incompétente pour limiter l'exercice des libertés individuelles et porte atteinte au respect de la vie privée, que les dispositions attaquées constituent une erreur de droit, un détournement de procédure et révèlent une erreur manifeste d'appréciation, dans la mesure où elles ne sont, ni nécessaires¹¹⁵, ni proportionnées¹¹⁶, ni même adaptées à l'objectif avancé¹¹⁷.

La province Sud conclut sans surprise au rejet du recours, au motif que le requérant n'aurait pas d'intérêt à agir¹¹⁸ et, que « *le simple fait de prévoir la présentation d'une pièce d'identité pour justifier le respect d'une condition légale (sic) ne constitue pas un contrôle d'identité* »¹¹⁹, produisant un courrier du Haut-commissaire de la République qui précise que la délibération attaquée « *n'a appelé aucune observation* » du contrôle de légalité et « *ne... paraît heurter aucun principe juridique au regard de son objectif* »¹²⁰. Curieusement, la province prétend ensuite que « *les dispositions contestées constituent des mesures administratives réglementaires et non des mesures de police administratives* »¹²¹.

112. Un tel fichier pourrait être utilisé pour enregistrer les données personnelles et le type d'achat effectué, permettant ainsi de savoir ce que consomme chaque acheteur. Une atteinte caractérisée à la vie privée.

113. « *Est interdit le fait de refuser à un consommateur la vente d'un produit... sauf motif légitime* » (art.121-11, code de la consommation), Fiche pratique J.324, Institut national de la consommation, 27 juillet 2016, www.inc.conso.fr ; Est-ce que le fait de ne pas présenter sa pièce d'identité constitue un refus légitime de vente ? Peut-être une autre perspective de contentieux ?

114. Article 8 de la loi du pays du 1^{er} août 2018. La province Sud instaure ainsi un renversement de la charge de la preuve aberrant puisqu'il appartient au client, fût-il âgé de plus de soixante ans de prouver qu'il est majeur.

115. La production de la pièce d'identité n'empêche pas le consommateur d'acheter une dizaine de bouteilles de Whisky ou de Vodka alors que les conséquences en termes de consommation ne sont pas les mêmes que l'achat d'une bouteille de vin. De même en discothèques les clients consomment le plus souvent bien plus que de raison, sans avoir à présenter une pièce d'identité à chaque consommation, avec les conséquences bien connues et souvent dramatiques des bagarres et agressions entre 2 et 4 heures du matin sur la Baie des citrons où sont mobilisés d'importants effectifs de police.

116. Le principe de proportionnalité exige une adéquation entre les moyens employés par l'administration et le but qu'elle vise. La mesure ne doit pas être plus restrictive que ne l'exige le but poursuivi. G. Braibant, « Le principe de proportionnalité », Mélanges Waline, LGDJ, 1974, T2, p. 928. <https:// Cairn.info/>

117. Le procureur reconnaît dix mois après la mise en place de l'obligation de présenter une pièce d'identité pour acheter de l'alcool que 60 % des mineurs en errance sur la voie publique sont contrôlés en état d'ivresse, ce qui démontre l'inefficacité de cette réforme. L'action de la province Sud, 27 janvier 2021, www.sudmag.nc

118. Le requérant prétend également agir en qualité de consommateur mais aussi de « lanceur d'alerte ». D. Desbois, « *Lanceurs d'alerte : vers un statut unifié ?* », Dossier contrôle social, surveillance et dispositifs numériques, 118/2016, <https://doi.org/10.4000/terminal.1389>

119. Mémoire en défense du 24 novembre 2020, p. 11. Mais il apparaît qu'il ne s'agit nullement d'une « obligation légale », mais réglementaire et que le fait pour le vendeur de vérifier si la photo correspond bien à l'acheteur, l'âge du client et parfois la date de validité de la pièce d'identité s'apparente bien à un contrôle.

120. Lettre n° 819 du 23 septembre 2020 du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

121. Il ressort pourtant de la jurisprudence administrative que la réglementation des débits de boissons, qui relève en métropole de la compétence du préfet, constitue un pouvoir de police administrative spéciale. Circulaire n° 86-78 du 3 mars 1986 relative à la police administrative des débits de boisson.

Divers arguments peu convainquant sont encore avancés, tels que « *la caisse dédiée destinée à obtenir de meilleurs données sur le volume des ventes d'alcool car on ne dispose pas d'éléments fiables* »¹²², « *un espace distinct et non-visible... de manière à limiter la tentation et l'influence du marketing* » ou encore, « *la création d'un équipement d'encaissement propre à l'espace dédié... garanti... que les produits ne seront pas sortis de cet espace puis reposés dans d'autres rayons par les consommateurs, puisque celui-ci les aura déjà payé* »¹²³.

B) Le juge administratif est-il le « *protecteur de la liberté individuelle* »¹²⁴ face à la police administrative spéciale des débits de boissons ?

Lors de l'audience du 14 janvier 2020 le rapporteur public reconnaît l'intérêt à agir du requérant en qualité de consommateur, mais n'évoque pas les moyens portant sur l'atteinte à la liberté individuelle et au respect de la vie privée résultant de la création d'un espace distinct et d'une caisse dédiée à la vente d'alcool dont la finalité vise explicitement à permettre l'utilisation d'un fichier. Celui-ci n'existant pas encore, il ne peut en effet être considéré comme un acte faisant grief et le moyen est fatalement inopérant¹²⁵.

Si le rapporteur public admet que le moyen portant sur l'inexacte application de la répartition des compétences est « *complexe* », il n'en tire pas les conclusions espérées et s'appuie sur un avis du Conseil d'État¹²⁶ pour affirmer qu'il « *n'apparaît pas que les articles contestés aient empiétés sur les compétences de l'État* »¹²⁷, écartant ainsi une incompétence de la collectivité provinciale¹²⁸.

S'agissant de l'obligation de présenter une pièce d'identité prévue par l'article 17 de la délibération du 7 mai 2020 modifiant l'article 21-1 du code des débits de boissons, le rapporteur public voit dans cette formalité, du fait de son caractère général, une interdiction d'acheter de l'alcool opposée à toute personne qui ne pourrait répondre à cette obligation, considérant qu'il s'agit d'une mesure disproportionnée (pas de pièce d'identité, pas d'achat) qui, de surcroît, est sans rapport avec la protection des mineurs évoquée par la loi du pays du 30 juin 2018, concluant ainsi à l'annulation de cette disposition.

122. Un argument fallacieux puisque les quantités d'alcool vendues sont parfaitement connues, tant par les importateurs, que par les commerçants qui gèrent leur stock, ces volumes étant par ailleurs précisées dans de nombreux rapports. Ex : « *Situation sanitaire de la Nouvelle-Calédonie 2017* », 1.5.1 p. 2, www.dass.gouv.nc
123. *Ibid.*, p. 9. Il improbable que la réglementation relative à l'exploitation des débits de boisson puisse aller jusqu'à faire en sorte que les produits ne soient pas déplacés d'un rayon à l'autre par des acheteurs indelicats.
124. J. Massot, « *Le juge administratif protecteur de la liberté individuelle* », 2017/1. J.-M. Sauvé, « *Le juge administratif protecteur des libertés* », 16 juin 2016, www.conseil-etat.fr et, V. Sizaïre, « *Le juge administratif et la protection des libertés. Éléments pour une garde partagée* », *RDLF*, 2019, Chron. 27. La liberté individuelle relève du juge judiciaire en application de l'article 66 de la Constitution et ne concerne que la détention arbitraire. C'est pourquoi le juge administratif évoque les libertés publiques. (Cf. Jugement du 4 février 2021).
125. Le requérant cherche manifestement à utiliser ce contentieux comme une tribune médiatique pour dénoncer la dérive sécuritaire de la province Sud.
126. Le rapporteur public fait référence à l'avis précité du 13 juillet 2017, Rapid Apéro dont le considérant 4 précise « *est sans incidence la circonstance que s'il relevait de la compétence de l'État un tel encadrement ne pourrait être institué que par le législateur conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution* ». Mais ce commentaire porte sur la liberté d'entreprendre et non, comme le relève le requérant, sur la compétence pour exiger la présentation d'une pièce d'identité qui correspond à une mesure visant à la préservation de l'ordre public. Les deux sujets sont donc différents et appellent des solutions différentes.
127. Les conclusions du rapporteur public n'étant pas publiées il s'agit d'une retranscription de notes prises lors de l'audience du 14 janvier 2020 qui sont fatalement incomplètes et approximatives compte tenu de la rapidité avec laquelle elles sont lues à l'audience.
128. L'évocation de la répartition des compétences dans l'avis du 13 juillet 2017 n'est pas déterminante, la province étant considérée compétente pour réglementer les conditions d'exploitation des débits de boissons, mais « *sans préjudice* » des compétences du maire et du haut-commissaire en matière d'ordre public. L'obligation de présenter une pièce d'identité doit-elle être rattachée aux modalités d'exploitation du débit de boisson, ou bien à la préservation de l'ordre public ?

Le jugement du 4 février 2021¹²⁹ reformule la demande du requérant¹³⁰ et ne retient pas les conclusions du rapporteur public suggérant l'annulation de l'article 17.

Considérant que les provinces sont compétentes pour « *soumettre l'exercice d'une activité à une réglementation comportant notamment un régime d'autorisation préalable...* », le juge en déduit que « *la compétence pour délivrer les autorisations individuelles en matière de débits de boissons* » implique « *également la compétence en matière de réglementation des débits de boissons* »¹³¹. Certes, mais ce n'est pas la question, le recours portant sur le non-respect de la liberté individuelle et de la vie privée. C'est pourquoi le tribunal poursuit en reconnaissant que l'article 17 de la délibération du 7 mai 2020 n'affecte¹³² les libertés publiques « *que de manière incidente et limitée* »¹³³ et, que la « *réglementation des débits de boissons (...)* inclut la détermination des règles relative à leur exploitation, au nombre desquelles peut figurer l'autorisation de vente de boissons alcooliques aux seules personnes présentant une pièce officielle d'identité »¹³⁴, compétence qui « *s'exerce indépendamment du pouvoir de l'État en matière de garanties des libertés individuelles...* »¹³⁵.

Le caractère « *incident* »¹³⁶ de la mesure conduit à reconnaître implicitement que la province n'est pas compétente pour réglementer l'exercice des libertés publiques, mais que cette ingérence en dehors de son champ de compétence serait néanmoins acceptable car peu importante.

Un argument tout à fait discutable car, outre le fait que cette obligation porte atteinte à la vie privée, présenter sa pièce d'identité à une caissière conduit à investir celle-ci d'une mission de police administrative¹³⁷ visant à vérifier la date de naissance de l'acheteur pour s'assurer qu'il n'est pas mineur¹³⁸, une procédure qui ne peut être placée au même plan que la vérification de l'identité lors d'un paiement par chèque, formalité prévue par la loi, précisément parce qu'elle porte atteinte au respect de la liberté individuelle.

129. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, n° 2000176 du 4 février 2021, M.C c/Province Sud. B. Briquet Rapporteur, N. Peuvrel Rapporteur public, ce numéro de la *RJPENC*, rubrique jurisprudence.

130. Le tribunal indique que le requérant « *fait valoir que seul l'État est compétent ... pour limiter la vente de boissons alcooliques ... aux personnes présentant une pièce d'identité... lors de l'achat* » (2, p. 1). Or cette reformulation n'est pas conforme à la demande du requérant qui considère que seul l'État est compétent pour fixer les règles en matière de garantie de l'exercice des libertés fondamentales, ce qui est très différent.

131. Considérant 4 et 5, p. 3.

132. Le terme « affecte » est un euphémisme et n'a pas la même portée que la formule « porte atteinte à.. »

133. La formulation est empreinte d'une grande subtilité, le juge reconnaissant que les mesures provinciales affectent les libertés mais pas suffisamment pour y voir une atteinte aux garanties accordées aux citoyens pour l'exercice de leurs libertés. Une motivation qui semble valider par avance le projet de fichier que la province Sud a prévu d'instaurer.

134. La Commission nationale informatique et liberté (CNIL) considère à propos du Règlement général de protection des données (RGPD) que « *la personne concernée n'a pas l'obligation de fournir un titre d'identité, la sollicitation systématique d'une pièce d'identité comme pouvant constituer un frein à l'exercice des droits des personnes* », Délibération n°2018-284, du 21 juin 2018, www.cnil.fr Si comme le relève le tribunal administratif ces dispositions ne concernent que les fichiers et ne s'appliquent pas en l'espèce (Considérant 10) elles prennent une certaine importance dans la perceptive de création d'un fichier annoncé par la province Sud.

135. Considérant 7, p.4.

136. Qui survient accessoirement, non essentiel, secondaire. Le Petit Robert de la langue française, 2016, p.1300.

137. L'arrêt du Conseil d'État, Assemblée du 17 juin 1932, commune de Castelnaudary reste d'actualité dans la mesure où le Conseil constitutionnel dans sa décision 2011-625 DC du 10 mars 2011 rappelle qu'une disposition qui rend possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative est contraire à la Constitution. Si ce principe semble désormais remis en question en raison des nombreux agents privés en charge de la sécurité, notamment dans les transports terrestres et aériens, bénéficiant d'une habilitation législative et d'un agrément préfectoral (ex : loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité), ce n'est évidemment pas le cas concernant les caissières de supermarchés et gérants de caves à vin qui ne sont pas des auxiliaires de police administrative.

138. Bon nombre de commentateurs ont souligné l'absurdité d'un tel contrôle pour les personnes qui sont manifestement majeures, notamment ceux qui disposent de la carte seniors.

Enfin la méconnaissance de l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 par la délibération de la province Sud serait, selon le tribunal, dépourvue de conséquences au motif que la réglementation des débits de boissons n'entretient pas « *de rapport de conformité avec la loi du pays prise dans un de ses domaines de compétences* »¹³⁹. Un raisonnement surprenant dans la mesure où le juge affirme auparavant, que l'article 17 a « *pour objet d'assurer en province Sud l'application effective de l'article 8 de la loi du pays du 30 juin 2018* »¹⁴⁰. Il est permis de s'interroger sur la contradiction des motifs. En effet s'il n'existe pas de rapport de conformité entre la loi du pays et la délibération provinciale, comment serait-il possible d'invoquer la nécessité pour la province d'assurer l'application effective de l'article 8 de la loi du pays ? Il faut donc en déduire que, pour appliquer un texte sans s'y conformer, la province Sud agirait par délégation pour « *adapter et appliquer* » les règles en matière d'hygiène et de santé publique dans le cadre de l'article 47 de la loi organique du 19 mars 1999¹⁴¹.

Ainsi la réglementation des débits de boissons relèverait, au moins pour partie et par délégation, de l'hygiène et la santé publique¹⁴², comme c'est le cas en métropole où elle est incluse dans le code de la santé publique¹⁴³. Il apparaît toutefois que la réglementation provinciale ne procède pas à une simple adaptation, mais à une inversion pure et simple de la règle. Ce n'est plus à l'acheteur qui semble mineur de prouver qu'il est majeur, mais au majeur de prouver qu'il n'est pas mineur. Le juge administratif n'exerce cependant qu'un contrôle restreint, refusant de voir dans cette disposition une erreur manifeste d'appréciation.

Le tribunal administratif examine ensuite le moyen contestant que ces mesures seraient adaptées, nécessaires et proportionnées¹⁴⁴ à l'interdiction de vente d'alcool aux mineurs. Il s'agit de vérifier l'adéquation entre l'objectif poursuivi et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre. Il faut que l'obligation de présenter une pièce d'identité soit « *justifiée, d'une part, par le fait que l'alcoolisme, et en particulier celui des mineurs, constitue un problème majeur en province Sud... et d'autre part, par la nécessité de mettre fin à la pratique constatée, consistant pour certains débits de boissons... à se retrancher derrière l'existence d'un doute quant à la majorité du client... pour s'affranchir de l'obligation de vérification instituée par l'article 8 de la loi du pays...* »¹⁴⁵. Il n'y aurait donc pas d'erreur manifeste d'appréciation de la province Sud.

De tels arguments laissent dubitatif car le juge considère, rien de moins, la loi du pays inadaptée aux enjeux, substituant son appréciation à celle du législateur calédonien. Par ailleurs alors que le « *triple test* » de proportionnalité¹⁴⁶ s'impose dans le cadre d'un contrôle approfondi des motifs qui fondent la décision et « *implique un regard précis sur la finalité de l'action administrative [...] le juge ne saurait se contenter d'un examen général et diffus* »¹⁴⁷. Le contrôle des motifs doit donc tenir compte de l'utilité de la mesure au regard du contexte dans lequel elle a été décidée. Or d'une part, les troubles à l'ordre public imputés aux mineurs en état d'ivresse pour justifier cette réforme ne sont pas réductibles aux seules

139. Considérant 7, p. 4.

140. *Ibid.*

141. « *Le congrès peut, à la demande d'une assemblée de province, donner compétence aux autorités de la province pour adopter et appliquer : 1° La réglementation en matière d'hygiène publique et de santé* », art. 47.

142. Article 22, 4° de la loi organique du 19 mars 1999.

143. Il convient d'observer que ni les préfets, ni les maires n'ont jamais adopté un arrêté exigeant la production d'une pièce d'identité pour acheter de l'alcool.

144. J.-M. Sauvé, « *Le principe de proportionnalité protecteur des libertés* », Institut Portalis, Aix-Marseille, 2018, (n°5) pp. 9-21, <https://www.cairn.info/>

145. *Ibid.*, p. 5.

146. L'arrêt du Conseil d'État du 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image instaure le triple test : la mesure doit être proportionnée, adaptée et nécessaire. La simple affirmation selon laquelle la mesure serait « justifiée par... », ne répond pas à l'obligation d'un contrôle maximum dès lors qu'une liberté est en jeu.

147. C. Barrois de Savigny, « *Le contrôle de proportionnalité par le juge administratif* », in Justice actualité, ENM, n° 24, décembre 2020, p. 26.

ventes d'alcool à emporter, mais concernent également, ainsi qu'en témoignent régulièrement les médias, une consommation excessive d'alcool dans les établissements de 1^{ère} classe, tout particulièrement les discothèques¹⁴⁸ et, d'autre part, l'obligation générale de présenter une pièce d'identité, ne permet en aucun cas d'empêcher la surconsommation d'alcool. En effet, outre les pratiques de contournement de cette obligation¹⁴⁹, celle-ci n'effectue aucune distinction, qu'il s'agisse de l'achat d'une bouteille de vin ou d'un caddie rempli d'alcool et ne peut donc être considérée comme une mesure proportionnée et adaptée à l'objectif avancé, ce contrôle étant sans conséquence sur la quantité d'alcool acheté alors que c'est pourtant le seul moyen de limiter la consommation.

En outre, il appartient « *au pouvoir de police administrative de prendre de manière proportionnée et adaptée les mesures strictement nécessaires au maintien de l'ordre public* »¹⁵⁰. La présentation d'une pièce d'identité ne répond manifestement pas à cette règle.

Enfin l'argument selon lequel l'article 8 de la loi du pays ne serait pas respecté par les commerçants¹⁵¹ et ne pourrait donc pas être utilement invoqué est difficilement acceptable. D'abord il n'appartient pas au juge d'apprécier l'effectivité de la loi, ensuite force est en effet de constater que bon nombre de débits de boissons ont également renoncé à exiger la production généralisée de la pièce d'identité. Il convient encore de souligner que le moyen portant sur le fait que le contrôle de l'identité constituerait une atteinte à la vie privée n'est pas examiné par le tribunal¹⁵².

Ce jugement conduit donc à s'interroger sur la conception que pourrait avoir la juridiction administrative des libertés et du respect de la vie privée en Nouvelle-Calédonie, où les seules dérogations aux droits fondamentaux admises ne peuvent « *imposer de restrictions autres que celles strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa* »¹⁵³.

Comme indiqué plus haut, en matière de libertés publiques le principe d'uniformité s'impose¹⁵⁴. Le Conseil constitutionnel affirme « *l'exercice homogène des libertés publiques ne peut souffrir d'aucune exception liée à des éléments territoriaux* » et, ni « *la libre administration des collectivités territoriales, ni la prise en compte de l'organisation particulière... ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être*

148. Le directeur territorial de la police nationale souligne que les établissements de nuit concentrés sur les baies provoquent « *une concentration de personnes alcoolisées et des rixes* », Gros plan, Les Nouvelles Calédoniennes, 22 février 2021, pp. 2 et 3.

149. La pratique courante étant qu'un jeune majeur effectue les achats pour ensuite revendre l'alcool aux mineurs. À défaut de pouvoir mobiliser la police devant les points de vente, il faut et il suffit que les agents de sécurité postés à l'entrée des magasins signalent ces stratagèmes assez faciles à identifier, à la police.

150. CAA Bordeaux, 15 février 2011, préfet de haute Garonne c/Sarl Animae, *ibid*. L'obligation de présenter une pièce d'identité pour démontrer que l'on est majeur ne peut être considérée comme une mesure strictement limitée à ce qu'impose la situation faite d'éléments de nature à étayer l'existence de risques particuliers, CE 6 juin 2018, Ligue des droits de l'homme c/Commune de Béziers, n° 410774, Rec. T, pp. 685-803 à propos de l'illégalité d'un couvre-feu des mineurs.

151. On pourrait objecter que de plus en plus de commerçants, notamment les caves à vin ne respectent pas cette obligation, au motif tout à fait pertinent, qu'ils disposent d'une clientèle d'habités et qu'en cas de doutes ils demandent une pièce d'identité. Émission Transparence, RRB, *ibid*.

152. Si le principe d'économie des moyens autorise le juge à ne pas se prononcer sur tous les moyens dès lors qu'il estime que l'un d'entre-deux est fondé en cas de rejet du pourvoi il a l'obligation de se prononcer sur tous les moyens (CE 20 avril 1966, ville de Marseille, Lebon, p. 266).

153. Déc. n° 99-410 DC du 15 mars 1999 relative au statut de la Nouvelle-Calédonie, cons. 16.

154. Il convient de souligner que dans le cadre de l'exercice de cette police administrative spéciale en métropole aucun arrêté préfectoral n'a instauré une obligation généralisée de produire une pièce d'identité.

les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République »¹⁵⁵. Il n'est donc pas envisagé d'admettre que les mesures prises par une collectivité territoriale pourraient « *n'affecter les libertés que de manière incidente et limitée* ».

Il semblerait que le juge « *confronté à des préoccupations contradictoires [...] opère une pesée (de laquelle évidemment la subjectivité ne peut être totalement absente) entre les valeurs en présence. Il concédera plus ou moins à l'une ou à l'autre des normes en conflit en prenant des critères très variés* »¹⁵⁶. Avec la validation d'une réponse sécuritaire consistant à effectuer des contrôles excessifs sur les citoyens ordinaires dans le but de lutter contre une minorité de délinquants souvent en marge de la société, c'est la question de l'acceptabilité sociale de cette mesure qui se pose¹⁵⁷. Sans aller jusqu'à se demander si « *le pouvoir du juge [serait] une menace pour les libertés* »¹⁵⁸, il semblerait que l'on s'éloigne du principe affirmé du commissaire de gouvernement Corneille pour qui « *la liberté est la règle, la restriction de police l'exception* »¹⁵⁹.

Au final cette réforme de la réglementation et le jugement du tribunal administratif permettent de revenir sur une controverse doctrinale persistante¹⁶⁰. Alors que J. Rivero considérait que la tradition de la juridiction administrative « *se confond avec la sauvegarde des libertés individuelles* »¹⁶¹, plusieurs auteurs s'interrogent sur « *la capacité [du juge administratif] à être un juge des libertés* »¹⁶².

Il semble cependant quelque peu utopique d'envisager « *une évolution du droit administratif vers un droit des libertés publiques et de la juridiction administrative vers une juridiction des droits de l'homme* »¹⁶³.

155. Déc. n° 96-373 DC, 9 avril 1996, Autonomie de la Polynésie française, cons. 25 et, G. Armand, M. Fouquet-Armand, « *L'uniformité territoriale de la jouissance et l'exercice des droits et libertés fondamentaux en France* », CRDF, n° 2, 2003, pp. 11-32.

156. G. Timsist, « *Guy Braibant, un juge qui gouverne ?* », in L'État de droit, Mélanges G. Braibant, Dalloz, 1996, p.703.

157. C. Bonnotte, « *L'acceptabilité sociale est-elle un indice de la qualité de la justice administrative ?* », RFAP, 2016/3, n°159, pp.689-700.

158. D. Cohen, « *Le juge gardien des libertés ?* », Revue Pouvoirs, 2009/3, (n°130), pp.113-125.

159. Arrêt Baldy, 10 août 1917. En conformité avec l'article 4 de la Déclaration des droits et du citoyen : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ».

160. B. Louvel, « *L'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle ou des libertés individuelles* », Ibid., D. Lochak, « *Quelle légitimité pour le juge administratif ?* », Droit et politique, CURAPP,PUF 1993, <https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr> C. De Bernardis, « *Le juge administratif, nouveau gardien de la liberté individuelle ?* », 15 septembre 2016, www.lexbase.fr

161. J. Rivero, « *Le rôle du Conseil d'État dans la tradition française* », Le Monde, 31 octobre 1962. Une prise de position qui fait suite au célèbre arrêt Canal du 19 octobre 1962 manifestant à l'égard du Chef de l'État une audace qui semble aujourd'hui révolue. F. Sureau, *ibid.*, n° 7.

162. J. Andriantsimbazovina, « *La protection des libertés fondement de la compétence du juge administratif ?* », www.revuegeneraledudroit.eu et, J. Petit, « *Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales* », in La guerre des juges aura-t-elle lieu ? Analyse comparative des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales, (dir. G. Eveillard), 2016, www.revuegeneraledudroit.eu Certains évoquent « *une sorte de fétichisme continue de s'attacher à la figure de l'autorité judiciaire, laquelle apparaît encore aujourd'hui comme le juge naturel des libertés de chacun. Par contraste le juge administratif subit encore la malédiction de ses origines napoléoniennes : pour l'opinion publique, juger l'administration, n'est-ce pas toujours, en effet, un peu administrer ?* ». F. Sureau, *ibid.*, n° 11.

163. R. Chapus, « *L'administration et son juge. Ce qui change* », EDCE, 1991, n° 43, pp. 263-264.

Pour conclure, la méthode « proactive »¹⁶⁴ que la province Sud semble vouloir instaurer, qui consiste à anticiper sur d'éventuelles futures infractions au moyen de systèmes de surveillance¹⁶⁵ avec la création de profils d'individus à contrôler, constitue un véritable défi dans une société démocratique¹⁶⁶.

S'il faut évidemment « défendre la société »¹⁶⁷, il est indispensable de concilier, ordre public et libertés publiques. Ainsi au-delà de l'interrogation persistante sur la compétence des provinces pour limiter, même « de manière incidente », les garanties liées à l'exercice des libertés¹⁶⁸, il apparaît que la validation par le juge administratif de l'obligation pour tout acheteur d'alcool de présenter une pièce d'identité, ouvre la voie à la seconde phase du dispositif sécuritaire visant à mettre en place un fichier des consommateurs « déviants »¹⁶⁹. Or la création de ce fichier qui dépasse largement le cadre de la lutte contre l'alcoolisation des mineurs¹⁷⁰, n'est pas sans présenter des dangers pour la protection des libertés¹⁷¹.

Le juge administratif s'inscrit toutefois dans la logique selon laquelle « il appartient à la police administrative de sauvegarder l'ordre public fût-ce en restreignant les libertés »¹⁷².

Peut-être faut-il voir dans cette réforme du code des débits de boissons « un recours excessif à la norme, par une société désemparée, pour suppléer ce que d'autres références ne lui apportent plus »¹⁷³, ou plus simplement, une mesure qui a d'abord vocation à rassurer un électorat excédé par la petite délinquance.

164. L'auteur évoque « le problème central posé par cette tendance à la surveillance avant même la commission d'une infraction, avec la création de profils d'individus ou de groupes à contrôler serait celui de sa légitimité dans une société démocratique », D. Bigo, « La recherche proactive et la gestion du risque », *Déviante et société*, 1997, vol. 21, 4, pp. 423-429.
165. P. Robert, « Politiques publiques. De la prévention à la surveillance », *Revue Projet*, 2010/6, (n° 319), pp. 43-51 et, « Vie privée : Le Conseil d'État valide le mégafichier. Controverse », 19 octobre 2018, lefigaro.fr V. Gautron, « Surveiller, sanctionner et prédire les risques. Les secrets impénétrables des fichiers policiers », in *Les acteurs du renseignement*, Champ pénal, 17/2019, journalsopenedition.org
166. B. Pelligrini, « Logique préventive et droits des libertés publiques », *Revue lacanienne*, 2007/1 (n° 1), pp. 82-85. Le sujet est d'autant plus sensible que l'étude citée par le CES pointe clairement du doigt « les océaniens » en matière de consommation excessive d'alcool, ce qui pourrait en pratique conduire à un profilage ethnique. B-E. Harcourt, « Surveiller et punir à l'âge actuariel », *Droit & Société*, 2011/1, vol. 35/1, pp. 5-23.
167. M. Foucault, « Défendre la société », Gallimard, Le Seuil, Collection Hautes études, 1997.
168. Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans la polémique sur la distinction entre protection de la liberté individuelle réservée au juge judiciaire et garantie de la liberté personnelle attribuée au juge administratif.
169. Pour un exemple : H. Richou et PF. Chanoit, « Une expérience française : la loi sur les alcooliques présumés dangereux », *Science Direct*, vol. 12, 1983, [https://doi.org/10.1016/0376-8716\(83\)90054-6](https://doi.org/10.1016/0376-8716(83)90054-6)
170. Cet objectif consiste selon la province Sud à « s'assurer que des mineurs ne puissent se procurer directement de l'alcool et... renforcer les contrôles... afin de maîtriser les ventes, il est souhaité que la pièce d'identité officielle soit présentée constamment et non plus uniquement en cas de doute sur l'âge de l'acheteur », Rapport de présentation n° 36750-2019/12 ACTS/DAJI du 22 janvier 2020, point 7 relatif à l'article 17 de la délibération n° 13-2020 du 7 mai 2020. Le moins que l'on puisse dire c'est que l'argumentation développée pour justifier cette mesure laisse perplexe.
171. C. Chauveau-Simiol et M. Machevin, « Numérisation des données de santé et protection de la vie privée en Nouvelle-Calédonie : les contraintes juridiques applicables au plan Do kamo », *RJPENC*, n° 35, 2020/1, p. 21-27.
172. J-M. Sauvé, intervention au Colloque l'ordre public, regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, 24 février 2017, www.conseil-etat.fr
173. G. Carcassone, « Société de droit contre État de droit », in *l'État de droit*, Dalloz, 1996, p. 37.

S'appuyant sur le sentiment d'insécurité exprimé par de nombreux citoyens¹⁷⁴ et soigneusement entretenu par les médias¹⁷⁵, la province Sud utilise largement la rubrique des faits divers comme moteur de la réforme¹⁷⁶.

Pourtant une année après la mise en place de ces contrôles, l'insécurité n'a pas été réduite¹⁷⁷. « *Les délinquants... agissent souvent en état d'ivresse ou sous l'emprise du cannabis ou des deux [et] on note une hausse extrêmement sensible des violences volontaires et des atteintes aux biens* »¹⁷⁸. L'alcool étant désormais en vente libre, ce n'est pas l'obligation de présenter une pièce d'identité qui peut en réduire la consommation. Sans aller jusqu'à dire, comme le dit un journal satirique que « *le coup de la carte d'identité est en réalité un prétexte pour inciter les clients à acheter de l'alcool* », au motif que dans certains magasins, les messages sonores rappelant à longueur de journée cette obligation aux consommateurs, pourrait être compris comme un rappel à ne pas oublier d'acheter de l'alcool¹⁷⁹, il semble évident que la réforme du code des débits de boissons ne permet pas de réduire la consommation d'alcool.

Il conviendrait donc, si véritablement les pouvoirs publics voulaient atteindre cet objectif, d'agir sur les causes plutôt que sur les conséquences, ce qui est loin d'être le cas¹⁸⁰. Cela impliquerait d'abord, si l'alcool est effectivement considéré comme un produit dangereux, d'en limiter les quantités vendues à chaque personne¹⁸¹ et ensuite, partant du constat que la délinquance juvénile liée à l'alcoolisation

174. C. Wery, « *En Nouvelle-Calédonie, l'explosion de la délinquance des mineurs inquiète* », Le Monde, 3 novembre 2017, E-D. Wimer et autres, « *Du sentiment d'insécurité aux représentations de la délinquance* », Déviance et société, Vol. 28, 2, pp. 141-157.

175. Les gros titres alarmistes des médias incitent les pouvoirs publics à la fermeté et les discours politiques évoquent, chacun à leur manière, des « *circonstances exceptionnelles* » qui justifieraient des restrictions aux libertés individuelles. Pourtant la lecture des « *grands arrêts du Conseil d'État* », au premier rang desquels le célèbre arrêt Benjamin du 19 mai 1933, permet d'établir que les conditions ne sont nullement réunies.

176. P. Warschmann, « *Nouvelles techniques permettant des restrictions aux libertés publiques ou, de la protection des libertés dans la société du spectacle* », Revue de droit politique, n° 5, Mutation ou crépuscule des libertés publiques ? www.juspoliticum.com

177. « *Cambriolages, coups et blessures : la Calédonie au top national en 2020* », NoumeaPost, 9 février 2021, sur la base de « *Insécurité et délinquance en 2020 : une première photographie*, Analyse n° 32, 28 janvier 2021, <https://www.interieur.gouv.fr>

178. *La délinquance en Nouvelle-Calédonie : ce qu'il ne faut pas taire* » Actu.nc, n° 361, 18 février 2021, p. 8.

179. « *Alcool : la loi est détournée* », Journal satirique *Le Chien Bleu*, n° 278, février 2021, p. 3.

180. Le CESE souligne, « *Le plan territorial de sécurité et de prévention de la délinquance ne traite pas les causes profondes de ces symptômes que sont la violence et la délinquance : déresponsabilisation des parents, inégalités sociales, mal-être identitaire... Ces fondamentaux auraient dû faire l'objet d'un travail en amont...* », Rapport et avis du CESE, n° 03, 04 et 05 du 26 février 2018.

181. Ce qui signifie que les contrôles doivent porter non sur le senior qui achète une bouteille de Bordeaux mais plutôt sur les acheteurs qui passent la caisse avec plusieurs cartons de bouteilles d'alcool fort et de bière.

massive concerne en grande partie les jeunes Kanak¹⁸² en perte de repères identitaires et confrontés à des problèmes socio-économiques¹⁸³, de renforcer les programmes de prévention à caractère éducatif¹⁸⁴.

Comme le souligne le procureur Y. Dupas « *la justice remplit ses missions mais le tout-carcéral n'est pas le remède miracle contre la récidive* »¹⁸⁵, l'incarcération pouvant être « *indolore* » pour certains, voire contreproductive et expliquer un fort taux de récidive¹⁸⁶. Ainsi au lieu de remplir le centre de détention sans véritable préparation à la réinsertion et donc, sans espoir de résorber, ni l'alcoolisme, ni la délinquance¹⁸⁷, il conviendrait de privilégier les mesures de mise à l'épreuve éducative accompagnées de réels traitements en matière d'addictologie.

Or le dispositif de lutte contre la consommation excessive d'alcool engagé par la province Sud ne vise rien d'autre que la mise en œuvre d'un dispositif de surveillance de l'ensemble des consommateurs dans le cadre d'une « *société de contrôle* »¹⁸⁸ qui ne règle en rien les problèmes de délinquance liés à l'alcoolisation¹⁸⁹.

-
182. D. Albertini, « *Alcool, drogue, chômage : une jeunesse Kanak à la dérive* », 30 novembre 2017, liberation.fr Nous en sommes loin, 90 % des détenus sont Kanak, d'où l'idée intéressante d'associer les coutumiers à la prévention, mais avec quels moyens ? Le CESE pointe du doigt un « *paradoxe fondamental* », le PTSPD s'appuie largement sur le secteur associatif alors que dans le même temps les subventions baissent, *ibid.*, p. 8.
183. Les causes de la délinquance juvéniles sont parfaitement connues des travailleurs sociaux et l'annonce « *d'une étude sociologique... pour comprendre les causes qui conduisent à la délinquance des jeunes* », Déclaration de politique générale de T. Santa, président du 16^{ème} gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 22 août 2019, traduit à elle seule le décalage entre la classe politique et les réalités de la société kanak.
184. Pour F. Faberon, « *il convient d'établir une politique globale de prévention enracinée dans des actions de proximité et une dynamique d'animation* » sachant que « *la sanction pénale n'est pas toujours de nature à répondre efficacement à un objet de prévention* », La prévention de la délinquance en Nouvelle-Calédonie. Les enseignements du colloque de juin 2016, *RJPENC*, n° 31, 2018/1. C'est d'ailleurs le sens retenu par le Conseil constitutionnel qui, s'agissant des mineurs délinquants rappelle « *la nécessité de rechercher leur relèvement éducatif et moral par des mesures adaptées à leur âge et leur personnalité* », Déc. n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, loi sur la sécurité intérieure, considérant 36. www.conseil-constitutionnel.fr
185. Y. Dupas, Les Nouvelles-Calédoniennes du 17 février 2021, pp. 6 et 7 et « *Taxée de laxisme, la justice contre-attaque* », Les Nouvelles Calédoniennes du 26 février 2021, pp. 2 et 3.
186. J. Briffa et J. Javelle, « *Seconde chance. Délinquance des mineurs un autre regard* », 4 décembre 2018, www.caledonia.nc et NC la 1^{ère}, X. Pébin, « *Pourquoi punir ?* », L'Harmattan, 2006 et « *La prison institution désocialisante et criminogène* », Observatoire internationale des prisons, Section française, www.oip.org
187. Seule la consommation excessive d'alcool est évoquée alors que la consommation de cannabis, de Datura et de Kava est également très importante puisque moins coûteux que l'alcool et très facile à se procurer. Y. Barguil et autres, « *L'abus de Datura et de Kava en Nouvelle-Calédonie : une pratique inquiétante* », Annales de toxicologie analytique, 2006, www.researchgate.net À Nouméa la vente de cannabis est assurée de différentes manières, dont la vente « à la sauvette » aux abords du quartier chinois et de la gare routière sans précautions particulières, ce qui conduit à s'interroger sur l'existence d'une éventuelle tolérance envers ces petits trafics pour limiter une délinquance plus forte.
188. G. Deleuze, « *Post-scriptum sur les sociétés de contrôle* », L'Autre journal, mai 1990, J-F. Brisson, « *La surveillance des espaces publics* », Droit Administratif, 2005, Étude n° 19.
189. « *Justice des mineurs : les nouveautés de la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice renouve la justice pénale des mineurs* », justice.gouv.fr, P.B. Brun, G. Rabin et G. Deville, « *La protection des mineurs délinquants et la prévention de la délinquance* », in la protection de l'enfance, 2020, pp. 243-257. Malgré des voix qui se sont élevées à l'assemblée nationale affirmant qu'il « *faut affirmer la primauté de la sanction et de la peine sur toute autre mesure* » (proposition de loi n° 3625 du 1^{er} décembre 2020), il semble que la primauté de l'éducatif sur le répressif demeure malgré la réforme de l'Ordonnance de 1945, une priorité qui pourrait notamment se concrétiser par la création de centre éducatifs fermés qui font défaut en Nouvelle-Calédonie.

Il convient enfin de souligner que cette réforme ne doit pas masquer un autre échec de grande ampleur¹⁹⁰, celui de l'incapacité des autorités à endiguer l'économie souterraine de production, de vente et de consommation de cannabis qui prolifère¹⁹¹, provoquant elle aussi des ravages chez les jeunes, notamment lorsque cette substance est associée à l'alcool et au Kava¹⁹².

190. Il est révélateur que lors de la table ronde du séminaire sur la sécurité et la prévention de la délinquance organisé à la mairie de Païta, S. Robineau, ancienne membre du gouvernement à l'origine du plan « ISA » déclare, « *le cannabis est interdit donc je n'en parlerai pas* », *ibidem*, *RJPENC*, n° 31, 2018/1, p. 270. C'est ce que l'on peut appeler la « *politique de l'autruche* », car comme le relève le CESE les affaires liées aux stupéfiants chez les mineurs sont en augmentation constante : 652 en 2014, 836 en 2015 et 976 en 2016. *Ibidem*, p. 9.

191. La production en tribu est organisée de manière quasiment libre et à Nouméa les vendeurs « *à la sauvette* » interpellent les passants pour leur vendre une « *enveloppe* » dans l'indifférence la plus totale. Il semble donc difficile de croire le directeur de la police nationale lorsqu'il affirme « *les policiers connaissent parfaitement le terrain, les habitants et les petits voyous* », Gros plan, Les Nouvelles Calédoniennes, 22 février 2021, pp. 2 et 3.

192. « *Ces trois composantes provoquent chez les consommateurs des réactions d'intolérance violente, qui sont à la base de violences physiques* » S. Laroche, P. Cabalion, Y. Barguil, Typologie de la consommation de Kava en Nouvelle-Calédonie. Profils d'après enquête « *à dire de buveurs* », *Ethnopharmacologie*, n° 35, juin 2005, p. 27, core.ac.uk

▶ Viol sur mineur, quel consentement ?

▶ **Dominique Le Taillanter**

Magistrate honoraire

Résumé

La question du consentement des mineurs victimes de viols n'a pas toujours été la préoccupation première de la société.

Sous l'Ancien régime (et aujourd'hui encore dans certains pays), c'était un péché dont l'enfant pouvait être considéré comme partiellement responsable.

L'évolution des esprits a conduit à la reconnaissance de l'enfant en tant que sujet et non plus en tant qu'objet, de sorte que sa capacité à manifester un consentement face à ces actes a, au cours du XX^{ème} siècle, été appréhendée au regard de son discernement.

Les articles du code pénal aujourd'hui en vigueur traitent des violences sexuelles commises sur des mineurs en donnant une définition précise du viol et des conditions de sa commission.

La proposition de loi actuellement en débat devant l'Hémicycle vise à fixer davantage encore les contours de ce crime.

S'il est salubre que la loi protège les victimes et que les éventuels errements de la justice qui reste humaine soient évités, il est toutefois permis de s'interroger sur la nécessité de restreindre le pouvoir d'appréciation des juges dont le rôle consiste à rechercher la vérité dans le respect tout à la fois de la victime et de la présomption d'innocence.

Abstract

The issue of consent for minors who are victims of rape has not always been the primary concern of society.

Under the Ancien Régime (and still today in some countries) it was a sin for which the younger person could be considered partly responsible.

The evolution of mentalities led to the recognition of the youngster as a subject and no longer as an object so that, in the course of the 20th century, his or her capacity to consent to these acts was apprehended in terms of his or her discernment.

The articles of the Penal Code currently in force deal with sexual violence committed against minors by giving a precise definition of rape and the conditions under which it is committed.

The bill currently being debated in Parliament aims to further define this crime.

While it is salutary that the law protects victims and, because justice remains human, that possible errors in its system are avoided, one may nevertheless wonder about the need to restrict the discretionary power of judges whose role is to seek the truth while respecting both the victim and the presumption of innocence.

1/ Un peu d'histoire

Sous l'**Ancien régime**, le viol ne constituait pas une atteinte à l'intégrité physique de la victime, il était considéré comme une atteinte à la morale ainsi qu'à l'honneur de la famille de cette dernière. C'était un péché tel que des petites filles violées par leur père pouvaient être condamnées également pour être jugées en partie responsables des faits. Ceci est à rapprocher de la vision morale et judiciaire que l'on constate aujourd'hui dans certains pays islamiques (Iran et Pakistan notamment).

C'est le **code pénal de 1791** qui, pour la première fois, le qualifiera de crime contre les personnes et, ayant perdu sa coloration religieuse de péché, deviendra une atteinte à la dignité d'autrui au **XIX^{ème} siècle**. Cependant, le **code pénal Napoléon de 1810** exigeait que la victime ait subi des violences pour que le viol soit reconnu, faute de quoi, les enfants étaient considérés comme consentants ; la protection de l'honneur de la famille restait primordiale.

Les magistrats ayant néanmoins constaté que la contrainte ou la violence morale existait sans toutefois laisser de traces, de nombreux acquittements étaient prononcés par manque de preuves, ce qui incitera le législateur à instituer, pour les attentats à la pudeur, un âge légal de non-consentement à partir de **1832**, fixé à onze ans, puis à treize ans en **1863**, et enfin à quinze ans en **1945**.

Toutefois, les juges persistaient, à la fin du **XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle**, à rechercher le consentement de la victime dans les affaires de viol, se défiant ainsi de la parole de l'enfant ; par ailleurs, ils estimaient souvent que le viol ne pouvait entraîner de perturbations psychiques chez la victime. Le psychiatre Auguste-Antoine Tardieu a mis en évidence dans la seconde moitié du **XIX^{ème} siècle** l'impact psychologique d'un viol. Il faudra attendre le début du **XX^{ème} siècle** pour que « *l'enfant qui était un objet, (devienne) un sujet* » ainsi que le constate Anne-Claude Ambroise-Rendu.

Enfin, dans les années 1980, il semble acquis que l'autorité de l'adulte et son âge constituent pour la justice la contrainte ou la violence psychique requise pour que le viol soit caractérisé et ce, nonobstant, les positions « avant-gardistes » de certains milieux intellectuels selon lesquelles l'enfant « sujet conscient » devait être initié à la sexualité par des adultes.

Ces positions, non pas archaïques comme on pourrait le penser mais issues de milieux élitistes, sont aujourd'hui fort heureusement battues en brèche.

2/ L'état du droit actuel

L'article 222-22 du code pénal, tel que modifié par la Loi du 9 juillet 2010, définit l'agression sexuelle comme étant toute atteinte sexuelle commise avec violence, contrainte, menace ou surprise et l'article 222-23 caractérise le viol comme tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur (précision apportée par la loi du 3 août 2018) par violence, contrainte, menace ou surprise.

L'article 222-22-1 issu de la loi du 3 août 2018 précise que la contrainte peut être physique ou morale et que lorsque les faits sont commis sur un mineur, la contrainte ou la surprise peuvent résulter de la différence d'âge existant entre la victime et l'auteur des faits et de l'autorité de droit ou de fait que celui-ci exerce sur la victime. L'autorité de fait est elle-même définie comme pouvant découler de la différence d'âge significative entre la victime et l'auteur.

Il ajoute que lorsque les faits sont commis sur un mineur de quinze ans, la contrainte ou la surprise sont caractérisées par l'abus de la vulnérabilité de la victime ne disposant pas du discernement nécessaire pour ces actes. L'agression sexuelle commise sur un mineur de quinze ans est punie de dix ans d'emprisonnement (article 222-29-1 du code pénal), le viol commis sur une même victime est puni quant à lui de vingt ans de réclusion criminelle (article 222-24).

3/ Les propositions de loi en débat

Le Sénat, tout comme l'Assemblée nationale, ont proposé de compléter les dispositions ci-dessus afin de régler la question du consentement du mineur victime de viol.

Existe-t-il un âge en deçà duquel aucun mineur ne pourrait être considéré comme ayant consenti avec discernement à l'acte incriminé ? Cette question est éminemment importante puisque sa réponse conditionne l'existence ou non de l'infraction ; en effet, si le mineur peut être considéré comme ayant consenti à l'acte, l'élément intentionnel du crime n'existe pas, aucune contrainte, surprise ou menace n'ayant été commise par l'auteur qui sera dès lors nécessairement acquitté.

La Commission des lois du Sénat a adopté le 13 janvier 2021 une proposition de loi visant à sanctionner tout acte de pénétration sexuelle commis sur un mineur de treize ans et ce, sans qu'il soit nécessaire de rechercher l'existence ou l'absence de consentement de la victime. L'Assemblée Nationale a quant à elle proposé le 18 février 2021, la création d'un complément à l'article 222-22-1 du code pénal ainsi rédigé « *le viol et les autres agressions sexuelles mentionnés par l'article 222-22 sont constitués lorsqu'ils sont imposés par un majeur à un mineur âgé de moins de quinze ans.* »

Dans la nuit du 15 au 16 mars 2021, l'Assemblée nationale a voté un texte selon lequel, « *tout acte de pénétration, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis par un majeur sur la personne d'un mineur de quinze ans* » constitue un viol. Elle a en outre introduit une clause dite « Roméo et Juliette » afin de préserver des relations entre adolescents, dont l'un serait devenu majeur, dès lors que la différence d'âge n'excède pas cinq ans.

Le texte sera de nouveau examiné par le Sénat, le gouvernement souhaitant une adoption définitive au printemps. Le débat portera donc principalement sur l'âge retenu, Assemblée et Sénat s'opposant sur ce point, quinze ans pour la première, treize pour le second. Sera également discutée la forme retenue, s'agira-t-il d'une nouvelle infraction de crime sexuel sur mineur de treize ans comme le préconise le Sénat, ou s'agira-t-il plutôt d'une présomption de non-consentement telle que proposée par l'Assemblée nationale.

4/ Les motivations de ces propositions

Soucieux de protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels, les élus constatent que certaines affaires judiciaires ont pu paraître choquantes en ce que la justice avait eu une appréciation très restrictive de l'élément intentionnel ; avis partagés par certaines associations de protection de l'enfance.

Ils ont également noté que beaucoup de crimes sexuels ne donnaient lieu à aucune sanction faute d'avoir été portés à la connaissance de la justice par les victimes et/ou faute de preuve. Ils entendent donc au travers de ces propositions poser un interdit sociétal clair et estiment par ailleurs nécessaire de fixer les contours de ces infractions sexuelles (viol et agressions sexuelles) de façon beaucoup plus stricte afin de préserver les victimes d'une trop grande part de subjectivité pouvant émaner des magistrats. Afin

d'étayer la démonstration, le rapport de la commission des lois du Sénat cite deux exemples d'affaires ayant heurté l'opinion.

La première s'est produite au tribunal de Pontoise en septembre 2017 où le parquet n'avait pas retenu la qualification de viol concernant une petite fille de douze ans qui avait effectué une fellation à un adulte de vingt-huit ans. La seconde concerne une décision prononcée par la cour d'assises de Seine-et-Marne en novembre 2017 qui avait acquitté un homme accusé d'avoir violé une enfant de onze ans.

La mise en exergue de ces deux affaires navrantes pour étayer le rapport de la commission des lois est le signe manifeste d'une fâcheuse dérive législative (et gouvernementale) qui consiste à réagir aux événements singuliers pour créer des lois, les modifier ou les amender. Or ce n'est pas le fait divers ou l'épiphénomène qui doit conduire à légiférer, mais « les états forts de la conscience collective » selon la définition de Durkheim.

Comme le professait en son temps l'éminent juriste Jean Carbonnier, le droit n'est pas seulement une question de politique au sens de politique politicienne (avec les avatars de l'écho médiatique) mais aussi une question socio-psychologique. Dans cette douloureuse affaire du viol et du consentement du mineur, l'important, au-delà du militantisme bienvenu mais souvent excessif, c'est l'évolution des mentalités et donc de la conscience collective. Et de fait cette évolution est patente, tout au moins chez les élites intellectuelles, tentées par la décadence dans les années 1980, revenant à la raison de nos jours.

Cependant, à notre époque moderne, deux écueils doivent être évités.

Le premier est l'excessive réactivité du monde politique et le second, les passions du militantisme.

5/ Ces lois sont-elles vraiment nécessaires ?

S'il est évident qu'une avancée législative est de nature à rassurer les victimes, conscientes de leurs droits fondamentaux, il n'est pas certain que la création d'un nouveau crime ou d'une présomption de non-consentement les incite massivement à se manifester et ainsi à porter plainte contre l'auteur des faits de nature sexuelle qu'elles ont vécus.

Le problème de la preuve de la matérialité des actes ne s'en trouve pas davantage réglé, tant dans ce domaine le juge ne dispose trop souvent que des paroles de l'un et de l'autre, sans aucun élément matériel pouvant confirmer celles de la victime, lorsque l'acte lui-même est contesté. Et puis, le jeu des institutions permet d'apporter la réponse attendue ; ainsi s'agissant des cas cités par le Sénat, la justice a fonctionné.

En effet, la décision du parquet de Pontoise a été détournée par la saisine d'un juge d'instruction, ce qui permettra de rechercher tous les éléments à charge et à décharge autorisant éventuellement un renvoi de cet adulte devant la cour d'assises. Par ailleurs, l'accusé dans la seconde affaire a été condamné à sept ans de réclusion par la cour d'assises d'appel devant laquelle l'affaire avait été portée. Enfin, les magistrats disposent d'un pouvoir d'appréciation donné par la rédaction des textes de loi qui leur permet de prendre en considération tout à la fois les personnalités concernées par les faits, mais également ces derniers dans leur entièreté au regard des éléments matériels de chaque dossier.

Ainsi, par un arrêt du 7 décembre 2005, la cour de cassation a confirmé la décision d'une cour d'appel ayant retenu que « *l'état de contrainte ou de surprise résulte du très jeune âge des enfants qui les rendaient incapables de réaliser la nature et la gravité des actes qui leur étaient imposés.* » (Cour de cassation. Chambre criminelle arrêt n° 6810). Cette même Cour a retenu, le 3 mars 2021 (arrêt n° 187 chambre criminelle) que des simples caresses sur la jambe et la main d'une enfant pendant que l'auteur sortait son sexe en semi-érection, constituaient bien une atteinte sexuelle, même si les parties du corps de la fillette, concernés par les actes, n'étaient pas spécifiquement sexuelles, au motif que « l'enfant n'avait ni la maturité, ni le pouvoir de s'opposer de manière efficiente à ces attouchements ».

En mai 2017, une jeune femme s'est plainte d'avoir été victime de la part de l'ex-compagnon de sa mère d'agressions sexuelles depuis l'âge de treize ans, au cours desquelles il lui « *caressait le vagin et lui léchait le sexe* » pour finir par « *y introduire sa langue à force d'insister* » (propos de la victime). Le juge d'instruction et la chambre de l'instruction ont considéré que les faits ne caractérisaient pas un crime de viol susceptible d'être jugé par une cour d'assises et ont renvoyé l'examen du dossier devant le tribunal correctionnel.

Malgré les critiques purement juridiques qui ont pu être apportées aux arrêts de la cour d'appel et de la Cour de cassation qui seraient créatrices d'insécurité juridique selon certaines, l'arrêt de la chambre criminelle du 14 octobre 2020, a « sauvé » le dossier d'un acquittement certain en admettant la requalification en agression sexuelle des faits présentés par la victime comme un viol, et en renvoyant l'affaire devant le tribunal correctionnel où le prévenu risquait dix ans d'emprisonnement.

En effet, les preuves rapportées dans ce dossier, les versions variables de la victime et divergentes de celles du prévenu, l'incertitude liée à la pénétration du vagin par la langue de ce dernier auraient incontestablement conduit à un acquittement ; en retenant la qualification d'agression sexuelle, les juges ont ainsi laissé plus de chances à la victime d'être entendue.

Ces cas confirment que les institutions et ceux qui la composent, dont notamment les magistrats, remplissent leur office.

La lecture de ces propositions, qu'elles émanent de l'Assemblée nationale ou du Sénat, montrent à la fois la réponse politique, parfois inadéquate, aux faits divers médiatisés, la défiance dans laquelle la justice est tenue et la volonté de contenir le pouvoir d'appréciation des juges dans des limites strictes, ce qui n'est pas nécessairement l'intérêt des victimes.

En ajoutant à la définition du viol, la notion de pénétration sexuelle « sur la personne de l'auteur », la loi Schiappa de 2018 vise la fellation effectuée par l'agresseur, ce que la justice considérait déjà comme tel, le renvoi devant une cour d'assises ou un tribunal correctionnel dépendant des autres circonstances entourant cet acte (l'âge de la victime et de l'auteur, nombre d'actes, leur matérialité, autorité représentée par l'auteur, comportements réciproques...).

S'il est vrai que la justice humaine, comme toute chose, n'est pas exempte d'errements, l'appréciation des faits, des circonstances, de la psychologie des auteurs comme de celle des victimes doit, pour une part tout au moins, être laissée au juge. On ne peut parfaitement adapter aucune loi générale à des faits singuliers. Le droit français est, comme on dit, d'interprétation stricte. Cela vient de la méfiance des révolutionnaires à l'égard des anciens Parlements qui, en effet, n'hésitaient pas à se mêler de légiférer.

L'état actuel de notre droit est bien éloigné de cela. Nous disposons d'outils, la publicité des débats, la collégialité, le double, voire le triple degré de juridiction, qui permettent d'éviter ces écueils. D'autres systèmes juridiques n'ont pas hésité à faire confiance au juge, en d'autres termes à leur laisser un pouvoir raisonnable d'appréciation des faits et circonstances de l'espèce. Fixer des seuils et des limites au-delà et en deçà desquels le juge n'aurait pas son mot à dire peut être salutaire.

Pour autant, évitons les carcans qui ne peuvent conduire qu'à des dérives finalement préjudiciables aux victimes. Souvenons-nous que de tels carcans, dans le passé, ont conduit certaines cours d'assises à prononcer des acquittements contre toute logique.

La proposition de loi en discussion va probablement trop loin dans la limitation du pouvoir souverain d'appréciation des juges car elle ne leur permet plus d'appréhender les faits au regard notamment du discernement de la victime, car elle leur impose une qualification automatique dictée par l'âge de celle-ci et car elle nie leur rôle d'arbitre entre deux versions contradictoires et deux principes fondamentaux, celui de la protection des victimes et de la recherche de la vérité dans le respect de la présomption d'innocence.

Respectons les « états forts de la conscience collective ».

Au mépris de ce respect, dans les années quatre-vingts certaines élites intellectuelles tentaient de nous imposer une morale délétère. Aujourd'hui, une élite militante, à bien des égards légitime il faut en convenir, tente d'enfermer les juges mais aussi les jurés, expression symbolique de la volonté populaire, dans un carcan législatif qui ne laisse aucune place ni à la mesure et au bon sens, ni à la mise en œuvre des droits fondamentaux de chacun, auteur comme victime.

Le législateur a définitivement adopté le 21 avril 2021 une loi créant notamment deux nouvelles infractions : le crime de viol sur mineur de moins de quinze ans et celui de viol incestueux sur mineur de moins de dix huit ans. Ces deux crimes sont punis chacun de vingt ans de réclusion criminelle. Ainsi, les juges n'auront plus à rechercher l'existence d'une contrainte, d'une violence ou d'une surprise, ni à s'interroger sur l'éventuel consentement de la victime.

► **Présentation du dossier « L'eau dans tous ses états en Nouvelle-Calédonie »**

► **Anne Perrier Gras**

Ancienne élève de l'Ecole nationale d'administration,

Présidente de tribunal administratif et de cour administrative d'appel honoraire

Ancienne présidente et directrice de publication de la RJPENC

Chargée bénévole, au sein de la Mission interservices de l'eau (MISE¹), de la préfiguration du groupe de travail « Gouvernance et Financement de l'eau - Politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie (PEP-NC) ».

La crise sanitaire que nous traversons nous interroge sur nos priorités, nos choix et modes de vie. L'eau est vitale à titre tant individuel que collectif, c'est une évidence. Et pourtant, quelle place lui est accordée dans nos priorités personnelles, locales, comme, à un niveau plus global, dans celles de la Nouvelle-Calédonie ?

Depuis 2015, l'Organisation des Nations Unies s'est fixée comme objectif n° 6 : « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ». Cet enjeu a été repris à l'échelle régionale par le Forum des Îles du Pacifique (FIP), et intégré dans la programmation régionale du 11^{ème} Fonds Européen de Développement (FED).

En Nouvelle-Calédonie, le schéma d'orientation de la Politique de l'Eau Partagée (PEP) de la Nouvelle-Calédonie, qui résulte d'un diagnostic partagé avec l'ensemble des acteurs de l'eau du territoire et d'un processus de co-construction inter-collectivités, a été adopté à l'unanimité par le congrès en 2019. Mais sa mise en œuvre concrète est encore à venir, dans un contexte budgétaire délicat.

Et pourtant, il y a urgence : comme souligné en exergue de la présentation de ce schéma : en Nouvelle-Calédonie, de nombreuses familles n'ont pas encore accès à l'eau courante ou à une eau de qualité, la moitié des captages d'eau n'est pas protégée, la ressource est menacée par l'érosion, les feux et les espèces envahissantes ; selon les années, il n'y a pas assez, ou trop d'eau, inégalement répartie sur le territoire.

Sans omettre la situation des eaux maritimes, du lagon, dans lesquels se retrouve l'eau des cours d'eau, étangs, lacs, estuaires, etc. L'eau court du « sommet des montagnes au battant des lames »...

1. Voir <https://eau.nc/>

Les institutions, les acteurs locaux, les participants aux forums de l'eau qui se tiennent depuis 2018² en Nouvelle-Calédonie, partagent des valeurs fondamentales telles que la gestion durable de l'eau (approche patrimoniale, planification des interventions), ou la nécessité de développer des stratégies transverses (gestion à l'échelle du bassin versant, dans son acception géographique, environnementale, économique et sociale) et des modes de gestion participatifs.

Mais le chemin est encore long : le financement, nerf de la guerre, manque, et le choix des actions à mener prioritairement, quelque peu en panne. Sensibiliser, communiquer : toutes les initiatives sont bienvenues !

La *RJPENC* a donc choisi d'apporter, par la publication de ce numéro, sa contribution à la diffusion des valeurs fondamentales précitées, et des connaissances sur « l'eau³ dans tous ses états, en Nouvelle-Calédonie », ses enjeux, ses possibles.

La préparation de ce numéro n'a pas été simple : outre la crise sanitaire, la période politique singulière que vit la Nouvelle-Calédonie, la revue vient de vivre une perte cruelle : la disparition de son directeur scientifique, Patrice Jean, un de ses piliers fondateurs. Robert Bertram, son inégalable directeur de publication, l'équipe de rédaction, ont relevé en son nom le défi, et assuré une fois de plus la parution de ce nouveau numéro.

Ce qui n'aurait pas été possible sans la contribution de chacun des auteurs de ce dossier consacré à l'eau en Nouvelle-Calédonie, et celle de la mission interservices de l'eau (MISE) : qu'ils en soient remerciés !

Le lecteur est donc invité, dans les pages suivantes, à cheminer au fil de l'eau, à travers l'histoire, le droit commun et les règles coutumières, les territoires urbains ou agricoles.

Puissent les enjeux, actions, problématiques, et pistes qui y sont évoqués, nous mobiliser aussi : chacun, à son niveau, en y apportant sa propre goutte d'eau, peut agir pour la préservation et la protection de l'eau, bien vital pour tous.

2. Initialement prévu le 22 mars 2021, le forum de l'eau (Forum H20) n'a pas encore pu se tenir cette année, du fait du confinement. Pour en savoir plus : <https://eau.nc/actualites/22-mars-journee-mondiale-de-leau-2021>

3. Qu'il s'agisse des eaux maritimes ou non.

► L'Eau : des enjeux majeurs pour les milieux aquatique et marin

► Moulay Abdelghani-Idrissi

*Délégué Territorial à la Recherche et à la Technologie
pour la Nouvelle-Calédonie et les îles de Wallis-et-Futuna*

Résumé

Cet article expose les enjeux de l'eau relatifs aux milieux aquatique et marin. La politique publique de l'eau de la France est basée sur la décentralisation pour mieux impliquer les acteurs locaux à l'échelon communal pour être en relation directe avec les usagers-consommateurs.

La France est fortement engagée au niveau international par sa participation active pour un Objectif du Développement Durable (ODD) spécialement dédié à l'eau dans l'Agenda 2030. La France a réussi à inscrire dans l'ODD 6 la cible Gestion Intégrée de la Ressource en Eau (GIRE). Étant une collectivité *sui generis* la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un statut particulier qui lui confère la compétence de la gestion de l'eau. Elle a défini en 2019 son schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée (PEPNC). Ce schéma a été réalisé avec le soutien financier européen dans le cadre du projet PROTEGE du Fonds Européen de Développement.

La Nouvelle-Calédonie, composée de la Grande Terre et des îles autour, présente des caractéristiques hydrogéologiques très variées. De ce fait, la gestion de la ressource en eau sur la Grande Terre se distingue fortement de celles soulevées sur les Îles Loyauté.

Les compétences en matière de gestion de l'eau sont réparties entre la collectivité Nouvelle-Calédonie, les provinces, les communes et l'État. Étant donné le statut particulier *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie lui conférant une large autonomie, le domaine public fluvial est la propriété de la Nouvelle-Calédonie. La collectivité est compétente en matière de gestion et protection de la ressource en eau douce. Elle peut déléguer aux provinces la gestion de la ressource sans pour autant leur déléguer la possibilité de fixer les règles de gestion de l'eau. En cas de carence du maire, le représentant de l'État peut prendre toute mesure relative au maintien de la salubrité publique conformément au code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

L'État, également compétent en matière de recherche et enseignement supérieur, cofinance majoritairement un programme « Fil de l'Eau » depuis 2017 dans le cadre du contrat de développement Inter-collectivité. Les objectifs de ce programme sont d'une part, appuyer les politiques publiques concernant la gestion de l'eau et de ses usages et d'autre part, coordonner l'établissement d'un bilan des connaissances existantes liées à la problématique de l'eau. Ce programme s'attache à mettre en cohérence thématique et diagnostic scientifique sur les problématiques prioritaires en matière hydrologique avec celles des services des collectivités.

Abstract

This article outlines the water issues related to the aquatic and marine environments. France's public water policy is based on decentralisation in view to better involve local actors at the communal level and in order to be in direct contact with users-consumers.

France is strongly committed at the international level through its active participation in a Sustainable Development Goal (SDG) specifically dedicated to water in the 2030 Agenda. France has succeeded in including the target of Integrated Water Resource Management (IWRM) in MDG 6. As a sui generis community, New Caledonia benefits from a special status that gives it the competence for water management. In 2019, it defined its orientation plan for a shared water policy (PEPNC). This plan was produced with European financial support as part of the PROTEGE project of the European Development Fund.

New Caledonia, composed of the Main Island and the surrounding islands, has very varied hydrogeological characteristics. As a result, water resource management on "La Grande Terre" is very different from that on the Loyalty Islands.

Competences in water management are divided between the New Caledonian community, the provinces, the communes and the State. Given the special sui generis status of New Caledonia, which gives it a large degree of autonomy, the public river domain is the property of New Caledonia. The community is competent in the management and protection of freshwater resources. It can delegate the management of the resource to the provinces without delegating to them the possibility of setting water management rules. In the event of the mayor's failure to act, the representative of the State may take any measure relating to the maintenance of public health in accordance with the New Caledonian Municipalities Code.

The State, which is also responsible for research and higher education, has been co-financing a "Fil de l'Eau" programme since 2017 as part of the Inter-Community Development Contract. The objectives of this programme are, on the one hand, to support public policies concerning the management of water and its uses and, on the other hand, to coordinate the establishment of an assessment of existing knowledge related to the water issue. This programme aims to ensure consistency between the thematic and scientific diagnosis of priority hydrological issues and those of local authority services.

* * *

1. Propos introductifs

Les sociétés fondent généralement leurs appréciations de l'eau douce, élément naturel, sur un héritage historique en la considérant comme un bien d'usage nécessaire inépuisable et de ce fait, sans valeur d'échange. Ainsi à travers des siècles, l'eau était estimée comme un bien commun gratuit pour la consommation et les activités humaines. Le transport de l'eau a été une préoccupation majeure pour son usage à travers les siècles.

La notion de ressource en eau est apparue au 20^{ème} siècle. Cette idée de ressource exprime le potentiel d'une réserve d'eau douce dont son niveau dépend des flux entrant et sortant. Lorsque l'élément naturel devient une nécessité à l'activité humaine, celui-ci devient une ressource dotée de propriétés conformes aux exigences de l'usage.

L'augmentation progressive de la population mondiale entraîne un besoin en eau potable et des infrastructures de l'assainissement de plus en plus croissant. Les atteintes aux réserves ont motivé, depuis la seconde moitié du 20^{ème} siècle, l'émergence de véritables politiques de gestion et de marchandisation de l'eau.

La conscience environnementale a germé dans les années 1980 en introduisant le concept global des atteintes aux milieux naturels basé sur une nouvelle notion de développement durable. Le rapport Brundtland des Nations Unies a introduit pour la première fois en 1987 la définition du développement durable : « *le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ».

Les discussions scientifiques sur l'impact environnemental des activités humaines et particulièrement sur la couche d'ozone ont démontré que les pollutions liées aux activités humaines de transformation ont un impact à dimension planétaire. La concertation internationale a conduit à l'Agenda 21 qui a, entre autres, positionné la protection des ressources en eau douce et leur qualité comme un enjeu majeur.

Quelque soit leur niveau de développement, tous les pays sont confrontés à deux défis majeurs concernant la gestion de l'eau :

- accès universel à l'eau potable et à l'assainissement,
- enrayer la dégradation des ressources.

Face à cette situation, l'intégration des principes du développement durable dans les politiques nationales a été préconisée par les Nations Unies pour la préservation de la ressource et l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. À cet égard, un guide de plan de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) a été élaboré en France pour que tous les différents usages des ressources en eau soient pris en compte conjointement.

Le mode de vie et le développement économique laissent prévoir une augmentation de 40 % de la consommation d'eau individuelle entre 2009 et 2030. Nous pouvons faire également le constat d'un tarissement de la ressource en eau douce renouvelable par habitant, qui est passée de 17 500 m³ en 1950 à 7 500 m³ en 1995 et pourrait atteindre 5 000 m³ d'ici 2025.

Dans ce contexte, la France, extrêmement attentive à la gestion de la ressource en eau, a adopté la loi de 1992 instituant le principe de gestion équilibrée de la ressource. Celle-ci vise à assurer la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, la restauration et la régénération de la ressource, les usages économiques de l'eau et la protection contre les inondations.

La connexion entre le milieu aquatique et le milieu marin se fait à travers le cycle naturel de l'eau à deux niveaux. Tout d'abord à travers le ciel, l'évaporation marine crée la vapeur d'eau qui est transportée dans l'atmosphère vers le dessus terrestre. Les conditions atmosphériques favorisant la condensation entraînent les précipitations vers le terrestre. Ces précipitations renforcent les nappes par infiltration, les cours d'eau ainsi que les bassins versants. Ces derniers finissent leurs trajectoires vers le littoral ou lagon pour boucler le cycle. Il est à noter que ce continuum est très prononcé dans les milieux insulaires où les écoulements se font sur des courts trajets pour atteindre la mer.

Ainsi, ce cycle démontre que l'impact environnemental de l'activité humaine touche par effet de transport aussi bien le milieu aquatique que le milieu marin. Au-delà de la ressource en eau potable, la dégradation de ces milieux impacte d'autres ressources aquatiques et marines.

Ainsi, la préservation des littoraux et des océans a également soulevé une préoccupation internationale. La convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 a défini le premier cadre onusien des espaces de souveraineté, d'utilisation et de préservation des ressources.

La France a engagé son ambition maritime à l'occasion du Grenelle de la mer en 2009. Les Assises de la mer et du littoral ont été organisées en 2013. Le Conseil national de la mer et du littoral a également réalisé des travaux en 2014 ; ce qui a permis à la France de se mobiliser sur la thématique Océan, à l'occasion de la COP21.

La France a défini sa stratégie nationale pour la mer et le littoral. Celle-ci a fixé quatre grands objectifs de long terme complémentaires et indissociables :

- la transition écologique pour la mer et le littoral ;
- le développement de l'économie bleue durable ;
- le bon état écologique du milieu marin et la préservation d'un littoral attractif ;
- le rayonnement de la France.

Elle a également défini quatre axes stratégiques pour atteindre ses objectifs. Le premier axe préconise de s'appuyer sur la connaissance et l'innovation. En effet, la recherche scientifique marine et maritime française place la France parmi les tous premiers pays européens. Bien que l'expertise française soit bien avancée, beaucoup de carences sur la connaissance de la mer et des milieux marins subsistent notamment au niveau de l'aquaculture, la mise en valeur des ressources biologiques animales et végétales, l'exploitation des fonds. L'impact des activités reste également un champ d'exploration pour mieux identifier la résilience des milieux. Il est à noter que le milieu marin et ses ressources sont également traités dans deux des défis évoqués dans la Stratégie Nationale de la Recherche.

Le deuxième axe correspond au développement durable et résilient des territoires maritimes, avec une approche territoriale adaptée à la mer et au littoral, qui favorisent l'implication des parties prenantes, la conciliation des usages, la valorisation des ressources et la protection des milieux. Elle doit s'appuyer sur des projets de territoires qui impliquent plus sûrement les acteurs, à la fois dans leur définition et dans leur mise en œuvre.

Le troisième axe consiste à soutenir et valoriser les initiatives et lever les freins par l'accompagnement de la transition et le développement des acteurs économiques, l'impulsion des activités émergentes, la fédération des énergies et la valorisation des initiatives des entreprises et de la société civile.

Quant au quatrième axe, il permet de faire rayonner la France sur la scène internationale en cohérence avec l'Objectif n° 14 du Développement Durable adopté en septembre 2015, dans le cadre de l'ONU, par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement, et qui vise à « la conservation et l'exploitation durable de l'océan, des mers et des ressources marines ».

2. Politique publique de l'eau

La France a défini une politique publique de l'eau basée sur la décentralisation pour mieux impliquer les acteurs locaux dans la gestion de l'eau. Des districts hydrographiques ont été définis en métropole ainsi que dans les régions ultra-marines. Dans chaque district, un comité de bassin adopte un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Les agences de l'eau, organes exécutifs dans la politique de l'eau au niveau des bassins, ont été créées par la loi sur l'eau de 1964 en tant qu'établissements publics de l'État. Elles assurent une mission d'intérêt général visant à gérer et à préserver la ressource en eau et les milieux aquatiques.

Les communes françaises ont la responsabilité des investissements et de la gestion des services d'eau potable et d'assainissement. Elles peuvent se regrouper pour assurer cette mission. L'échelon local est le niveau pertinent pour une telle responsabilité dans la mesure où les communes sont en relation directe avec les usagers-consommateurs. Le choix du mode de gestion, direct ou délégué à une entreprise publique ou privée, leur revient entièrement. Ce choix est toujours réversible. Les communes ou leurs groupements assurent le contrôle et l'évaluation des performances de leurs services d'eau et d'assainissement ainsi que la participation effective de toutes les parties prenantes aux décisions liées à l'organisation et à la mise en œuvre de ces services.

Au niveau international, la France est fortement engagée par sa participation active pour un Objectif du Développement Durable (ODD) spécialement dédié à l'eau dans l'Agenda 2030. La France a réussi à inscrire dans l'ODD 6 la cible Gestion Intégrée de la Ressource en Eau (GIRE). La France plaide pour le renforcement de la gouvernance internationale du secteur de l'eau, aujourd'hui dispersée tant dans le cadre onusien que dans les initiatives régionales et internationales. Elle porte aux côtés d'autres États une initiative visant la création d'un comité intergouvernemental doté d'un mandat politique. Intégré au système des Nations Unies, son secrétariat serait assuré par ONU-Eau, le mécanisme de coordination des 28 agences et programmes impliqués dans le secteur de l'eau.

La Nouvelle-Calédonie étant une collectivité *sui generis*, elle bénéficie d'un statut particulier qui lui confère la compétence de la gestion de l'eau. Elle a défini en 2019 son schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée (PEPNC). Ce schéma a été réalisé avec le soutien financier européen dans le cadre du projet PROTEGE du Fonds Européen de Développement.

3. Les ressources en eau en Nouvelle-Calédonie

De façon générale, les enjeux des milieux aquatique et marin sont très particuliers en milieu insulaire. La Nouvelle-Calédonie, composée de la Grande Terre et des îles autour, présente des caractéristiques très variées. Les îles autour de la Grande Terre vivent une insularité dans l'insularité. Les questions liées à la gestion de la ressource en eau sur la Grande Terre se distinguent fortement de celles soulevées sur les îles Loyauté.

En effet, la Grande Terre se caractérise par une série de petits bassins versants transversaux. En moyenne, la Nouvelle-Calédonie enregistre 1 850 mm de précipitations annuelles qui contribuent à la recharge des cours d'eau et des nappes phréatiques qui constituent principalement la ressource en eau de la Grande Terre. Cette ressource semble répondre aux besoins mais elle présente une répartition géographique très hétérogène. Les précipitations peuvent atteindre 4 000 mm sur la côte Est alors qu'elle peut être inférieure à 750 mm sur la côte Ouest.

Quant aux îles Loyauté, elles présentent toutes des caractéristiques géo-hydrologique avec un sol calcaire perméable. Les lentilles d'eau douce se forment par infiltration et accumulation de l'eau de pluie dans la roche et peuvent flotter sur l'eau de mer. Les lentilles d'eau douce sont facilement assujetties aux contaminations de polluants. Il est à noter que les caractéristiques géologiques de ces îles ne permettent aucun réseau hydrographique de surface. La seule ressource en eau est la lentille d'eau douce. Une des solutions pour remédier à la pénurie de la ressource est l'utilisation de procédés de dessalement de l'eau de mer comme c'est le cas de l'île d'Ouvéa.

Dans le continuum des bassins versants vers le lagon, l'inscription depuis 2008 de six zones marines au patrimoine mondial de l'UNESCO atteste de la Valeur Universelle Exceptionnelle (VUE) du parc naturel de la mer de corail de la Nouvelle-Calédonie. À ce titre, une attention particulière doit être portée à l'égard de l'impact environnemental sur les bassins versants qui peut avoir des répercussions sur la qualité environnementale des zones classées du lagon. Il est à noter que le maintien du classement de ces zones dépend de la gestion des ressources avec une obligation de résultats en matière de gestion et de suivi du bien naturel. À ce titre, l'État demeure l'interlocuteur de l'UNESCO dans l'accompagnement de la collectivité qui œuvre au quotidien au suivi, avec l'appui d'un comité de gestion du parc co-présidé par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et le représentant de l'État.

4. Compétences en matière d'eau potable

La Nouvelle-Calédonie :

Les compétences en matière de gestion de l'eau sont réparties entre la collectivité Nouvelle-Calédonie, les provinces, les communes et l'État.

Étant donné le statut particulier *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie lui conférant une large autonomie, le domaine public fluvial est la propriété de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi, les cours d'eau, les lacs, les nappes souterraines et les sources lui appartiennent. La collectivité est compétente en matière de gestion et protection de la ressource en eau douce. Elle peut déléguer aux provinces la gestion de la ressource sans pour autant leur déléguer la possibilité de fixer les règles de gestion de l'eau.

La Nouvelle-Calédonie est compétente en matière d'hygiène publique et de santé. Les provinces peuvent demander la délégation auprès du congrès pour adapter et appliquer la réglementation dans ce domaine de compétence. La sécurité sanitaire et la qualité de l'eau sont indispensables pour la prévention de la transmission des maladies d'origine hydrique.

Des périmètres de protection des eaux (PPE) doivent être mis en place autour des points de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines. La Nouvelle-Calédonie est compétente pour déclarer l'utilité publique des PPE et pour définir les prescriptions nécessaires à la protection de la ressource en eau.

En matière de gestion des risques naturels, la Nouvelle-Calédonie est également compétente en la matière depuis le transfert de ces compétences en 2014.

Les Provinces :

La compétence environnement n'étant dévolue ni à l'État, ni à la collectivité Nouvelle-Calédonie, ni aux communes, il revient aux provinces d'exercer cette responsabilité sur les territoires provinciaux. Les trois provinces ont élaboré chacune leur propre code de l'environnement.

C'est à ce titre que la pêche en eau douce a été modifiée par la Province Sud dans son périmètre. La Province Nord a réglementé les prélèvements d'eau. Les provinces ont adopté une réglementation relative aux Installations Classées Pour l'Environnement (ICPE) pour encadrer les activités à risque.

Les provinces ayant reçu délégation de la gestion des cours d'eau ont compétence pour :

- les prélèvements d'eau superficielle et souterraine ;
- l'entretien du lit et la protection des berges des cours d'eau ;
- la modification du lit et des berges des cours d'eau ;
- l'extraction de matériaux.

Les communes :

Les communes sont compétentes en matière de salubrité publique. Au titre de la police municipale, les communes sont chargées de la prévention des accidents comme par exemple les inondations. Chaque commune peut fixer dans son plan d'urbanisme directeur, les règles de gestion de l'eau dans ce champ de compétence. La distribution d'eau potable et l'assainissement sont des services publics qui relèvent de la responsabilité des communes. Il est à noter que les actions des communes pour l'assainissement sont encadrées par les provinces concernées.

L'État :

En cas de carence du maire, le représentant de l'État peut prendre toute mesure relative au maintien de la salubrité publique conformément l'article L. 131-13 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

L'État est également compétent en matière de recherche et enseignement supérieur. Le développement des connaissances scientifiques dans le domaine des sciences de l'eau et les sciences marines fait partie des priorités de l'État. Comme évoqué précédemment, la stratégie nationale de la recherche et celle de la mer et du littoral placent ces recherches scientifiques comme nécessité pour la gestion des milieux aquatique et marin.

Le Consortium de la Recherche, de l'Enseignement Supérieur et de l'Innovation pour la Nouvelle-Calédonie (CRESICA) constitue un véritable levier pour soutenir les pouvoirs publics à l'aide à la décision pour tout ce qui concerne les milieux aquatique et marin de la Nouvelle-Calédonie. L'Université de Nouvelle-Calédonie, avec les organismes de recherche présents sur le territoire, concourt à l'élaboration des études dans le domaine des sciences de l'eau que ce soit les sciences dures ou les sciences humaines et sociales.

L'État cofinance majoritairement un programme « Fil de l'Eau » depuis 2017 dans le cadre du contrat de développement Inter-collectivité.

5. Programme Fil de l'Eau

Le programme « Fil de l'Eau », en cours de réalisation par le CRESICA, est en adéquation avec l'actualité sur les forums H₂O organisés par la Mission Inter Services de l'Eau (MISE) en Nouvelle-Calédonie ; ce qui témoigne de l'accompagnement des opérateurs de l'État qui apportent leurs concours dans le domaine des sciences de l'eau et des sciences marines.

Les objectifs de ce programme sont d'une part, appuyer les politiques publiques concernant la gestion de l'eau et de ses usages et d'autre part, coordonner l'établissement d'un bilan des connaissances existantes liées à la problématique de l'eau. Ce programme s'attache à mettre en cohérence thématique et diagnostic scientifique sur les problématiques prioritaires en matière hydrologique avec celles des services des collectivités.

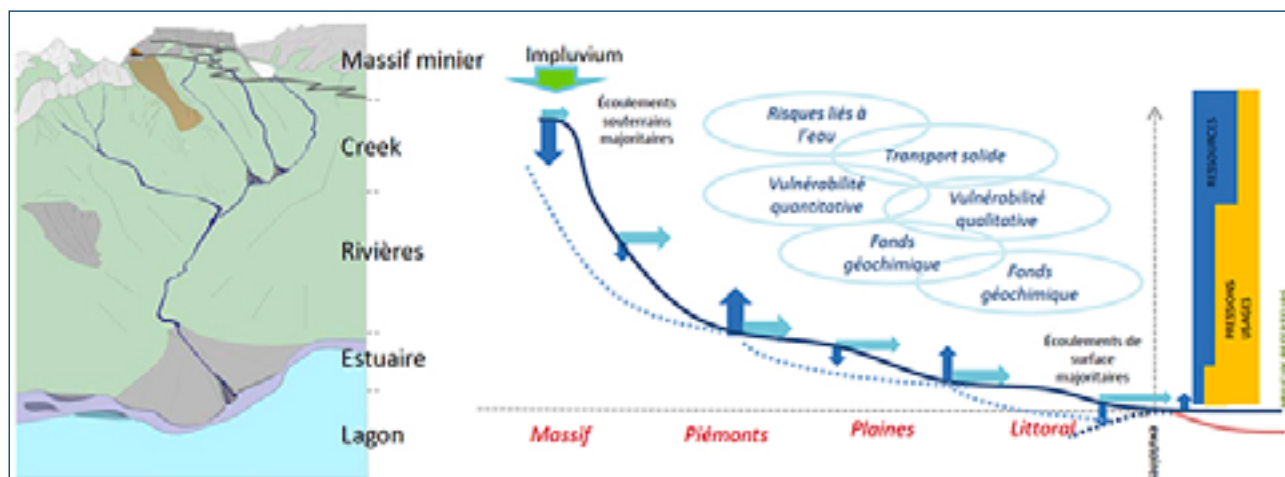
La Stratégie Nationale de la Recherche française (SNR) a prescrit 10 défis auxquels les activités de recherche des acteurs de la recherche doivent répondre. Les travaux proposés sur la caractérisation sanitaire des milieux hydrologiques répondent dans un premier temps au défi n° 1 relatif à la « gestion sobre des ressources et adaptation au changement climatique ».

La caractérisation des polluants émergents, les polluants organiques et métaux lourds pour la prévention de la santé des populations répond au défi n° 4 « Santé et bien-être ».

La dimension sciences humaines et sociales du projet avec la prise en compte du caractère coutumier inscrit dans la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie répond au défi n° 8 « Société innovante, intégrative et adaptative ».

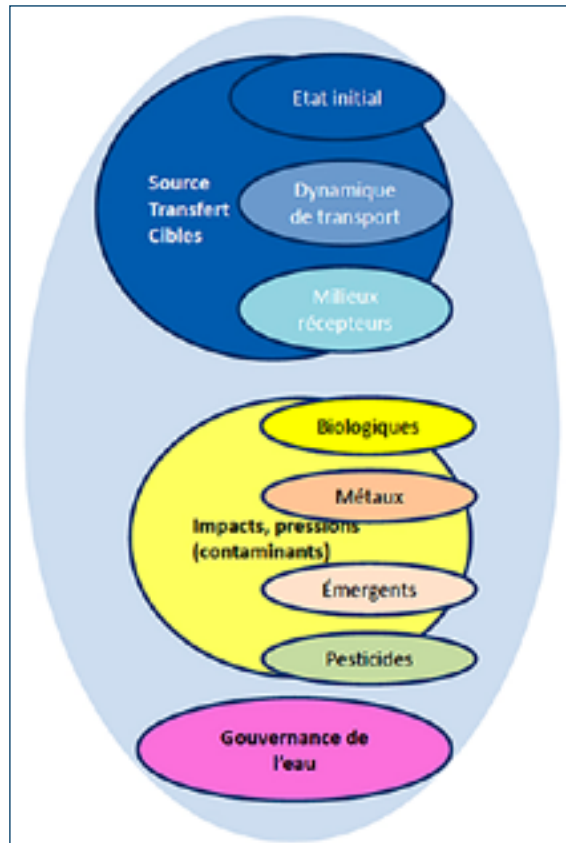
L'évaluation des ressources en eau et la définition d'un état de référence permettent de répondre au défi de l'accès à l'eau par les populations.

L'ensemble des propositions recueillies dans le cadre de ce programme « Fil de l'Eau » ont fait l'objet d'une consolidation, sous l'égide de la Délégation Territoriale à la Recherche et à la Technologie du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, par l'implication des chercheurs eux-mêmes pour aboutir à un projet partagé avec un continuum des activités scientifiques de la source jusqu'au lagon comme indiqué sur le schéma suivant :



Des choix de sites ont été élaborés pour couvrir l'ensemble du territoire dans un équilibre entre les différentes provinces de la Nouvelle-Calédonie.

Le programme concerne trois objectifs scientifiques regroupés en deux projets :



• **Meilleure connaissance de la ressource et du milieu, y compris le milieu récepteur :**

Dans un premier temps, un bilan hydrologique est nécessaire pour établir l'état zéro. Ensuite une évaluation des ressources en eau afin d'analyser les capacités pour l'alimentation en eau potable (AEP). La vulnérabilité reste un souci pour évaluer la capacité d'auto-épuration des eaux et la résilience des systèmes.

• **Domaine normatif et réglementaire :**

Cet objectif vise à élaborer un appui méthodologique et proposer des indicateurs de suivi de la qualité de l'eau. Les équipes de recherche se penchent sur les questions liées aux polluants dus aux rejets et leur diffusion par les mécanismes de transport de particules.

• **Gouvernance de l'eau :**

L'organisation sociale, particulièrement sur les terres coutumières, nécessite un accompagnement par les chercheurs spécialisés dans le domaine des sciences humaines et sociales. À partir de la connaissance de l'organisation sociale et politique sur terres coutumières,

les équipes de recherche proposeront une analyse sur l'association des populations riveraines à la gestion et à la gouvernance de l'eau. Des réflexions sont également menées sur le statut juridique à définir pour l'eau. Ces travaux s'articulent autour de quatre axes.

Le premier axe concerne l'analyse des représentations associées à l'eau en terres coutumières, au travers des liens à la terre, aux langages-cultures ou au sacré. Le deuxième axe est relatif aux pratiques des savoirs et de leurs évolutions en lien avec les changements de mode de vie et les dynamiques territoriales locales. Le troisième axe correspond à l'analyse des cadres réglementaires et juridiques et aux mises en perspective avec les pratiques locales. Le quatrième axe est transversal et vient en appui à la co-construction pratiques et aux règles de gestion adaptées. L'ensemble de ces axes sera accompagné par une animation et co-apprentissage.

L'ensemble des actions scientifiques favorise la coopération entre les différents membres du CRESICA autour d'un seul programme. La politique de site, contractualisée avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, prend tout son sens avec l'élaboration de projets communs et partagés par l'ensemble des acteurs du site calédonien.

Les aspects sanitaires des eaux de surface impliquent l'Institut Pasteur de Nouvelle-Calédonie, le Centre Hospitalier Territorial (CHT), l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) et l'Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC). Ces études concernent la contamination hydrique par la leptospirose qui est une maladie, commune à l'homme et certains animaux, d'origine bactérienne sévère. Cette maladie, ayant une incidence la plus élevée en Océanie par rapport au reste du monde, affecte tout particulièrement les populations océaniques rurales. En Nouvelle-Calédonie, on recense 1 à 18 décès par an depuis 1997, à cause de la leptospirose, sur 15 à 200 cas déclarés par an. De meilleures connaissances de la survie des leptospires dans l'environnement et de la durée de leur présence dans les eaux lors des pluies permettront d'améliorer la prévention. Les fortes pluies favorisent la contamination de façon saisonnière, au contact de sols ou d'eaux pollués. Le programme vise à apporter des éléments relatifs au mode de vie et aux mécanismes de survie de ces bactéries, demeurant aujourd'hui insuffisamment connus. Afin d'améliorer les connaissances, la description de l'habitat, des préférences écologiques des leptospires pathogènes et des modalités de leur mise en suspension dans les eaux lors des pluies sont proposées par les équipes de recherche spécialisées. Les travaux préliminaires ont permis également à l'Institut Pasteur de Nouvelle-Calédonie de décrocher un financement à travers l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) qui représente un des dispositifs le plus sélectif au niveau national.

Les études de l'exposition humaine aux métaux Nickel et Chrome via l'eau de distribution sur l'Île des Pins, les communes de Houailou, de Poya et Lifou ont été programmées par une action scientifique commune de l'Université de la Nouvelle-Calédonie, l'IRD, la Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC), l'INSERM, le BRGM et l'antenne CNRS de Nouvelle-Calédonie. Un premier projet METEXPO (METaux-EXPOsition), financé par l'État et les collectivités à travers le CNRT (2015-2017), avait mis en évidence des concentrations élevées de Ni et/ou de Cr dans les urines des habitants de Nouvelle-Calédonie, en particulier chez les jeunes et les personnes âgées. Le programme « Fil de l'Eau » vise également à proposer des hypothèses concernant l'origine de l'exposition à ces métaux, à évaluer le rôle des épisodes météorologiques dans leur dispersion et à identifier les populations à risque ; ceci afin de permettre la mise en œuvre de mesures de protection de la population locale par les autorités de santé publique et d'orienter, le cas échéant, les schémas d'alimentation en eau potable.

Pour le bassin versant avec la définition de l'état de référence et l'identification des ressources en eau, le Bureau de Recherche Géologique et Minière (BRGM), l'Université de la Nouvelle-Calédonie, le Service Géologique de Nouvelle-Calédonie (SGNC) et la Direction des Affaires Vétérinaires Alimentaire et Rurales coopèrent dans le cadre de ce programme.

Le Centre Hospitalier Territorial (CHT), l'Université UNC et l'IRD proposent des études sur les polluants émergents, les polluants organiques et métaux lourds. Ces études portent sur le transport de ces polluants de la source vers les écosystèmes récifaux-lagonaires. Bien que les polluants organiques et métalliques soient étudiés depuis longtemps dans la plupart des zones maritimes tempérées, ils n'ont été étudiés que plus récemment dans les milieux coralliens avec des connaissances encore relativement fragmentaires. Il est à noter que l'État, à travers l'Agence Nationale de la Recherche, a attribué, dans le cadre du Programme d'Investissement d'Avenir, le label Laboratoire d'Excellence « Labex Corail » à la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, une reconnaissance de l'excellence des travaux de recherche dans le domaine de la préservation des coraux. Ces études apporteront une aide précieuse à la décision des pouvoirs publics locaux qui ont la charge de la gestion du parc naturel de la mer de Corail.

L'IFREMER, en coopération avec l'Université de la Nouvelle-Calédonie et l'antenne de l'IRD à Nouméa, propose l'identification de la signature des eaux, des rivières et des estuaires. Pour tenir compte des pressions anthropiques qui ne cessent de croître sur les milieux littoraux et côtiers, l'évaluation de l'état écologique des écosystèmes marins doit considérer la variabilité naturelle des écosystèmes, la capacité de résilience et l'impact des changements globaux. Une approche écosystémique, nécessaire à la mise en œuvre d'une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), est proposée. Ces travaux visent à la qualification et à la quantification des apports des rivières, en lien avec le niveau d'anthropisation des bassins versants. Ce qui permet d'identifier une signature chimique et/ou biologique de ces eaux pour tracer leur évolution dans les panaches et leur impact sur les communautés microbiennes du lagon. En effet, le fonctionnement des écosystèmes marins à différentes échelles spatiales et temporelles dépend de l'abondance et de la composition de ces communautés. L'analyse de leur variabilité spatio-temporelle et de leur réponse aux fluctuations environnementales associées aux apports terrigènes est donc essentielle pour comprendre les structures biogéographiques des écosystèmes marins dans leur ensemble.

L'impact de la mangrove sur le transfert des éléments traces métalliques par la matière organique dissoute colorée est entrepris par l'IRD, l'Université de la Nouvelle-Calédonie en coopération avec l'Université de Toulon. Les sols côtiers de la Nouvelle-Calédonie, essentiellement composés de latérite, sont exploités depuis des décennies pour leurs teneurs en Éléments Traces Métalliques. Sur ces sols côtiers, la mangrove produit une part importante de matière organique qui lui donne la capacité d'accumuler et de jouer le rôle de réservoir de Matières Organiques Dissoutes. Ces dernières peuvent être transportées vers l'océan sur de grandes distances. Ces études concernent le rôle puits/source de ces écosystèmes à l'aval des massifs miniers de Nouvelle-Calédonie vis-à-vis de la dynamique des éléments traces métalliques à l'interface terre-mer. Les équipes de recherche impliquées dans ces études s'appuient sur les propriétés de fluorescence d'une fraction de la matière organique dissoute.

L'étude des mécanismes de floculation est proposée par l'Université de la Nouvelle-Calédonie et l'IRD. Les phénomènes d'érosion selon les conditions météorologiques contribuent à charger les rivières des massifs miniers de Nouvelle-Calédonie en quantité plus ou moins élevées de Matières En Suspension. L'interface entre les rivières et le milieu marin est caractérisée par un fort gradient de salinité. Dans ces conditions, les matières en suspension sont susceptibles de s'agréger et de flocculer à travers l'eau salée avant de sédimenter. Ainsi la dynamique des Matières En Suspension dans les milieux estuariens à l'aval des sites miniers est fortement corrélée à ces mécanismes. Cette étude proposée par les équipes de recherche permet d'explorer l'aptitude à l'agrégation, la floculation et la sédimentation des matières en suspension lorsqu'elles sont transportées par les rivières sur site minier vers l'interface eau douce/eau salée. Les analyses granulométrique, minéralogique et cristallographique permettent de déterminer les phases minérales présentes et de préciser leur distribution de taille. Ces résultats contribuent à la prévision de la dispersion des matières en suspension vers le lagon qui est indispensable pour anticiper les éventuelles pollutions du lagon dues à la survenue d'événements liés aux risques naturels ou technologiques extrêmes.

Les aspects sciences humaines et sociales sont proposés par l'Institut Agronomique de Calédonie, le CIRAD, l'Université de la Nouvelle-Calédonie en coopération avec l'INRAE, l'Australian National University de Canberra et l'Université Allemande de Cologne. Ce volet concerne particulièrement la gouvernance de l'eau sur terres coutumières en Nouvelle-Calédonie. Ces études ont pour objectifs de proposer des outils de gestion et de politique adaptée à partir de la connaissance des usages et des savoirs. Comme évoqué en préambule, la ressource en eau en Nouvelle-Calédonie n'est pas une ressource rare. Néanmoins, les terres se situant dans les aires coutumières ne peuvent pas avoir la même approche en termes de gestion que sur les terres se situant sur les aires relevant du droit commun. Les terres coutumières en Nouvelle-Calédonie sont exclues du domaine fluvial selon l'article 44 de la loi organique régissant la collectivité. De ce fait, plusieurs questions restent en suspens en ce qui concerne les terres coutumières comme l'accès et la tarification de l'eau potable, les pollutions, les inondations et les pénuries d'eau.

6. Conclusion

Les enjeux des milieux aquatique et marin font partie des priorités de l'État. La France place la responsabilité publique de l'eau et de l'assainissement à l'échelon local, qui paraît le niveau le plus pertinent au plus proche des usagers-consommateurs. La Nouvelle-Calédonie est dotée de la compétence de la gestion de l'eau. À travers le programme « Fil de l'Eau », l'État mobilise les établissements publics nationaux de recherche scientifique, implantés en Nouvelle-Calédonie, pour l'accompagnement des collectivités, afin de continuer à avancer dans ce domaine. La définition d'un cadre réglementaire adapté à la Nouvelle-Calédonie, les mécanismes de financement ainsi que la gouvernance restent une préoccupation majeure.

La mobilisation des organismes de recherche par l'État, pour la création de connaissances scientifiques nécessaires à l'accompagnement de la collectivité dans la gestion de son parc marin de corail, est également une priorité inscrite dans la politique de site contractualisée par l'Université de la Nouvelle-Calédonie avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en soutien avec les organismes de recherche implantés en Nouvelle-Calédonie.

► Brèves réflexions sur la répartition des compétences et la politique de l'eau (douce) partagée en Nouvelle-Calédonie

► Anne Perrier Gras

Ancienne élève de l'École nationale d'administration,

Présidente de tribunal administratif et de cour administrative d'appel honoraire

Résumé

Alors qu'il y a urgence à déterminer des priorités, et à agir, l'actuelle répartition des compétences en matière d'eau (douce) en Nouvelle-Calédonie, héritée de l'histoire, ne favorise pas la mise en œuvre d'une politique coordonnée et participative de l'eau. Ce, en dépit de l'adoption en 2019 du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée (PEP-NC). Alors que l'Accord de Nouméa se rapproche de son terme, des scénarii alternatifs peuvent s'envisager.

Abstract

While there is an urgent need to determine priorities and take action, the current division of competences in the field of (fresh) water in New Caledonia, inherited from history, does not favour the implementation of a coordinated and participatory water policy. This is despite the adoption in 2019 of the Orientation Plan for a Shared Water Policy (PEP-NC). As the Noumea Accord draws to a close, alternative scenarios may be considered.

* * *

L'eau est un bien commun vital¹, à la préservation et la gestion duquel concourent différentes politiques publiques : celles menées en matière d'environnement au premier chef, mais aussi de développement, économie (agriculture, industrie, mine, tourisme, etc.), urbanisme, hygiène publique et santé, sécurité civile (inondations, feux de forêt, etc.), patrimoine, etc.

1. En Nouvelle-Calédonie : « 7 ménages sur 100 n'ont pas accès à l'eau courante, 40 % de la population de la côte Est n'a pas accès à de l'eau traitée, la moitié des captages ne sont pas protégés, 60 % des Nouméens ne sont pas raccordés au réseau collectif, la ressource est menacée par l'érosion, les feux et les espèces envahissantes, 600 km de cours d'eau sont surengravés et nous n'atteindrons jamais l'autosuffisance alimentaire sans eau. » : extraits de la préface du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie, par Nicolas Metzdorf, en qualité de porte-parole du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chargé du budget, de l'énergie, de l'agriculture et de la politique de l'eau, contribution suivie par celle de Didier Poidyalwane, en qualité de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chargé des affaires coutumières, de l'écologie et du développement durable. [https://eau.nc/sites/default/files/documents/pep - schema_dorientation_pour_une_politique_de_leau_partagee_de_la_nouvelle-caledonie.pdf](https://eau.nc/sites/default/files/documents/pep_-_schema_dorientation_pour_une_politique_de_leau_partagee_de_la_nouvelle-caledonie.pdf)

Le cycle de l'eau, quant à lui, se décompose en grand cycle² (« l'eau de la nature ») et petit cycle³ (« l'eau domestique »).

Gérer durablement l'eau est indispensable pour permettre un développement économique compatible avec un accès à une eau de qualité pour tous, tout en préservant et protégeant les milieux et la biodiversité. C'est l'objectif des politiques publiques précitées, qui ont plusieurs leviers à cet effet :

- normatifs,
- financiers,
- de gestion,
- de contrôle.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la question de l'eau est abordée de façon différente par les collectivités publiques selon qu'elles sont :

- en responsabilité de telle ou telle politique publique (compétences normatives et/ou de gestion),
- (co)financeurs,
- contrôleurs,
- et/ou propriétaires d'un domaine public ou privé.

En Nouvelle-Calédonie, la problématique de l'eau (autre que maritime) ne relève pas d'une compétence homogène attribuée en son entier à une institution ou une collectivité de la Nouvelle-Calédonie⁴. Par rapport à son importance vitale, la « ressource en eau douce » est même singulièrement fort peu présente dans les textes statutaires : mentionnée dans le statut Defferre de 1957, elle réapparaît un peu en 1995 et 1999 à propos des délégations de gestion des cours d'eau, puis en 2009 à propos du domaine public fluvial. La délicate question foncière pèse certainement pour beaucoup dans ce mutisme relatif.

Seule la qualité, reconnue en 1957 au Territoire⁵, de propriétaire (hors terres coutumières⁶) des cours d'eau, lacs, étangs, et eaux souterraines, a traversé les décennies, même si l'appartenance de cette ressource en eau au domaine public de la Nouvelle-Calédonie n'a été statutairement mentionnée qu'en 2009⁷.

Excepté le maintien de la possibilité de délégation par la Nouvelle-Calédonie aux provinces de la gestion de ses cours d'eau⁸, la loi organique de 1999 ne prévoit aucun mécanisme spécifique de coopération ou de délégation de compétences entre institutions, en la matière.

2. Cycle de l'eau : phénomène, sans cesse recommencé, qui transforme en vapeur d'eau les eaux qui s'évaporent des mers et océans (97 % de l'eau), cours d'eau et lacs (3 %), végétation, sols, hommes et animaux, et (maritimes et douces). Cette vapeur s'accumule dans les nuages, qui se déplacent sous diverses impulsions, et retombe en eaux pluviales.

3. Desserte en eau potable, assainissement des eaux usées, etc.

4. Voir l'article « La reconnaissance législative du domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie, la fin d'une longue période d'insécurité juridique », Céline Massenavette, *Revue juridique de l'environnement*/2011/ : 1 : pp. 17-30.

5. Territoire devenu ensuite la Nouvelle-Calédonie.

6. 54 % des captages d'eau potable se trouvent en terres coutumières.

7. Article 44 de la loi organique du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

8. Renommée purement rédactionnellement « gestion de la ressource en eau » par un amendement en commission des lois du Sénat en 1999, cf. la nouvelle rédaction de l'article 47 I dans la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. Voir sur ce point le rapport Hyest n° 180, fait au nom de la commission des lois, déposé le 28 janvier 1999, page 107, et l'article « La reconnaissance législative du domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie, la fin d'une longue période d'insécurité juridique », Céline Massenavette, *Revue juridique de l'environnement*/2011/ : 1 : pp. 17-30.

Certes dans le cadre plus général de la gouvernance du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie, ou de l'environnement⁹, ou encore de la mine, État, Nouvelle-Calédonie, provinces et communes ont des occasions d'échanger en matière d'eau.

Mais il a fallu attendre une décennie, après les Assises de l'eau organisées en 2008 et 2009 par le Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, pour que les diverses institutions conviennent de la nécessité d'une politique de l'eau partagée, et la concrétise par le vote au congrès de la Nouvelle-Calédonie en 2019¹⁰ du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie (PEP NC)¹¹.

Mais depuis, la mise en œuvre politique et décisionnelle de ce schéma reste à venir, dans un contexte budgétaire très contraint. L'actuelle répartition des compétences a-t-elle montré ses limites ? Après un rappel historique (I), puis la description du cadre découlant de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 (II), quelques scénarii alternatifs seront rapidement esquissés.

I) Historique

Jusqu'à la création des régions par la loi du 23 août 1985, le Territoire a disposé d'une compétence de principe en matière d'environnement (dont fait partie l'eau, usuellement¹²).

Depuis le statut Defferre de 1957, le « Territoire » apparaît également comme le propriétaire historique des ressources en eau douce.

Peu après l'entrée en vigueur de la première loi métropolitaine sur l'eau de 1964, les autorités territoriales ont adopté la délibération n° 105 du 9 août 1968 règlementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie. Ces dispositions¹³ présentent aujourd'hui un caractère largement obsolète.

De septembre 1985 à la loi référendaire du 9 novembre 1988, ce sont les régions (à travers les trois statuts successifs de 1985, 1986 et janvier 1988 qui deviennent compétentes en matière de protection d'environnement. Le Territoire reste propriétaire des cours d'eau hors ceux situés en terre coutumière.

C'est dans le cadre de la loi référendaire de 1988 que :

- d'une part les provinces, institutions nouvelles dotées d'une compétence de droit commun par rapport aux compétences attribuées à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie, deviennent en charge de l'environnement, du développement économique, de l'urbanisme, du tourisme, de leur domaine public maritime, etc.,
- d'autre part, la Nouvelle-Calédonie, en tant que propriétaire des cours d'eau, lacs, eaux souterraines, autres que ceux situés en terre coutumière, a envisagé une délégation de compétences aux provinces.

C'est avec une base juridique fragile que la délibération n° 127/CP du 26 septembre 1991 relative à l'administration des intérêts patrimoniaux et domaniaux du Territoire, a prévu pour la première

9. Cf. article 5 de la délibération n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement.

10. Cf. délibération n° 419 du 19 mars 2019 portant approbation du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie.

11. Voir : « <https://eau.nc/politique-de-leau-partagee/presentation> » et plus particulièrement : https://eau.nc/sites/default/files/documents/pep_un_enjeu_strategique.pdf.

12. Cf. périmètre usuel des codes de l'environnement.

13. Voir aussi le code civil de Nouvelle-Calédonie.

fois une délégation pour la gestion des cours d'eau, et la possibilité de concession pour l'implantation d'ouvrages. Sur la base juridiquement plus solide de l'article 10 de la loi référendaire de 1988, dans sa version modifiée en 1995, la gestion des cours d'eau a été officiellement déléguée aux provinces Nord et Sud depuis 1997, par la délibération 238/CP du 18 novembre 1997, et les conventions successivement prises sur cette base¹⁴.

L'objet possible de la délégation actuelle ne se limite pas à l'entretien du cours d'eau (lit et protection des berges) auquel est tenu le propriétaire en « bon père de famille ». Avec une base juridique plus discutable, la délibération 238 du 18/11/1997¹⁵ mentionne en effet¹⁶ également : « tout pouvoir pour gérer, comprend l'instruction et la délivrance des autorisations » pour :

- les prélèvements d'eau superficielle et souterraine,
- l'extraction de matériaux.

Le mécanisme de la délégation de gestion est le suivant : celle-ci est mise en place moyennant une dotation spécifique allouée annuellement par la Nouvelle-Calédonie, ou désormais par l'Agence rurale¹⁷, à chaque province concernée, au vu d'un programme prévisionnel d'intervention¹⁸.

Les discussions interinstitutionnelles ont porté ces derniers temps essentiellement sur les délégations de gestion des cours d'eau entre Nouvelle-Calédonie et provinces¹⁹, alors que les montants en cause

14. Ainsi, pendant environ 15 années de versement systématique par la Nouvelle-Calédonie d'une enveloppe annuelle de 100 MF CFP à chacune des provinces Nord et Sud, ces dernières ont réalisé l'entretien et l'aménagement des cours d'eau et la délivrance des autorisations de prélèvements. À noter qu'entre 2006 et 2008, une redéfinition des pratiques et des modalités d'interventions dans les cours d'eau est survenue, avec à l'appui le rapport d'expertise Lazerges précité qui précise que seul l'entretien courant est une obligation pour le propriétaire. À partir de 2008, c'est l'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles (APICAN), auquel vient de succéder l'Agence rurale, qui a versé des dotations, d'un montant moindre, destiné, en suivant les préconisations du rapport Lazerges précité, à permettre au moins l'entretien courant de cours d'eau.

Le bilan dressé en 2019, fait état d'un budget annuel de maîtrise d'œuvre provinciale de l'ordre 180 MF/an :

- Province Sud : 120MF/an : 78 MF de frais de personnel (13 « postes équivalents à un temps plein (ETP) »), et 45 MF d'études et prestations,
- Province Nord : 60MF/an : 48 MF de frais de personnel (4,5 ETP) et 21 MF d'études et prestations.

La Province Sud a reçu 25 millions de F CFP en 2019 au titre de la convention de délégation de gestion.

Pour mémoire, s'ajoutent pour la Nouvelle-Calédonie environ 280 MF/an se décomposant comme suit : 200 MF de frais personnel (19 ETP) et 75 MF d'études et prestations, pour ses propres missions, non déléguées ou non assumées par la délégataire (instruction domaniale, réseau de surveillance de la ressource eau...).

15. Les ouvrages de franchissement, les ouvrages hydrauliques et les barrages hydroélectriques sont exclus du champ de la délégation de gestion (article 3 de la délibération 238).

16. Mais sans définir ni les objectifs, ni les moyens associés...

17. Venant aux droits de l'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles de Nouvelle-Calédonie (APICAN), qui finançait cette délégation de gestion depuis 2010, établissement public auquel l'Agence rurale succède. L'agence dispose de recette affectée (elle est dotée du produit de la taxe sur les conventions d'assurances (TCA), et d'une partie (de l'ordre de 5 %) de la Taxe de Soutien aux Productions Agricoles et Alimentaires (TSPA). Dans le contexte budgétaire actuel, elle ne souhaite pas contribuer au-delà de l'entretien des cours d'eau.

18. En province des Îles Loyauté, le foncier est composé uniquement de terres coutumières et les eaux souterraines (puisque'il n'y a pas d'eaux superficielles) qui ne font donc pas partie du domaine de la Nouvelle-Calédonie. Il n'y a donc pas de délégation de gestion. La province a en revanche du fait de la fragilité de sa ressource en eau, bénéficié du programme SAGE.

19. Dans l'optique d'une meilleure efficacité de la gestion des eaux, la révision de la délégation de gestion entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces a été initiée en 2019 par un bilan sur 10 ans. Rapport de mission sur la délégation de gestion de la ressource en eau et la gestion du domaine public fluvial en Nouvelle-Calédonie (C. Pittet, DAVAR 2019).

compris paraissent très faibles par rapport au budget précité de l'eau : de l'ordre de 120 MF CFP annuellement pour la province Sud²⁰, 60 à 70 MF CFP celui de la province Nord²¹.

Les provinces Nord et Sud ont fait connaître à la Nouvelle-Calédonie leur intention, à dotation non revue à la hausse, de rendre tout ou partie de la délégation de gestion. Parmi les hypothèses envisagées, une province pourrait conserver la gestion des autorisations de prélèvement, notamment en ce qui concerne les terres agricoles. Il est possible de s'interroger sur la faisabilité et la pertinence d'un tel système, en l'absence de définition d'un cadre précis en la matière. C'est un des objectifs possibles des travaux législatifs et réglementaires actuellement menés²² en matière d'eau, sous l'égide de la Nouvelle-Calédonie, au sein de l'atelier juridique interinstitutionnel PEP-NC.

Cette question de la délégation de gestion des cours d'eau, à enjeu budgétaire donc proportionnellement modeste, est en fait assez représentative de :

- la complexité du périmètre de la notion de « domanialité de la ressource en eau », et de l'étendue des droits et devoirs du propriétaire public²³,
- le millefeuille administratif précité,
- l'obsolescence et l'insuffisance du cadre juridique flou, aux bases anciennes (délibération n° 105 du 9 août 1968²⁴, code civil de Nouvelle-Calédonie). Ce cadre ne facilite pas la « gestion intégrée » des ressources en eau, et crée un contexte favorable à l'indécision.

À noter qu'au cours des travaux parlementaires préparatoires à la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la commission des lois du Sénat, par un amendement purement « rédactionnel », a toiletté la base légale de la délégation de compétence en remplaçant, dans l'article 47 I), la dénomination « cours d'eau », utilisée de 1991 à 1999, par celle de « ressource en eau ».

Mais, à part ce point, la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 n'a nullement simplifié le millefeuille administratif de la répartition des compétences mobilisées plus ou moins directement par les grand et petit cycles de l'eau. Elle l'a même complexifié.

En 2012, une loi du pays relative au domaine public immobilier a été adoptée par la Nouvelle-Calédonie, rendant applicable aux dépendances fluviales les grands principes de la domanialité.

Depuis, le cadre législatif et réglementaire n'a pas significativement évolué. En revanche, en matière de gouvernance, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie organise depuis 2018 un forum sur l'eau (Forum H2O) afin de faire participer tous les acteurs calédoniens.

20. Qui n'a pas signé la dernière convention de délégation de gestion en raison du désaccord sur les montants proposés.

21. La délégation de gestion n'est pas rémunérée à la hauteur de ce qu'engagent les provinces délégataires. La Province Nord n'accepte pas depuis plusieurs années cette enveloppe car elle est jugée largement insuffisante. La province Sud l'a récemment rejoint dans cette démarche.

Cf. « rapport de mission sur la délégation de gestion de la ressource en eau et la gestion du domaine public fluvial en Nouvelle-Calédonie de Cécile Pittet, version août 2019 ».

22. Projet de loi de pays sur l'eau.

23. Cf. le Rapport de mission, n° 1556 de Janvier 2008 de M. Lazerges, Igraff, intitulé : « Appui à la définition d'une meilleure politique de gestion des cours d'eau en Nouvelle-Calédonie ». Pour M. Lazerges, les obligations du propriétaire des cours d'eau se limitent à l'entretien courant, à l'exclusion de travaux de reprofilage de lit ou d'extractions de matériaux.

24. La délibération n° 105 de 1968 demeure à ce jour LE texte de référence pour les pollutions...

La synthèse d'orientation et de contenu de la politique de l'eau (17 octobre) a été un événement majeur de 2018. Entre temps, la mission interservices de l'eau (MISE²⁵) est allée à la rencontre des acteurs de terrains durant 6 journées d'échanges, cela dans les différents contextes calédoniens afin de compléter les constats émanant du forum H2O.

Ce format de rencontre, qui permet d'établir un point de situation périodique sur la politique de l'eau, est officialisé sous la dénomination « Forum annuel de l'eau »²⁶.

La nécessité d'une politique publique coordonnée a été enfin concrétisée en 2019²⁷ par le vote, à l'unanimité, par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie (PEP NC)²⁸.

En exergue du schéma, l'ambition, « l'ardente obligation », de

« relever trois défis majeurs :

- de l'eau pour la nature,
- de l'eau pour la santé,
- de l'eau pour l'économie.

Trois défis à concilier, tout en reconnaissant l'eau comme patrimoine commun de la Nouvelle-Calédonie et élément de son identité culturelle ».

Le schéma de la Politique de l'eau (6 Objectifs stratégique déclinés en plus de 400 actions spécifiques) a été techniquement bâti par une « collégialité interservices », dénommée « mission interservices de l'eau » (MISE). Cette mission est orientée par un comité de pilotage interinstitutionnel officialisé sous la dénomination de « comité de l'eau » en février 2019²⁹, et portée par une démarche participative qui s'exprime annuellement lors du « forum de l'eau ».

À noter que, dans le cadre des travaux de la PEP-NC, le budget annuel de l'eau a été évalué à **7,5 Milliards F CFP par an**³⁰, toutes collectivités confondues. 80 % de ce montant sont liés au petit cycle de l'eau (AEP, Assainissement). Seuls 20 % des crédits sont consacrés au grand cycle de l'eau, c'est-à-dire à la gestion des réservoirs naturels et à la préservation du caractère renouvelable de la ressource en eau. Les besoins estimés sont supérieurs, alors que la conjoncture budgétaire appelle une efficacité particulière.

Mais depuis, le portage, la mise en œuvre politique, décisionnelle et financière du schéma est encore à venir³¹.

25. Cf. composition de la MISE en annexe 1.

26. PEPNC - schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie. P. 21 – 4, une démarche participative.

27. Cf. délibération n° 419 du 19 mars 2019 portant approbation du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie.

28. Voir : « <https://eau.nc/politique-de-leau-partagee/presentation> » et plus particulièrement : https://eau.nc/sites/default/files/documents/pep_un_enjeu_strategique.pdf.

29. Cf. délibération n° 395 du 20 février 2019 portant création d'un comité de pilotage pour une politique de l'eau partagée et instaurant un forum annuel de l'eau en Nouvelle-Calédonie.

30. L'État (à travers les contrats de développement et le financement des infrastructures de gestion de l'eau) est également un acteur important de la politique de l'eau, de même que les communes.

31. Dans ce contexte seul l'axe Eau du programme régional Protège (11^{ème} FED) permet d'initier quelques actions pilotes portées par la MISE en application du schéma.

II) Répartition actuelle des compétences

Sur la base de la loi organique (LO du 19 mars 1999), les compétences de gestion de l'eau et des milieux aquatiques non maritimes sont réparties entre quatre autorités différentes :

- la Nouvelle-Calédonie (articles 22³² 4°, 21°, 22°, 25° et 31° ; 44, 47 I, 99, notamment le 7°), en tant que :
 - o propriétaire et gestionnaire du domaine public fluvial (avec certitude depuis l'entrée en vigueur de l'article 59 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 créant un second paragraphe à l'article 44 de la loi organique),
 - o autorité normative en matière de domaine public, terres coutumières, etc.,
 - o hygiène et santé publique,
 - o prévention des risques (sécurité civile),
- les autorités coutumières, gestionnaires des ressources en eau lorsqu'elles ne font pas partie du domaine public ;
- les provinces, dont la compétence environnementale englobe les milieux aquatiques, elles sont également compétentes notamment pour l'aménagement et le développement des territoires, urbanisme, agriculture, carrières, mines et industries, tourisme, etc. dans le cadre de leur compétence de droit commun (article 20 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999) ; provinces Nord et le Sud exercent à ce jour les compétences déléguées par la Nouvelle-Calédonie pour l'entretien des cours d'eau et la gestion des autorisations de prélèvement ;
- les communes³³ (ou leurs groupements), qui exercent la compétence d'alimentation des populations en eau potable (AEP), ainsi que la compétence d'assainissement des eaux usées et de salubrité publique.

L'État, à travers les contrats de développement et le financement des infrastructures de gestion de l'eau, est également un acteur important de la politique de l'eau. L'Union européenne aussi, via ses divers programmes (comme PROTEGE), mobilisables plus aisément quand les autorités locales ont en commun une politique partagée et priorisée.

32. Art. 22 modifié par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 – Art. 2 modifié par la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 – Article 4-I et 5-II :

La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes :

4° .../... hygiène publique et santé .../... ;

21° Principes directeurs du droit de l'urbanisme, sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement ; normes de constructions ; cadastre ;

22° Réglementation zoosanitaire et phytosanitaire, abattoirs ;

25° Statistiques intéressant la Nouvelle-Calédonie ;

31° Droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

Article 44 complété par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 – Art. 59 :

Le domaine de la Nouvelle-Calédonie.../... comprend également, sous réserve des droits des tiers et sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières, les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources.

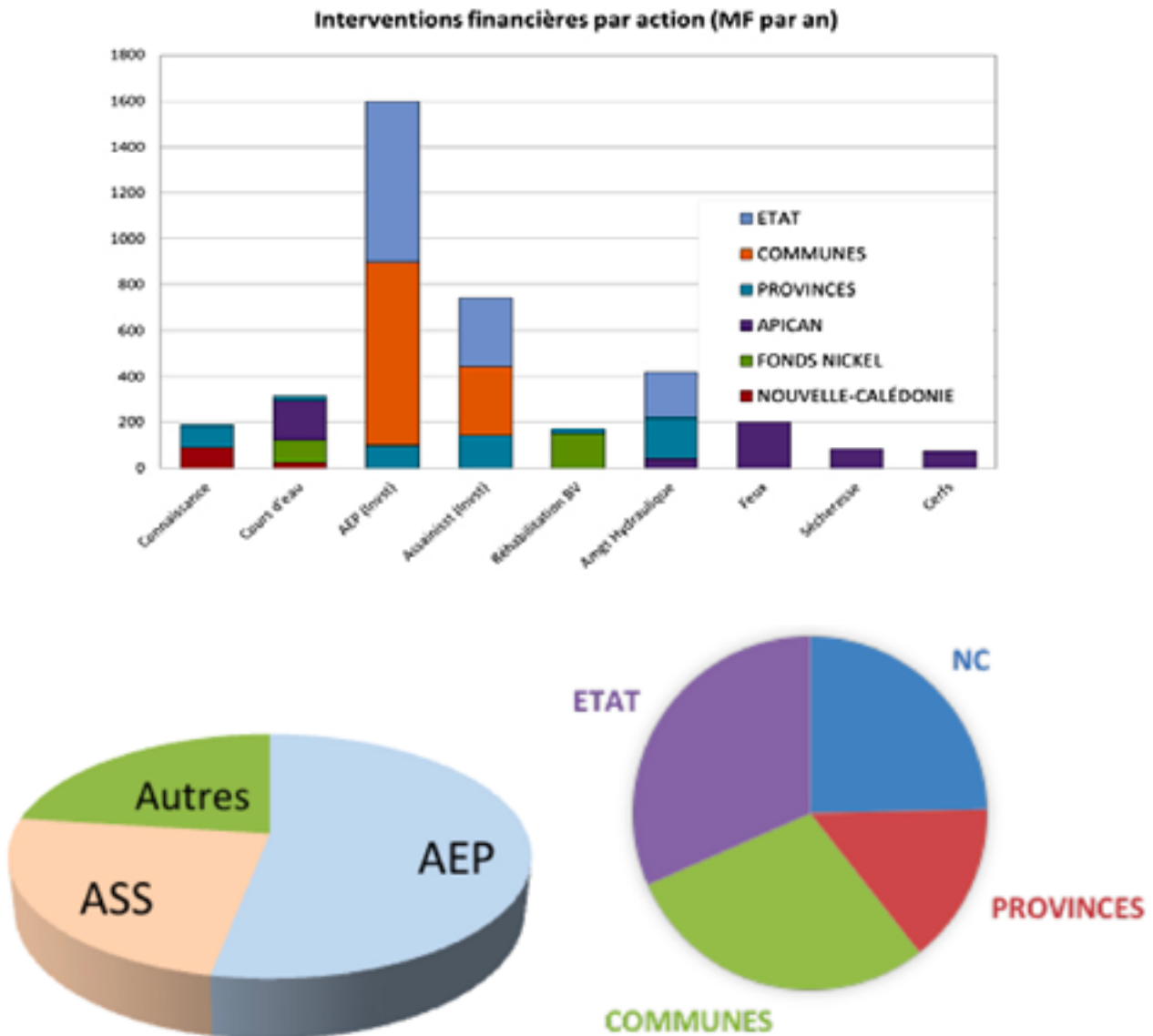
33. Bases juridiques des compétences communales :

- La salubrité publique, au titre de son pouvoir de police municipale, le maire d'une commune est chargé de faire cesser les « accidents » telles que les inondations ou les ruptures de digues et les « pollutions de toute nature » (art. L. 131-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie). De plus chaque commune peut fixer dans son PUD des règles spécifiques en ce qui concerne la gestion des eaux ;

- L'adduction d'eau potable et l'assainissement (art L. 372-1 et suivant du code des communes de la Nouvelle-Calédonie).

Les financements actuels³⁴ se présentent schématiquement ainsi :

Le bilan économique de l'Eau en Nouvelle-Calédonie



Légende :

- ASS : Agence sanitaire et sociale
- APICAN : Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles - Nouvelle-Calédonie
- AEP : Alimentation en eau potable (« ensemble des équipements, des services et des actions qui permettent, en partant d'une eau brute, de produire une eau conforme aux normes de potabilité en vigueur, distribuée ensuite aux consommateurs » - source wikipedia

Source PEP-NC voir notamment : <https://eau.nc/politique-de-leau-partagee/presentation>

Du fait de ce millefeuille institutionnel et financier, la problématique de la ressource en eau en Nouvelle-Calédonie présente ainsi de nombreux paradoxes :

34. Une étude plus détaillée du financement, des divers budgets de l'eau douce en Nouvelle-Calédonie pourrait très utilement être menée.

- le sujet est aussi fondamental que quasiment absent des textes statutaires et doté d'un cadre juridique flou, lacunaire et obsolète,
- la conscience qu'une politique de l'eau ne peut être que partagée et participative est largement représentée, mais son portage peine à être enclenché.

Ainsi, la répartition actuelle des compétences pose désormais plus de questions qu'elle n'apporte de solutions.

À titre d'exemple, quelques problèmes criants peuvent être cités :

- l'eau douce des terres coutumières représente plus de 54 % des captages en eau potable, mais n'a pas vraiment de statut défini ; la question foncière (domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie en terres de droit commun/autre régime en terres coutumières) reste entière,
- alors que, d'une part, l'eau est usuellement rattachée à titre principal à la compétence « environnement et développement », essentiellement provinciale depuis 1988, et que, d'autre part, le domaine public maritime est essentiellement provincial, c'est la Nouvelle-Calédonie qui est historiquement le propriétaire des lacs, cours d'eau et eaux souterraines, hors terres coutumières. Mais il a fallu attendre 2009 pour une reconnaissance statutaire actualisée³⁵...
- entre le bloc provincial de compétences « environnement et développement », les questions de domanialité publique et de l'étendue des droits et devoirs des propriétaires publics, le bloc « hygiène, santé publique » de la Nouvelle-Calédonie, les compétences normatives du congrès, les compétences communales, l'aide financière de l'État, l'eau peine à se frayer un chemin au bénéfice de tous et de sa préservation...

D'où l'intérêt d'esquisser brièvement³⁶ quelques scénarii en matière de répartition des compétences, financement et gouvernance pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie.

III) Scénarii alternatifs en matière de répartition des compétences, financement et gouvernance

Parmi les différents scénarios possibles pour doter la PEP NC d'une gouvernance efficiente, voici, sans aucune prétention d'exhaustivité, quelques esquisses d'options envisageables :

- **Le renforcement des compétences provinciales, et des moyens dédiés, en particulier en ce qui concerne le grand cycle, « l'eau de la nature ».** En effet, au vu des avis du Conseil d'État en matière de répartition des compétences entre Nouvelle-Calédonie et provinces, le bloc de compétence « environnement » est très attractif, si la finalité de la politique publique concernée impacte directement l'environnement, ce qui est le cas de l'eau.

Voir le raisonnement tenu par le Conseil d'État, dans un avis consultatif rendu le 12 mai 2015 en matière de plans de prévention pour les risques technologiques (PPRT)³⁷.

La frontière de ce bloc serait un autre bloc de compétence, calédonien cette fois-ci, lié à l'hygiène publique, la santé, et au domaine public fluvial.

35. En 1999, cette énumération a été regroupée sous l'appellation « ressource en eau », lors des travaux parlementaires conduits en commission des lois du Sénat. Voir la nouvelle rédaction de l'article 47 I dans la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

36. À titre purement personnel.

37. Conseil d'État (Section des travaux publics – Avis n° 389883 – 12 mai 2015 (voir <https://www.conseil-etat.fr/consiliarweb/#/view-document/>).

Voir l'avis du Conseil d'État du 15 mai 2018³⁸ attribuant à la Nouvelle-Calédonie, en raison de sa compétence en matière d'hygiène publique (Art. 22-4° de la LO), la compétence pour édicter les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissements non-collectifs.

Dans cette hypothèse, le transfert du Domaine Public Fluvial (DPF) de la Nouvelle-Calédonie aux provinces, ce qui supposerait une modification de la LO 99-209, permettrait d'aller plus loin dans le renforcement des compétences provinciales.

En cette hypothèse, tout ce qui dans l'eau touche à la santé et à l'hygiène publique, demeurerait de la compétence calédonienne. La Nouvelle-Calédonie pourrait également demeurer compétente pour légiférer, fixer un cadre général.

Quant aux communes, elles conserveraient leurs compétences actuelles³⁹. En revanche, la possibilité d'une délégation de compétences entre provinces et communes ne serait pas à exclure, sur le modèle de ce qui est organisé pour la compétence « urbanisme ».

Ce scénario impliquerait la modification de la loi organique actuelle.

Resterait par ailleurs entière la question des acteurs coutumiers, celle de l'eau douce en terres coutumières.

- **Scenario inverse, le renforcement des compétences, et des moyens, de la Nouvelle-Calédonie (ou ses établissements public).** Ce scénario présenterait l'avantage d'offrir une cohérence, et une force de frappe calédonienne, « transprovinciale », proche de la réalité de la nature, qui fait fi des frontières et découpages administratifs.

Il faciliterait, à l'instar d'autres territoires, à organisation institutionnelle plus simplifiée qu'en Nouvelle-Calédonie, le portage et la mise en œuvre du schéma d'orientation pour la politique de l'eau.

Mais, quid alors du respect des spécificités provinciales ?

Ce scénario impliquerait également la modification de la loi organique actuelle, et les mêmes interrogations relatives à la gouvernance et aux terres coutumières.

- **La mutualisation de compétences et de moyens**⁴⁰ techniques et administratifs par la création d'un guichet unique de l'eau. Un regroupement de service pourrait constituer une « **direction de l'eau** », placée sous l'autorité conjointe de la Nouvelle-Calédonie et des provinces⁴¹. Cette réforme pourrait éventuellement également inclure les compétences sanitaires associées à la politique de l'eau, voire intégrer un service technique d'assistance aux communes. Cette direction pourrait alors bénéficier d'un budget de fonctionnement inter-collectivité, voire d'un **fonds commun inter-**

38. Conseil d'État-Section des travaux publics – Avis n° 394629 – 15/05/2018.

39. Et la clause générale de compétence communale pour tout ce qui concerne son territoire.

40. « *Ce schéma (d'orientation) est le fruit d'une implication de nos agents de la Mission InterServices de l'Eau (MISE), qui ont su organiser une large concertation et nous montrer que la mutualisation pouvait être une source de solutions face à l'éclatement des compétences entre nos différentes collectivités.* » : extraits de la préface du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie, par Didier Poidyaliwane, en qualité de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chargé des affaires coutumières, de l'écologie et du développement durable.

41. À l'image de l'organisation de Direction de l'Industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC), direction du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui travaille également pour les provinces dans un cadre contractuel.

collectivités pour l'eau. Ce scénario n'impliquerait pas la modification de la loi organique actuelle, mais demeurerait les mêmes interrogations relatives à la gouvernance et aux terres coutumières.

- Dans la perspective d'une gouvernance encore plus inclusive et intégratrice, le modèle d'une « **agence de l'eau** » a également été évoqué.

Compétente tant pour le grand cycle que le petit cycle de l'eau, en milieu urbain et rural celle-ci pourrait également assurer la gestion d'un **fonds commun inter-collectivités pour l'eau** et des missions d'accompagnement technique et financier des maîtres d'ouvrage publics et privés. Pour la mise en place d'une politique plus décentralisée, cette structure serait probablement l'outil de soutien idéal aux comités locaux de gestion de l'eau ou à d'autres intercommunalités d'équipement ou de projet, délégataires de compétences (Syndicat, SEM, EPIC,..), agence rurale, et services publics.

Ce scénario n'impliquerait pas forcément la modification de la loi organique actuelle, et pourrait constituer un espace de réponse quant aux interrogations relatives à la gouvernance et aux terres coutumières.

- Quoiqu'il en soit, la constitution d'un budget, d'un fonds inter-collectivités dédiés à la politique de l'eau partagée, même modeste dans un premier temps, serait de nature à donner des moyens d'action pour le lancement, la mise en œuvre de la PEP-NC. Il servirait en outre d'effet levier pour trouver des financements extérieurs auprès de bailleurs externes.

Enfin, il pourrait servir de relais, le temps que le « principe du pollueur-payeur », qui est inscrit dans le schéma d'orientation, soit traduit dans la législation calédonienne.

L'approfondissement, le choix d'un scénario (ou de la combinaison de plusieurs d'entre eux) appartient aux acteurs, aux décideurs calédoniens, et à eux seuls. La démarche concertée et participative, au plus près du terrain, engagée dans le cadre de la PEP-NC⁴² contribue à l'appropriation progressive par chacun d'entre nous, de l'actualité et l'importance du sujet de l'eau (douce) en Nouvelle-Calédonie.

Car l'eau, c'est : « LA VIE, LE LIEN, LE PARTAGE ENTRE TOUS »⁴³.

42. Notamment via les comités locaux, les associations, etc.

43. Citation, mentionnée en page de garde du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie.

Annexe 1 : Les acteurs de la MISE

Acteurs	Missions
DAVAR	Gestion DPF Périmètre de protection des eaux Réseau de mesures Règlementation domaine, protection Etudes Hydrauliques ZI Hydroélectricité Barrages
DASS	Plan Sécurité Sanitaire Eaux (PSSE) Contrôle Eaux de consommation Contrôle Eaux de baignade Règlementation sanitaire
DIMENC	Police Mines et carrières Police ICPE Hydrogéologie
Fonds Nickel	Curage miniers Réhabilitation versant
Agence Rurale	Fonds pour l'entretien des cours des eaux Fonds soutien à la PEP Retenues colinéaires, hydraulique agricole
Météo France	Réseau Climatologique Vigilance Pluie
DSCGR	Plan ORSEC
DAFE (Etat)	Contrat de développement
Service des Provinces	Autorisation de prélèvements Entretien des cours d'eau Développement agricole Police de l'environnement Police de l'urbanisme
Service des communes	Distributions AEP Assainissement Permis de construire Police municipale, Petits entretien de cours d'eau
Autorités coutumières	Conseils d'Aires Tribus, clans

▶ Du diagnostic à la mise en œuvre de la Politique de l'Eau Partagée

▶ Geoffroy Wotling

Docteur en Géosciences, option Génie de l'Eau

Chef du Service de l'Eau

Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales

Pearl Winchester

Ingénieur des mines

Animatrice de la Politique de l'Eau Partagée [PEP] - Mission InterServices de l'Eau (MISE)

Animatrice « Chef de file Eau NC » pour le projet PROTEGE Eau (11e FED)

Résumé

Le schéma d'orientation de la Politique de l'Eau Partagée (PEP) de la Nouvelle-Calédonie résulte d'un diagnostic partagé avec l'ensemble des acteurs de l'eau du territoire et d'un processus de co-construction inter-collectivités. Après un rappel des principales étapes et propositions du schéma d'orientation, nous verrons pourquoi son adoption à l'unanimité par le congrès de la Nouvelle-Calédonie en 2019 ne suffit pas à garantir sa mise en œuvre à court terme dans un contexte économique et politique particulièrement compliqué.

Abstract

The New Caledonia's Shared Water Policy orientation plan is the result of a diagnosis shared with all the territory's water stakeholders and of a process of inter-community co-construction. After a reminder of the main stages and proposals of the orientation plan, we will see why its unanimous adoption by the Congress of New Caledonia in 2019 is not enough to guarantee its short-term implementation in a particularly complicated economic and political context.

* * *

Contexte et justification

L'eau est un enjeu planétaire de développement durable fortement impacté par le changement climatique. En 2015, l'Organisation des Nations Unies s'est fixé comme objectif n° 6 : « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ». Cet enjeu a été décliné à l'échelle régionale par le Forum des Îles du Pacifique (FIP), réaffirmé lors de la conférence ministérielle de la Pacific Water Conference (Nouméa, 2018), et a été intégré dans la programmation régionale du 11^e Fonds Européen de Développement (FED).

La Nouvelle-Calédonie n'échappe pas à cette préoccupation. Elle doit y répondre de manière globale et intégrée ; agir localement et à court terme, tout en pensant globalement et à long terme. Pour réussir ce défi, la Politique de l'Eau Partagée doit s'intégrer au schéma NC 2025, au plan santé Do Kamo, au schéma de la transition énergétique, ainsi qu'aux politiques provinciales relatives à l'environnement, à l'agriculture ou au développement minier et industriel, aux plans d'urbanisme et d'aménagement des communes, et aux programmations des établissements publics en lien avec les enjeux relatifs à l'eau, comme l'Agence Rurale, le Conservatoire d'Espaces Naturels, l'Office Français de la Biodiversité, ou encore le Fonds Nickel.

Déjà en 2008, les assises de l'eau organisées par le Conseil Économique et Social avaient identifié le partage des compétences et la multiplicité des acteurs de l'eau comme un frein au développement d'une politique publique globale capable d'adresser les enjeux de l'eau à leur juste mesure. En effet, depuis la provincialisation et la loi organique de 1999, les compétences administratives de gestion de l'eau et des milieux aquatiques sont réparties entre quatre autorités différentes, de manière relativement imprécise et sans outils ni moyens de coordination dédiés :

1. La Nouvelle-Calédonie, gestionnaire du domaine public fluvial (DPF) et compétente en ce qui concerne l'hygiène publique, la santé et la sécurité civile dont la prévention et la gestion des risques naturels.
2. Les autorités coutumières, gestionnaires des ressources en eau ne faisant pas partie du domaine public.
3. Les provinces, dont la compétence environnementale englobe les milieux aquatiques, et qui, jusqu'à récemment pour le Nord et le Sud, exerçaient, par délégation la gestion des autorisations de prélèvement et l'entretien des cours d'eau.
4. Les communes (ou leurs groupements), qui gèrent le petit cycle de l'eau, comprenant l'alimentation en eau potable ainsi que l'assainissement des eaux usées ; l'État pouvant intervenir en cas de carence du maire.

Ces assises concluaient de manière évidente à la nécessité d'une coordination interservices, d'un cadre juridique clarifié et à la mise en place de structures locales de gestion participative coordonnées et soutenues par une structure Pays. Faute de portage politique, ses propositions étaient jusqu'alors restées à l'état de vœux.

Ce n'est qu'en 2017, alors que les sécheresses et les pénuries d'eau pèsent sur le développement du pays et en particulier du secteur agricole, que les pollutions des eaux littorales se manifestent de plus en plus fréquemment et que la dégradation de la qualité d'eaux suite aux incendies devient une préoccupation de santé publique, que le 15^e gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a décidé de charger un de ses membres de bâtir une politique de l'eau.

C'est ainsi qu'en 2018, Nicolas Metzdorf, membre du gouvernement en charge de la politique de l'eau et de l'agriculture, appuyé par Didier Poidyalwane en charge de l'écologie et des affaires coutumières et par Valentine Eurisouké en charge de la santé, ont coordonné une large démarche de concertation des différentes sphères économiques, associatives et coutumières, en vue d'établir un schéma d'orientation des politiques publiques pour l'eau en Nouvelle-Calédonie.

La démarche participative au cœur du processus

Sur la base d'un travail préalable de recensement des données et informations existantes sur l'eau en Nouvelle-Calédonie mené dès 2017 en inter-administrations avec le soutien des présidents d'exécutifs¹, le Forum H2O organisé en avril 2018 a été le point d'orgue de la démarche participative.

Quelque 300 participants réunis sur trois jours et répartis en 32 ateliers ont pu ainsi prendre connaissance de l'état de l'eau en Nouvelle-Calédonie, apporter leurs savoirs et leurs contributions au diagnostic et formaliser plus de 250 résultats attendus par les politiques publiques pour l'eau.

Les mois suivants ont été mis à profit pour aller à la rencontre des administrés dans six régions typologiques différentes (à Boulouparis pour les bassins agricoles du sud-ouest, à Houaïlou pour les bassins miniers du sud-est, à Kaala-Gomen pour les bassins ruraux et miniers du nord-ouest, à Hienghène pour les bassins montagneux du nord-est, au Mont-Dore pour les bassins urbains et à Lifou pour les bassins insulaires) afin de s'assurer que les problématiques et résultats attendus issus du Forum H2O correspondent bien aux réalités des différents territoires qui composent la Nouvelle-Calédonie et respectent au mieux la diversité des spécificités géographiques, économiques, foncières, sociales et culturelles.

Forts de ces échanges et poussés par l'agenda politique (renouvellement des assemblées en mai 2019), les techniciens des différentes institutions regroupés au sein de la **Mission InterServices de l'Eau** (la MISE) et organisés en groupes de travail thématiques, ont converti ces attentes en plan d'action.

À peine six mois après le forum, soit le 17 octobre 2018, une restitution de ces travaux interservices est présentée devant les acteurs de l'eau. C'est l'avènement du cadre logique de la Politique de l'Eau Partagée décliné selon **trois défis, six objectifs stratégiques, cinq objectifs transversaux**, 46 objectifs opérationnels de premier niveau, 175 objectifs opérationnels de second niveau et pas moins de 709 actions.

S'en suit la phase de rédaction, puis de consultation du public et des chambres consulaires, pour finalement aboutir à la délibération du congrès qui crée le Comité de l'Eau et qui instaure le Forum de l'Eau (délibération n° 395 du 19 février 2019), avant celle du 19 mars 2019, approuvant à l'unanimité le schéma d'orientation pour une Politique de l'Eau Partagée (délibération n° 419 du 19 mars 2019).

Un diagnostic partagé pour une vision commune

La démarche participative vise, d'une part, à développer une vision commune et globale des enjeux, d'autre part, à impliquer de façon proactive les acteurs dans la recherche et la mise en œuvre des solutions. Le partage des données entre administrations, les échanges entre techniciens, coutumiers, associations et élus ont permis de dresser collectivement un certain nombre de constats sur l'état de l'eau à l'échelle du pays.

Des ressources en eau inégalement réparties et fragiles

En Nouvelle-Calédonie, les précipitations sont très inégales dans l'espace et le temps. Il tombe entre deux et cinq fois plus d'eau sur la côte Est que sur la côte Ouest et 50 % des apports se concentrent sur les trois premiers mois de l'année. Dans un contexte où les réservoirs naturels (ie. les bassins versants) sont de dimensions limitées et où les ressources exploitées sont essentiellement superficielles, ces contrastes conduisent à une grande vulnérabilité des Calédoniens aux aléas climatiques. De façon paradoxale, les usages de l'eau sont en opposition de phase avec les ressources : « on a le plus besoin d'eau là où il y en a peu, quand il y en a le moins ! » Le développement du pays conduit inexorablement à l'augmentation de la vulnérabilité aux sécheresses et aux inondations, ainsi qu'à une intensification des pressions entre les différents usages économiques, domestiques et environnementaux, en particulier dans les régions minières et agricoles.

1. Lettre de mission des présidents d'exécutifs (19/01/2017).

Les Calédoniens inégaux devant l'alimentation en eau potable

Si les Nouméens disposent d'une eau sécurisée aussi bien en qualité qu'en quantité, 5 % des Calédoniens vivent sans eau courante et 10 % sans eau potable. En effet, plus de 30 % des unités de distribution ne disposent d'aucun traitement. Les petites collectivités sont enferrées dans un cercle « vicieux » ; la qualité du service n'étant pas assurée (eaux rouges, coupures, pénuries...), le taux de recouvrement des factures est faible et les surconsommations énormes, ce qui diminue d'autant les moyens pour l'entretien des réseaux et l'amélioration du service. Ces inégalités de service se traduisent également au niveau des coûts de l'eau potable allant de 80 à 150 F/m³, jusqu'à plus de 800 F/m³ lorsqu'il faut dessaler l'eau de mer. Par ailleurs, plus de 90 % des bassins versants alimentant les populations en eau sont dans un état dégradé et plus de 40 % ne disposent même pas de la protection réglementaire apportée par les périmètres de protection des eaux (PPE), ce qui est de nature à exacerber encore ces inégalités.

Des ressources en eau menacées

Les feux et les espèces envahissantes portent atteinte à la recharge des réservoirs d'eau naturels. L'altération des forêts conduit à la disparition des sols, favorisant les phénomènes de ruissellement et d'érosion, diminuant d'autant l'infiltration vers les aquifères. Par ailleurs, les massifs altérés de péridotite concernés par le développement quasi-exponentiel de l'activité minière constituent également des réservoirs d'eau particulièrement menacés. Près d'un 1/3 des captages se situent sur concessions minières et malgré les progrès dans les pratiques de gestion des eaux, les effets de l'activité extractive sur l'érosion et la turbidité des eaux sont loin d'être négligeables. Lorsqu'une ressource stratégique telle que celle du Grand Nouméa avec le Grand Tuyau sur le bassin versant de la Tontouta est concédée à plus de 30 % de sa superficie aux sociétés minières, il convient de s'interroger sur les limites de conciliation entre l'exploitation de l'or vert et la préservation à long terme du caractère renouvelable de la ressource en eau déjà qualifié d'or bleu. D'autre part, l'absence de politique d'assainissement des eaux usées, la non régulation des rejets en dehors des installations classées pour l'environnement ou encore l'intensification de l'agriculture sont autant de menaces qui pèsent de plus en plus sur nos ressources vitales.

L'eau, facteur de richesse économique

En sus de ces enjeux sanitaires et environnementaux, l'eau apparaît également comme un enjeu crucial de l'autosuffisance alimentaire du pays. Considérant que l'essentiel des zones de productions agricoles se situe sur les secteurs les plus arides de la côte Ouest, l'eau apparaît comme un facteur limitant nécessitant entre 20 à 30 millions de m³ supplémentaires par an pour atteindre les 30 % d'autosuffisance à l'horizon 2025 d'après les éléments de la politique agricole de la province (PAP référence). Si l'eau doit être mise au service de l'agriculture (par le stockage ou le transfert d'eau), l'agriculture doit également s'adapter à la ressource disponible, en agissant sur les systèmes de production (choix des variétés cultivées, pratiques culturales...). L'eau est également un facteur essentiel de la production énergétique du pays, car le mix énergétique proposé par le Schéma pour la Transition Énergétique, voté en 2016 (délibération n° 135 du 23 juin 2016), prévoit le développement de l'hydroélectricité à hauteur de 40 MW. Cela ne pourra se faire sans une meilleure maîtrise des impacts de ces prélèvements sur les autres usages et l'acceptation sociale de ce type d'aménagements. De même, des volumes considérables d'eau sont également indispensables à la métallurgie et aux processus industriels de la production d'énergie thermique. Bien que trop souvent ignoré, l'eau représente également un enjeu crucial pour le développement touristique ; les hôteliers de l'Île des Pins comme du grand Nord savent bien que sans eau, impossible d'accueillir les clients. Par ailleurs, les sites de baignades, les cascades et autres milieux aquatiques patrimoniaux constituent de forts potentiels touristiques très largement sous-valorisés.

Les espaces et les hommes sous l'emprise transformatrice de l'eau

Les aménagements impactent l'eau et l'eau impacte les aménagements. Nouméa a été bâtie sur une presqu'île sans eau, et la zone de développement Voh-Koné-Pouembout est le théâtre depuis de nombreuses années de troubles sociaux liés aux pénuries d'eau, aux usages concurrents et à une mauvaise qualité de l'eau distribuée². La planification et l'anticipation des risques et des impacts sont souvent insuffisantes et sources de tension, de conflits voire de drames (Houailou, Kouaoua, Thio, Poya...) Les moyens actuels de prévention et de protection des biens et des personnes ne permettent pas de répondre aux enjeux : en 2018 ce sont plus de 13 000 constructions qui sont recensées en zone inondable. Pour répondre aux menaces, aux besoins déjà identifiés et aux enjeux du changement climatique, les investissements disponibles aux aménagements comme les outils de régulation du type « Éviter-Réduire-Compenser » demeurent largement insuffisants en Nouvelle-Calédonie. Préserver, restaurer les réservoirs naturels, entretenir, développer les réservoirs artificiels, réduire les pollutions à la source, les traiter avant rejet, contrôler et limiter les prélèvements comme les effluents, nécessitent des leviers économiques et réglementaires bien plus puissants que ceux existants à l'heure de ce diagnostic.

Un plan d'action ambitieux

Fort de ces constats largement partagés et afin de rétablir, consolider ou pérenniser les équilibres entre l'eau, les Calédoniens et leur environnement, le plan d'action de la PEP vise à travers **six objectifs stratégiques** à concilier et répondre simultanément aux **trois** défis : de l'eau pour la nature, de l'eau pour la santé et de l'eau pour l'économie.

Objectif stratégique 1 : Sanctuariser les zones de captages et les ressources stratégiques, préserver les milieux

Tous les acteurs s'accordent à dire que notre première responsabilité est de garantir à nos enfants la **pérennité de nos milieux aquatiques** exceptionnels et la **disponibilité d'une ressource en eau**, en quantité et en qualité suffisantes, pour ne pas compromettre le développement des générations futures. Il est proposé de définir des **ressources dites « stratégiques »**, celles dont la détérioration compromet définitivement et sans alternative, les usages prioritaires de l'eau pour la santé, l'économie ou l'environnement, afin d'y focaliser les moyens de préservation et d'y bannir les feux, les espèces envahissantes et les activités susceptibles de compromettre leur intégrité.

Objectif stratégique 2 : Fournir 150 litres d'eau potable par jour par Calédonien

L'eau est un « déterminant de santé » du plan Do Kamo, le plan de santé calédonien voté en 2018 (délibération n° 365 du 19 décembre 2018). 150 litres par jour par Calédonien est un objectif réaliste mais qui devra s'adapter à la diversité des contextes locaux. Cet objectif implique de mettre en œuvre les **Plans de Sécurité Sanitaire des Eaux**, de réviser les **normes de potabilité**, d'améliorer les réseaux de distribution et de **lutter contre les surconsommations**. Il doit également permettre l'exploitation de ressources alternatives en cas d'insuffisance ou de contamination des ressources existantes et garantir à minima un accès à une eau de boisson sans risque sanitaire en période de crise.

Objectif stratégique 3 : Faire de tous les Calédoniens des hydro-éco-citoyens

Inscrire l'importance de l'eau et de l'environnement dans la conscience de tous les Calédoniens est le socle sociétal sans lequel la Politique de l'Eau Partagée ne peut pas aboutir. Cette **prise de conscience** s'est fortement affirmée lors du Forum H2O, et demande à être partagée avec toute la société calédonienne.

2. Manifestations et incendies volontaires à l'encontre du SIVOM VKP, mise en place du Comité de Gestion de l'Eau VKP pour rétablir le dialogue et gérer les pénuries et les conflits d'usage, délais dans l'ouverture de l'Hôpital du Nord du fait d'une mauvaise qualité de l'eau distribuée.

Il s'agit en effet de recréer le **lien entre l'eau du robinet et l'état du bassin** versant, entre l'eau des toilettes et l'état du lagon. Des campagnes d'information-sensibilisation sont à mener, bien sûr dans les écoles, mais aussi auprès des entreprises, des coutumiers, des conseils municipaux, etc.

Objectif stratégique 4 : S'orienter vers le zéro rejet d'eau non traitée

Assainir nos eaux usées et lutter contre les pollutions chroniques ou accidentelles, demeure un objectif essentiel pour notre santé, l'état de nos rivières et de notre lagon. L'effort engagé pour l'**assainissement collectif** est à poursuivre mais surtout les performances de l'**assainissement non collectif** doivent être améliorées dans les secteurs à faible densité d'habitations, et doit s'accompagner d'une définition des **normes de rejet** et d'un contrôle adapté. La régulation suivant le principe du « pollueur-payeur » des pollutions diffuses notamment d'origine agricoles ou minières est bien entendu incluse dans cet objectif stratégique.

Objectif stratégique 5 : Mettre l'eau au centre des projets d'aménagement, d'habitation et de développement économique

Anticiper les crises, aménager en fonction de l'eau et pour l'eau sont des objectifs qui visent un développement durable, adapté à son environnement. Les projets d'aménagement doivent être **planifiés** et intégrés sous différentes formes : schéma d'aménagement des zones inondables, schémas directeurs de l'eau potable, de l'assainissement, etc. Ils doivent aussi s'inscrire dans une logique de **prévention des risques** et des pollutions, selon la séquence « Éviter-Réduire-Compenser ».

Objectif stratégique 6 : Mieux maîtriser l'eau pour augmenter la production agricole locale

Pour garantir leur alimentation, les Calédoniens doivent promouvoir l'agriculture tout en maîtrisant la consommation d'eau et les impacts qu'elle engendre. Pour concilier ces impératifs, deux voies sont possibles : **adapter l'agriculture à l'eau et adapter l'eau à l'agriculture**. Adapter l'agriculture demande une évolution des pratiques et une cohérence des politiques agricoles adapter l'eau demande des investissements importants dans des projets structurants.

Ces six piliers de la PEP sont étayés par **quatre objectifs transversaux**, des actions supports qui permettent de répondre à plusieurs objectifs stratégiques de façon cohérente.

Objectif transversal A : Mettre en place un cadre juridique et une police adaptés à une politique de l'eau efficace

Le support juridique est un prérequis à la réalisation de tous les objectifs de la politique de l'eau. Pour fonder le **droit de l'eau**, la définition d'un **statut de l'eau** garant de l'intérêt général et dissocié des statuts fonciers est apparue primordiale. De nombreux travaux juridiques doivent être menés à bien, notamment en ce qui concerne les **normes** de potabilité, de rejets, de prélèvements et la gestion du domaine public fluvial.

Objectif transversal B : Améliorer les connaissances pour mieux protéger, préserver, planifier, piloter

La connaissance est la base du tableau de bord de la politique de l'eau. Elle est indispensable au pilotage, à l'anticipation et à la sensibilisation. En priorité, un **partage des informations** et données relatives à l'eau à travers des formats standards et une plateforme interopérable ont été identifiés comme les premières voies de progrès. **Pas de gouvernance sans connaissances**, pas de pilotage sans indicateurs. Il faut donc des informations pertinentes, actualisées et partagées.

Objectif transversal C : Développer les compétences de tous les acteurs de l'eau pour une meilleure performance

Le développement des compétences est également essentiel à la réalisation des objectifs de la Politique de l'Eau. Les métiers de l'eau sont très spécifiques et les besoins concernent aussi bien la sphère publique que privée. La cartographie des compétences, la **mise en réseau** des expertises est une action prioritaire à court terme pour développer le compagnonnage et les **compétences locales** avant de mobiliser les outils de formation à l'international.

Objectif transversal D : Gouvernance et financement de l'eau

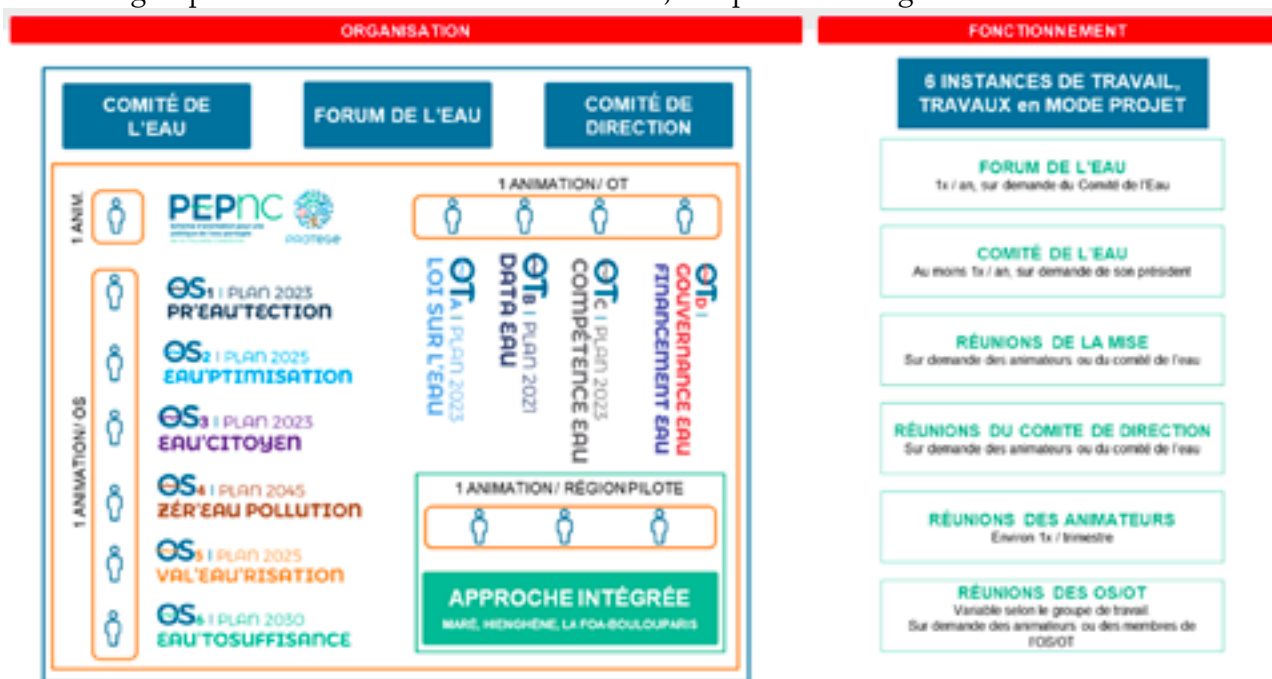
Le schéma d'orientation deviendra réellement une politique publique dès lors qu'il disposera d'une instance de gouvernance et d'un modèle économique à la hauteur des ambitions adoptées. Dans les contraintes de l'agenda politique, ces sujets, de nature moins technique que politique, n'ont pas été traités de manière approfondie. Il s'agissait déjà d'obtenir le consensus sur ce qu'il y a à faire, avant de chercher à savoir comment il fallait le faire ? Néanmoins, les **déséquilibres entre le petit et le grand cycle de l'eau** ont été clairement identifiés, de même que le manque de coordination de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans le domaine de la PEP.

Vers la mise en œuvre de la PEP...

Sans pilote et sans moteur, il est naturellement difficile de progresser, pour autant, la PEP a bénéficié de l'engagement de la Mission InterServices, du soutien de Jean-Pierre Djaïwé, membre du gouvernement présidant le comité de l'eau et des moyens du 11^e Fonds européen de développement.

L'organisation de la Mission InterServices et du comité de l'eau

Suite à l'adoption du schéma, la Mission InterServices de l'Eau s'est organisée suivant le cadre logique avec un groupe de travail par Objectif Stratégique ou Transversal, soit dix groupes de travail différents au total. Ces groupes de travail sont interinstitutionnels, comprenant des agents de toutes les collectivités.



Les animateurs de groupe se retrouvent au moins une fois par trimestre lors d'une réunion collégiale coordonnée par le service de l'eau de la Nouvelle-Calédonie. Cette réunion permet aux animateurs d'échanger sur les actions menées et les sujets transversaux à plusieurs groupes. C'est aussi l'occasion d'identifier les difficultés dans la mise en œuvre des actions et notamment l'absence de portage sur certaines thématiques, de préparer les comités de l'eau et le forum annuel. L'animation se traduit également par **un site internet « eau.nc »** et une lettre d'informations mensuelle.

Le **comité de l'eau**, présidé par le gouvernement et regroupant les représentants des différentes collectivités provinciales, des associations de maires et du sénat coutumier, s'est réuni dès le 2 octobre 2019 pour valider la poursuite d'une approche participative de la mise en œuvre du schéma. Avec l'appui de l'IAC et de l'unité G-EAU³ du CIRAD, des méthodes innovantes de concertation ont été expérimentées dans trois régions pilotes (Hienghène, La Foa-Boulouparis et Maré) afin de prioriser et adapter le plan d'action de la PEP suivant la typologie des territoires. Les résultats de ces ateliers ont été présentés le 26 novembre 2019 lors du Forum 2019⁴ durant lequel les 200 personnes réunies ont également été appelées à discuter des priorités et des solutions de mise en œuvre notamment en groupes multi-acteurs de trois à cinq personnes.

En 2020, à la suite de la crise sanitaire, le comité de l'eau ne s'est réuni qu'une fois pour proposer la candidature d'un animateur au groupe de travail sur la gouvernance (OTD) et décider de ne pas tenir de forum en fin d'année mais de programmer l'édition 2021 en début d'exercice, lors de la journée mondiale de l'eau (23 mars). Ceci était sans compter la chute du gouvernement et le deuxième confinement généralisé, qui avec la crise budgétaire remet une nouvelle fois en cause le calendrier et la dynamique participative de la PEP.

Le 11^e FED régional, un premier Fonds « partagé »

Si aucun budget spécifique n'a accompagné l'adoption du schéma, la MISE a pu bénéficier de la programmation « EAU » de **PROTEGE**⁵ (Projet Régional Océanien des Territoires pour la Gestion durable des Écosystèmes, 11^e Fonds Européen de Développement) comme premier levier de mise en œuvre du plan d'action PEP. En effet, ce programme européen apporte 4,320 milliards de francs (36 millions €) aux quatre PTOM, dont environ 300 millions de francs à la Nouvelle-Calédonie sur la thématique « Eau ». Ainsi, dès 2019, les groupes de travail MISE ont été mis à profit pour établir des cahiers des charges et lancer des appels à projets PROTEGE, en cohérence avec le plan d'action de la PEP. Cela comporte par exemple, pour l'OS1, des actions de restauration de bassins versants visant à agir sur le grand cycle de l'eau, pour l'OS2, l'identification des zones isolées et la mise en place de stations de potabilisation des eaux, pour l'OS4, l'étude d'une filière de traitement des boues et de la réutilisation des eaux usées, pour l'OS5, un projet d'amélioration de la résilience face aux inondations et pour l'OS6, l'installation de compteurs connectés pour l'irrigation. C'est grâce aux moyens d'action offerts par ce fonds « partagé » au bénéfice de l'ensemble des collectivités et acteurs du territoire que la PEP a pu se concrétiser par des actions de terrain. Même si celles-ci ne sont que des pilotes, avec un impact au mieux symbolique sur l'atteinte des objectifs du schéma, elles démontrent l'intérêt d'un fonds dédié aussi limité soit-il. Le challenge est maintenant de pouvoir inscrire cette dynamique sur le long terme en cherchant à pérenniser ces possibilités de financement suivant un mode similaire capable de prendre le relais du 11^e FED s'achevant en 2022.

3. <http://www.g-eau.fr/index.php/fr/umr-geau>

4. <https://eau.nc/forum-de-leau-2019>

5. <https://protege.spc.int/fr>

Quel avenir pour la Politique de l'Eau Partagée ?

Dans un contexte où la sphère politique est accaparée par les enjeux de l'avenir institutionnel du pays, où les comptes publics sont exsangues et en déficit structurel, alors que les collectivités se replient chacune sur leurs compétences statutaires, il est légitime de s'interroger sur l'avenir à court terme d'une nouvelle politique Pays quand bien même son importance est reconnue et ses objectifs largement partagés.

Atouts

Quoiqu'il en soit, la PEP offre un cadre logique structuré qui permet aux initiatives individuelles et collectives d'inscrire leurs opérations dans un ensemble cohérent. Ce support peut légitimer les efforts des différents partenaires en identifiant de façon plus évidente les interactions entre les différents projets. À travers le comité de l'eau, institué par le congrès, le gouvernement dispose à présent d'un membre clairement identifié, chargé d'animer le secteur de l'eau et d'un espace de dialogue interinstitutionnel sur la thématique de l'eau. De même, le Forum de l'eau fixe un rendez-vous annuel avec la société civile et les acteurs de l'eau, ce qui implique la publication d'un bilan annuel des avancées de la PEP, de nature à maintenir une dynamique de progrès. Aussi, la démarche participative qui s'est naturellement imposée dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre s'adresse directement aux électeurs, ce qui permet à la PEP de disposer d'un ensemble de « supporters » capables de sensibiliser les élus comme les autorités administratives aux enjeux de l'eau. Enfin, en sus des moyens apportés par le 11^e FED, la création de l'Agence Rurale en 2018 permet à la politique de l'eau de disposer d'un minimum de redevances affectées (> 5 % TSPA⁶, TCA⁷) qui bien que modeste (100 à 150 millions de francs/an) pourrait constituer les premières contributions à un fonds de soutien à la politique de l'eau. L'existence d'un schéma approuvé permet également d'émarger plus facilement aux fonds de concours apportés par les bailleurs nationaux tel que l'OFB (Office Français de la Biodiversité, fusion de l'Agence Française de la Biodiversité et de l'Office National des Eaux et des Milieux Aquatiques) ou internationaux tels que l'initiative KIWA⁸ portée par l'AFD (Agence Française de Développement).

Faiblesses

C'est bien entendu l'absence d'un budget dédié à la hauteur des objectifs stratégiques annoncés qui constitue un des freins les plus importants à la mise en œuvre de la PEP. Cette absence de moyens spécifiques fait craindre aux différents partenaires des sollicitations de contributions sur fonds propres. Aussi, la dynamique pays qui a porté l'élaboration du schéma s'est considérablement essoufflé à l'heure de sa mise en œuvre. Le comité de l'eau a eu la plus grande difficulté à mobiliser les élus provinciaux et les travaux sur le mode de gouvernance et de financement de la PEP n'ont pas réellement progressé, certains acteurs clés ayant décliné l'invitation au dialogue. Par ailleurs, le plan d'action pléthorique manque de priorisation. Si comme l'a démontré le Forum 2019, la démarche participative peut arriver à définir des priorités contextualisées, il revient aux différents exécutifs de se concerter, de se positionner et d'adapter les orientations budgétaires en fonction.

6. TSPA : Taxe de Soutien à la Production Agricole.

7. TCA : Taxe sur les Conventions d'Assurance.

8. <https://www.afd.fr/fr/initiative-kiwa>

Menaces

Dans la situation économique actuelle, la dynamique politique n'est pas à l'ouverture et à la solidarité « Pays ». Considérant leur niveau de rémunération insuffisant, les collectivités provinciales ont décidé de renoncer à la délégation de gestion de la ressource en eau mise en place depuis la provincialisation et encadrée par la délibération 238 de 1997. Ainsi, dès le début de l'année 2021, cette compétence est restituée à la Nouvelle-Calédonie alors que les services du gouvernement ne disposent d'aucun moyen nouveau pour les exercer. Ce désengagement se traduit également dans les groupes de travail MISE dont certains demeurent orphelins dans l'attente d'un animateur. Force est de constater que sans ordre de mission clair, les agents des collectivités ne s'investissent plus dans les travaux comme à l'origine de la PEP et ceux qui demeurent motivés s'épuisent de ne pas être soutenus par leur hiérarchie et leurs exécutifs.

Opportunités

Néanmoins, si cette renonciation à la gestion de l'eau n'était pas le scénario privilégié par la MISE, il constitue *de facto* une simplification administrative telle qu'inscrite dans les résultats attendus de la PEP. Ce changement va forcer des réformes rapides dans l'organisation des services comme dans le mode d'intervention opérationnelle. Mais si l'autorité administrative pouvait effectivement devenir unique, la gestion opérationnelle ne pourra se faire dans les bureaux de la capitale. Aussi, la démarche participative impliquant des acteurs locaux et incluant une gouvernance multi-niveaux va s'imposer comme seule alternative pour une gestion intégrée des ressources en eau. Par ailleurs, pour faire face à ses nouvelles responsabilités, la Nouvelle-Calédonie va devoir élaborer dans l'urgence une loi du pays pour définir précisément les devoirs et responsabilités entre les usagers et le propriétaire du domaine public fluvial. Nécessairement, ces travaux portés devant le Congrès vont ouvrir les débats sur le statut de l'eau et sur les moyens accordés à sa bonne gestion. En parallèle, si les provinces abandonnent la compétence de gestion de l'eau, elles s'intéresseront probablement davantage aux travaux sur la gouvernance et le financement, tant il est évident que le développement économique et la protection de l'environnement ne peuvent s'exercer sans eau. Enfin, la sortie de l'Accord de Nouméa et la révision de la loi organique qui pourrait s'amorcer, constitue également une opportunité pour enfin établir une meilleure répartition des compétences relatives à la gestion de l'eau, notamment au regard des autres ressources naturelles et des compétences de développement et d'aménagement du territoire.

Conclusion et perspectives

Si en 2021, la situation politique et économique du pays n'apparaît pas propice au lancement d'un schéma d'orientation de dimension Pays dont les enjeux se situent essentiellement à long terme, les nécessaires arbitrages budgétaires et les débats parlementaires sur le partage des compétences constituent malgré tout une opportunité de progrès pour la gestion de l'eau. Une médiation sur la gouvernance multi-niveaux, un bilan économique de la PEP, la modélisation de différents scénarios de financement considérant les équilibres entre contribuables et consommateurs et les effets leviers du pollueur-payeur, les projets de textes juridiques sur la gestion du domaine public, sont autant de travaux qui restent réalisables à court terme pour éclairer les orientations du comité de l'eau. Aussi, le prochain Forum de l'eau reste également inscrit dans les perspectives et sera sans nul doute l'occasion de dresser un nouveau bilan de la mise œuvre du schéma et peut-être aussi de définir de nouvelles orientations pour la Politique de l'Eau Partagée.

▶ L'eau agricole en province Sud

▶ Chloé Laffleur

Directrice adjointe de la Direction du Développement Durable des Territoires de la province Sud

Résumé

La province Sud, compétente en matière économique et environnementale dans le cadre du développement durable des territoires, joue un rôle considérable dans la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie. Elle porte son effort en particulier sur la mise en œuvre de programmes permettant de satisfaire les besoins en eau agricole des usagers par une gestion saine et économe et par la mobilisation et le stockage d'une ressource adaptée et suffisante.

La gestion équilibrée et durable de l'eau dans les bassins versants déficitaires ne peut pas résulter du seul arsenal réglementaire, basé sur des autorisations de prélèvements difficilement ajustables à la ressource potentielle des masses d'eaux existantes et pour certains bassins versants sensibles, des mesures de restrictions.

Les pouvoirs publics et les agriculteurs se trouvent confrontés à plusieurs défis. Ils doivent, en concertation avec les autres parties prenantes, rebâtir une irrigation optimisée. Le problème à résoudre n'est pas seulement celui d'une amélioration de la gestion des eaux, mais il comporte également une dimension d'aménagement et de développement du territoire.

Abstract

Being responsible for economic and environmental matters within the framework of the sustainable development of the territories, the South Province plays a considerable role in New Caledonia water policy. It focuses its efforts in particular on the implementation of programmes to meet the users' agricultural water needs through sound and economical management and the capture and storage of a suitable and sufficient resource.

Balanced and sustainable water management in deficit catchment areas cannot be achieved solely by means of regulations based on authorisations that are difficult to adjust to the potential resources of existing water bodies and, for certain sensitive catchment areas, restriction measures.

The public authorities and farmers are faced with several challenges. In consultation with the other stakeholders, they must rebuild optimised irrigation. The problem to be solved is not only that of improving water management, but it also includes an issue of land use and development.

1/ Contexte général en matière de politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie

La pression grandissante en termes de prélèvements en eau ou de rejets insuffisamment traités dans les rivières ou nappes alluviales, au regard de l'obsolescence du corpus réglementaire néo-calédonien dans le domaine de l'eau, rend désormais très difficile le nécessaire exercice d'arbitrage équitable effectué par les services compétents en matière de répartition de la ressource en eau. Cette dernière, si elle est abondante, est néanmoins mal répartie dans l'espace et dans le temps. Le développement économique

de la Nouvelle-Calédonie et en particulier en matière agricole, dans l'objectif d'augmenter la production agricole, impose la création de nouvelles ressources. Les provinces sont déjà engagées dans cette démarche et se lancent dans les programmes de construction des nécessaires infrastructures de stockage et de réseaux de distribution.

Par ailleurs, la prise en compte des risques naturels plus fréquents (sécheresse, inondations, etc.) et anthropiques (pollution, etc.) devient une préoccupation majeure dans le cadre d'une volonté d'aménagement du territoire s'inscrivant dans le développement durable. Enfin, l'opinion publique est de plus en plus réactive sur les choix des politiques d'aménagement face à ces problématiques.

En matière de services publics de l'eau dont la compétence est communale (distribution d'eau potable et assainissement), si de gros efforts financiers ont été consentis depuis de nombreuses années afin d'assurer la distribution d'eau en quantité, l'administré est désormais sensible à la qualité de l'eau distribuée puis rejetée, traitée ou non, et ce au juste prix.

Enfin, l'organisation de l'eau est très complexe avec des compétences croisées entre les différentes institutions et les acteurs sont très nombreux. La définition d'une politique de l'eau claire avec un diagnostic partagé par tous reste à finaliser. Les orientations fondamentales inscrites dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, devraient permettre à terme de prendre les mesures opérationnelles qui s'imposent avec une vision sur un horizon de 15 à 20 ans compatible avec les budgets des différents maîtres d'ouvrages en charge des problématiques Eau.

Les orientations fondamentales et le cadre logique de cette politique de l'eau partagée (PEP) ont été bâtis lors du premier Forum de l'eau de 2018. La direction du développement durable des territoires (DDDT) de la province Sud a pris une large part dans ce travail, aboutissant à une première version du schéma d'orientation de la politique de l'eau partagée (SOPEP) qui a été validé au congrès en mars 2019. Par exemple, sur les 77 actions répertoriées de l'Objectif Stratégique n° 6 en matière agricole, 57 relèvent de l'action provinciale et 12 sont déjà engagées.

Les sujets de la gouvernance et du modèle économique à appliquer ne sont qu'effleurés à ce stade du schéma d'orientation. Ils sont toutefois inscrits au menu de la « phase II » de la PEP avec les premières actions prioritaires à engager. Chaque institution sera ainsi invitée à établir ses propositions pour les budgets à venir.

Il convient également de poursuivre les démarches partenariales en cours de type Mission Interservices de l'Eau, pour faciliter la lisibilité des actions des services chargés de la gestion de l'eau et simplifier les démarches des administrés souvent désappointés par la complexité des procédures de gestion de l'eau. En effet, en raison de la diversité des régimes et des usages de l'eau, l'organisation administrative de l'eau est relativement complexe. Dans ce contexte et à chaque niveau administratif et politique, les responsabilités se doivent d'être plus clairement définies. Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie possède un statut particulier au vu du régime juridique des eaux continentales de France métropolitaine. En effet, en Nouvelle-Calédonie, toutes les eaux en dehors des aires coutumières ont été domanialisées (à l'exception des eaux pluviales) y compris les sources et les eaux souterraines, ce qui donne la possibilité de leur conférer un fort état protecteur.

Si les communes sont seules compétentes et responsables de leurs services de l'eau, cette responsabilité de maîtrise d'ouvrage se fait avec l'appui financier, l'accord, et sous le contrôle de différents acteurs, et plus particulièrement des provinces et de la Nouvelle-Calédonie mettant en application, entre autres, les réglementations calédoniennes et leurs soutiens financiers à travers les contrats de développement avec l'État également. Les communes doivent surveiller le respect des normes de qualité de l'eau potable qui ont vocation à être de plus en plus rigoureuses. De leur côté, les services compétents placés sous l'autorité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et ceux provinciaux, par délégation de la Nouvelle-Calédonie, mettent en œuvre la gestion de l'eau sous ses aspects réglementaire et technique. Ces services coordonnent leurs actions. Toutefois en matière de police des eaux, les textes en vigueur ne permettent pas d'agir efficacement contre les atteintes aux milieux aquatiques et à la ressource en eau.

Les provinces, au travers des différentes directions provinciales, interviennent dans tous les domaines liés à l'eau. La province Sud assure la gestion de la ressource notamment en matière de prélèvement en eau. Elle participe aux études générales d'aménagement ou urbanisme et de définition des zones inondables. Elle met en œuvre des programmes de recherche en eau et d'aide à la création de forages principalement pour des objectifs agricoles. Elle participe aux réunions sur les textes nécessaires à la bonne gestion de l'eau et est force de proposition en matière d'outils de programmations et planifications contractualisés dans le cadre des conseils de l'eau et des contrats de rivière initiés sur la zone côtière ouest. Elle intervient dans le domaine de l'irrigation et des transferts d'eau brute dans le cadre de la politique publique agricole provinciale. Ses services gèrent les milieux aquatiques d'intérêt et assurent la prévention des pollutions et des risques environnementaux et notamment au travers des Installations classées protection de l'environnement (ICPE).

Ainsi de par ses différents rôles en matière d'eau, la province Sud joue un rôle considérable dans la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie. Elle œuvre activement au développement économique, notamment agricole, en intensifiant ses actions dans le cadre du développement durable. Son effort sera maintenu avec notamment la mise en œuvre de programmes permettant de satisfaire les besoins en eaux par une gestion saine et économe et par la mobilisation et le stockage d'une ressource adaptée et suffisante.

De même, sécuriser l'alimentation en eau potable en engageant des efforts importants de lutte contre les pollutions, de restauration du fonctionnement biologique des milieux aquatiques, et en se dotant de moyens permettant d'assurer la connaissance et l'information afin de gérer l'eau de façon durable seront autant d'orientations à donner à la politique globale de l'eau à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie.

L'eau étant à la fois un élément à préserver tout en ayant un rôle essentiel dans le développement économique, elle est à considérer comme patrimoine commun du pays. À ce titre, face aux menaces plus pressantes, il appartient, à tous les acteurs de l'eau, de mettre en place une véritable politique en la matière pour les années à venir. Il en est de même du périmètre d'action à l'échelle du bassin versant des grandes masses d'eau que constituent les rivières et leurs nappes d'accompagnement. Cette politique pourrait à terme trouver son expression dans un outil de programmation de mesures opérationnelles chiffrées et priorisées et validées de façon consensuelles après analyse d'un état des lieux par bassin versant. Le diagnostic se doit d'être analysé par tous les acteurs de l'eau pour des mesures opérationnelles efficaces... La création du comité de l'eau au niveau pays permettra la rédaction aboutie du nécessaire schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau présentant les enjeux et les mesures opérationnelles. Il pourrait s'appuyer sur un office de l'eau allant du simple observatoire de l'eau, à la mise en œuvre de taxes dédiées dont les taux et les assiettes restent à imaginer, voire la programmation de travaux pour financer les projets d'intérêt général.

L'obsolescence du corpus réglementaire actuel et la nécessité de la clarification des responsabilités militent pour l'adoption d'un Code de l'Eau et la mutualisation des moyens entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces. Concomitamment, les services compétents des institutions de la Nouvelle-Calédonie se doivent de poursuivre leur travail dans la connaissance et l'organisation des données sur l'eau avec l'appui des fonds européens issus du programme Projet Régional Océanien des Territoires pour la Gestion durable des Écosystèmes (PROTEGE).

Enfin, la recherche du geste citoyen et de bon comportement général lié à l'utilisation de l'eau est à promouvoir avec, l'intégration d'éco-conditionnalité en matière de subventionnement public ou aides fiscales spécifiques aux projets vertueux. Au niveau des associations cet objectif peut être promu par une incitation à la création d'associations représentatives des usagers (au sens large), en vue d'une meilleure prise en compte de leurs attentes, et de relais plus efficaces envers la population. Au niveau des délégataires il est nécessaire d'intégrer dans les contrats et règlements de services des mesures prises dans le sens des économies d'eau, lutte contre les fuites chez les abonnés (notion de rendement) et participation aux réunions de crises, enfin au niveau des conseils de l'eau, la création d'une fédération de ces comités peut être utile, lieu d'échanges, de débat, d'actions concertées ou consensuelles, permettant de mutualiser une capacité de communication et de sensibilisation du grand public notamment pour ce qui touche aux économies d'eau.

Au vu de la répartition des compétences entre les acteurs, la reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques ne pourra être relevée que par une plus grande implication de l'ensemble de la population et des usagers, des élus locaux et des services compétents.

2/ L'eau agricole et son intégration dans une stratégie de bassins de production

L'eau agricole désigne l'eau utilisée à des fins d'agriculture, par opposition à l'eau domestique et à l'eau industrielle. C'est une ressource naturelle essentielle et qui peut être menacée ou perturbée par le réchauffement climatique. Le secteur agricole comprend l'eau pour l'irrigation, l'élevage (abreuvement et nettoyage) et la pisciculture. Cette répartition met surtout en évidence la pression exercée par l'irrigation sur les ressources en eau renouvelable au niveau de la province Sud (pouvant aller jusqu'à 80 % sur certaines communes agricoles de la Côte Ouest). La proportion d'eau utilisée pour le secteur agricole peut varier fortement selon les bassins versants.

L'eau dans l'atmosphère est renouvelée tous les neuf jours, au cours de ce cycle hydrologique - évaporation - condensation - pluie - ruissellement - et retour à l'océan. Toutefois les précipitations se répartissent de manière disparate : 10 m³ par an à certains endroits, moins de 500 mm à d'autres endroits. Une irrigation mal maîtrisée peut conduire à un ruissellement sur les cultures et être cause d'érosion, de régression et dégradation des sols.

L'eau tombe du ciel en pluies régulières ou en pluies torrentielles sous orage. Elle ruisselle, s'évapore ou pénètre par infiltration, elle atteint et se stocke dans la zone racinaire des plantes, c'est la partie des précipitations dite « efficace » qui va contribuer à la croissance végétale ; une autre partie va enfin percoler au-delà et atteindre la nappe phréatique et les aquifères où elle est désormais disponible par un puits réalisé par forage.

Profitant des effets bénéfiques de l'eau, l'action de l'homme vise à remédier à ses manquements ou à ses effets néfastes, il endigue, draine ou crée des réservoirs, canalise et irrigue.

L'agriculture pluviale est un type d'agriculture qui dépend entièrement des précipitations pour son approvisionnement en eau. L'agriculture pluviale n'est possible que dans les régions où la répartition des pluies permet au sol de garder suffisamment d'humidité pendant les périodes critiques de la croissance des plantes cultivées. L'agriculture non irriguée représente la plupart de la production du territoire.

Le tassement des sols par les machines agricoles, le choix de monoculture, le drainage des zones humides, en plus du bétonnage des sols a fait que l'eau ruisselle beaucoup plus rapidement et vient grossir les fleuves de manière artificielle. Les aménagements des bassins versants parmi lesquels la déforestation ont un impact massif en aval. De plus, le changement climatique va aggraver les conditions de vie de la plupart des habitants.

Les avantages de l'irrigation sont nombreux : elle permet d'augmenter la superficie des surfaces cultivées, d'améliorer les rendements, d'assurer parfois plusieurs récoltes et, de façon générale, de se libérer des variations climatiques, d'intensifier et de stabiliser la production.

Toutefois les cours d'eau, objet des prélèvements, sont capricieux, le débit irrégulier, les ruissellements de surfaces difficiles d'exploitation. Les hommes ne peuvent disposer de cette eau qu'en régularisant le cours et le débit des rivières, en stockant les eaux dans des réservoirs, en les dirigeant *via* des canalisations vers les terres à arroser, en les élevant enfin jusqu'aux terres situées bien au-dessus des chenaux d'écoulement naturel.

L'irrigation doit éviter autant une sous-alimentation qu'une suralimentation en eau des plantes. Il faut connaître, pour chaque espèce particulière, ses besoins en eau, l'époque la plus favorable de son irrigation, le nombre optimum des arrosages, leur durée, l'épaisseur de la nappe d'eau, à appliquer à telle surface et finalement la profondeur à laquelle l'eau doit pénétrer. Dans cette estimation interviennent non seulement les facteurs climatiques, la quantité et la répartition des pluies tombées, mais aussi les conditions pédologiques, à savoir la topographie des sols et leurs qualités physicochimiques : nous ne citons ici que leur vitesse d'infiltration, leur capacité en eau, leur perméabilité et leur cohésion, etc. Un autre facteur tient à la nature de la plante : elle conditionne, à son tour, un mode d'irrigation, foncièrement différent d'espèce en espèce.

Il y a lieu de distinguer en outre irrigation par immersion, par aspersion et au goutte à goutte (appelée aussi micro-irrigation). Diverses pratiques peuvent être mises en œuvre pour que l'agriculture utilise l'eau plus efficacement. Il s'agit notamment de modifier le calendrier d'irrigation pour suivre de près les besoins en eau des cultures, en adoptant des techniques plus efficaces, telles que l'utilisation de systèmes d'irrigation par aspersion et goutte à goutte, et en mettant en œuvre la pratique de l'irrigation déficitaire. De plus, le changement de type de culture peut réduire la demande en eau ou déplacer la demande de pointe au plus fort de la saison sèche lorsque la disponibilité en eau est minimale.

En période de fortes précipitations ou du fait d'une irrigation excessive, les champs deviennent trop humides. L'eau s'infiltré dans le sol et est stockée dans ses pores. Lorsque le sol est saturé, le niveau piézométrique des eaux souterraines peut remonter très haut par rapport à la zone racinaire. La saturation du sol en eau peut durer trop longtemps pour la santé des plantes. Les racines des plantes nécessitent de l'air et de l'eau et la plupart des plantes ne peuvent pas résister à des sols saturés pendant de longues périodes. Pour le drainage de surface, des fossés peu profonds, également appelés drains ouverts se déversent dans des drains collecteurs plus grands et plus souterrains. Afin de faciliter l'écoulement de l'eau en excès vers les drains, le terrain se voit attribuer une pente artificielle au moyen d'un nivellement. Le drainage souterrain est l'élimination de l'eau de la zone racinaire. Elle est accomplie par des tranchées ouvertes profondes ou des canalisations enterrées (drain) qui abaissent le niveau piézométrique.

L'eau dessalée est trop chère pour la plupart des cultures ; elle n'est peut-être abordable que pour les cultures à fort rapport économique. La principale application du dessalement de l'eau consiste en la fourniture d'eau potable. Les techniques de dessalement les plus courantes sont la distillation thermique – pour le traitement de grands volumes d'eau – et la technologie des membranes, l'électrodialyse inverse et l'osmose inverse.

L'importance des besoins pour l'irrigation explique, dans la grande majorité des cas, le déséquilibre entre les prélèvements observés et les capacités du milieu naturel. Les conflits d'usages engendrent de fortes tensions sur le terrain entre agriculteurs et associations de protection de la nature. Des progrès sensibles peuvent être attendus dans le domaine des économies d'eau, tant par l'optimisation de la gestion des réseaux collectifs, que par le réglage des matériels et le pilotage de l'irrigation.

La loi sur l'eau de 2006 si elle apporte une réponse juridique en métropole, n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie, l'arsenal réglementaire local existant étant obsolète et lacunaire. Il convient de « muscler » les capacités d'expertise locale et de développer la recherche-action pour aider à son élaboration. En effet, la seule poursuite des efforts en matière d'économies et d'amélioration de la gestion de l'eau sera insuffisante pour réduire significativement les déséquilibres très importants entre les ressources et les usages dans la plupart des bassins sensibles.

Seule, une prise de conscience de l'importance des enjeux et l'engagement d'une démarche volontariste de réduction des déséquilibres permettra d'amorcer une inflexion. Une telle démarche doit impliquer l'ensemble des acteurs, pour déterminer localement des objectifs et une stratégie adaptée à la situation, et pour renforcer la gestion concertée. Les pouvoirs publics et les agriculteurs se trouvent donc confrontés à plusieurs défis. Ils doivent, en concertation avec les autres parties prenantes, rebâtir une irrigation durable dans ses trois dimensions environnementale, sociale et économique, et ceci dans un contexte mouvant. Le choix des modèles d'irrigation dépend de différents facteurs, externes ou internes.

Pour ce qui est des facteurs externes :

- L'augmentation du coût de l'énergie : même si toute augmentation des coûts de l'énergie est douloureusement ressentie par l'agriculteur, elle ne paraît pas susceptible d'entraîner un impact significatif sur la demande en eau, même dans un contexte de baisse régulière des prix unitaires des céréales où l'agriculteur ne pourrait pas la répercuter sur ses prix de vente ;
- Le changement climatique : les prévisions sur l'évolution de la pluviométrie sont plus difficiles du fait de la complexité du cycle de l'eau. Globalement, elle augmenterait, mais avec un accroissement de la variabilité des précipitations et des valeurs extrêmes, d'où des risques de sécheresse accentuée. Les évolutions envisagées de ces deux facteurs climatiques (pluviométrie et température) auront donc des effets quantitatifs sur la demande instantanée en eau des plantes et des impacts sur le cycle de développement des cultures (réduction et déplacement des périodes de demande). Des adaptations variétales et d'itinéraires techniques seront nécessaires pour amplifier les effets positifs et réduire les effets négatifs. Ces adaptations ne seront possibles, dans les systèmes actuels d'exploitation, que si l'eau est disponible. Passer à une agriculture sèche (élevage extensif...) nécessiterait des adaptations majeures des exploitations et des filières.

Pour ce qui est des facteurs internes :

Les « facteurs internes » sont tous les facteurs sur lesquels peuvent agir les acteurs locaux pour maîtriser la gestion quantitative de l'eau ; à savoir la réglementation de l'eau, l'évolution des systèmes de culture, les économies d'eau, la recherche variétale, la construction de retenues, les aides à l'irrigation, la récupération des eaux usées, etc.

- Comme vu plus haut, la mise en œuvre d'une réglementation adaptée à partir de la loi sur l'eau métropolitaine reste à faire en Nouvelle-Calédonie ;
- L'évolution des systèmes de culture : les statistiques montrent la prépondérance du maïs dans la sole irriguée : réfléchir à la perspective d'une agriculture moins consommatrice en eau conduit à s'interroger sur la place de cette céréale dans l'assolement des exploitations. C'est la culture qui valorise le mieux les apports d'eau et dont le rendement en culture irriguée est le plus élevé. Les gains de productivité à la différence du blé ont fortement progressé grâce à l'irrigation. Les restitutions au sol en fin de campagne sont très importantes permettant de mener la production en monoculture. C'est une culture où les itinéraires techniques sont bien maîtrisés. Une première voie serait de proposer aux irrigants des assolements alternatifs et ceci dans les régions dont la qualité des sols est la moins adaptée à l'irrigation (sols peu profonds). Les cultures à développer pourraient être le blé et autres céréales ou riz. Les limites sont liées aux problèmes d'adventices et de parasites : le retour

plus fréquent d'une même culture augmente les risques. Le choix de cultures moins exigeantes en eau tel que le sorgho et le tournesol serait utile. Le sorgho en particulier redevient une plante intéressante par rapport au maïs dans les zones où les rendements en maïs irrigué ne dépassent pas une moyenne. Le remplacement d'un maïs irrigué par un sorgho irrigué permettrait une économie d'eau de l'ordre de 50 à 60 %. Un programme de recherche pour améliorer la compétitivité de nouvelles variétés, utilisations, itinéraires techniques devrait être intensifié ;

- Les économies d'eau : l'utilisation efficiente de l'eau disponible constitue à l'évidence une priorité incontournable : les agriculteurs doivent faire la preuve de leurs bonnes pratiques en la matière s'ils veulent défendre la construction de retenues là où elles sont écologiquement acceptables et économiquement justifiées. Des gains dans la consommation d'eau par l'irrigation sont possibles. Ceux-ci sont estimés, dans des conditions idéales ou observées sur des essais, globalement à 20 à 30 % de la consommation actuelle. Ces recherches s'orientent vers 3 grands types d'actions (gestion des réseaux, pratique de l'irrigation, pilotage de l'irrigation).

La gestion des réseaux collectifs et privés doit être améliorée. Les pertes entre l'origine de l'eau (station de pompage, retenue, etc.) et son utilisation aux champs restent encore importantes. Le recours à l'automatisation permettant une meilleure gestion de la demande en eau des plantes est une voie intéressante.

Pour ce qui concerne la pratique de l'irrigation, les travaux portent sur la réduction de l'évaporation lors des aspersion en particulier aux heures les plus chaudes de la journée. Toutefois l'interdiction d'arrosage pendant les heures « chaudes » n'offrirait que des gains peu importants (5 %) avec un contrôle difficile à mettre en œuvre. Il paraît plus sage d'inciter les agriculteurs à supprimer l'irrigation pendant les périodes de grand vent. Les efforts doivent porter principalement sur le réglage et l'entretien du matériel aux champs. Un réglage et un entretien améliorés permettent de gagner jusqu'à 20 % d'économie d'eau (données expérimentales).

Le pilotage de l'irrigation par l'utilisation d'une aide à la décision stratégique est également à développer. Le développement des compteurs munis de puces connectées permettant d'avoir en temps presque réel les informations est une piste à privilégier.

- Le stockage de l'eau pour l'irrigation : stocker l'eau dans les périodes où elle est abondante pour pouvoir l'utiliser pendant les étiages, constitue une réponse aux problèmes de pénuries liés à différents usages : alimentation en eau potable, irrigation, maintien de débits minimaux dans les cours d'eau pour des raisons environnementales et hydroélectriques. Ces stockages peuvent prendre la forme de barrages réservoirs ou d'opérations plus modestes, collectives ou individuelles, à but essentiellement agricole. La retenue collinaire alimentée naturellement et en permanence commence à faire place à la réserve de substitution alimentée par pompage dans les cours d'eau ou en nappes, en dehors des périodes d'étiage, avec suppression des mêmes prélèvements durant l'étiage. De manière générale les sites favorables (relief adapté, étanchéité naturelle) sont en voie d'être utilisés ; les petits projets peuvent s'avérer plus coûteux que les grands à cause de l'effet d'échelle ;
- Les aides à l'irrigation : les irrigants estiment de plus en plus ne pas pouvoir supporter les coûts d'investissements du stockage de l'eau et sollicitent le recours à l'intérêt général avec un financement et une maîtrise d'ouvrage publique de manière à ne pas laisser la décision sur le programme de l'opération à telle ou telle catégorie d'acteurs. Toutefois, la priorité se doit d'être donnée à l'eau potable avec en cas de nécessité, la capacité donnée au gestionnaire de pouvoir réduire ou arrêter à tout moment (avec un préavis convenable) les prélèvements à d'autres fins que la production et la distribution d'eau potable. Le développement du stockage se heurte à une rentabilité économique incertaine pour la collectivité, même avec une approche large de la notion de rentabilité (prise en compte de l'Alimentation en eau potable (AEP), des bénéfices pour l'environnement, etc.), avec de nombreuses incertitudes sur l'évaluation de la valeur de l'eau d'irrigation, de celle des bénéfices environnementaux et des aménités et de leur évolution sur la période d'amortissement des ouvrages ;

- La récupération des eaux usées : l'utilisation pour l'irrigation des eaux sortant de station d'épuration peut être une solution ponctuelle, mais elle est sujette à plusieurs conditions (de santé publique, écologiques, économiques). Ainsi un traitement tertiaire s'avère indispensable (au minimum stockage ou lagunage) pour l'irrigation des cultures. Les conditions d'irrigation par aspersion sont réglementées et il en découle que le recours aux eaux usées pour l'irrigation est au moins aussi coûteux que le stockage de l'eau prélevée dans le milieu naturel. Les volumes concernés ne peuvent par ailleurs qu'être limités.

Ainsi la gestion équilibrée et durable de l'eau dans les bassins versants déficitaires ne peut pas à elle seule, résulter du seul arsenal réglementaire, ainsi que sur les mesures de restrictions récurrentes. Il convient donc d'engager des actions visant au retour à l'équilibre. Celles-ci ne peuvent être conduites efficacement qu'au niveau local et de manière concertée. En effet, le bassin versant constitue l'échelle politique, technique et économique appropriée car les principaux acteurs sont mobilisables à un tel niveau. Le problème à résoudre n'est pas seulement celui d'une amélioration de la gestion des eaux, mais il comporte également une dimension d'aménagement et de développement du territoire. Les solutions proposées, outre les améliorations qui en résulteront pour les milieux naturels et l'ensemble des usages non agricoles de l'eau, auront également un impact sur l'économie des exploitations et des filières agricoles, sur l'emploi et sur l'occupation de l'espace par les productions agricoles.

Dans la construction des solutions correctives, la recherche de toutes les économies d'eau constitue à l'évidence une première étape incontournable. Aucune mesure ne constituant à elle seule la panacée, une combinaison sera nécessaire dans la plupart des cas : réduction de l'irrigation, développement de systèmes de production moins consommateurs d'eau, augmentation des ressources par la construction de retenues, application de la réglementation et de mesures financières incitatives, gestion optimale des eaux, etc. Dans ce contexte, l'élaboration d'un contrat de rivière peut constituer une voie à privilégier avec un plan d'actions fixant les obligations de chacun des acteurs et les résultats concrets à atteindre.

3/ Les moyens de suivi en matière de gestion de la ressource en eau

Alors que la Nouvelle-Calédonie peut en première approche donner l'image d'un pays aux ressources naturelles abondantes et largement préservées grâce à la faible densité d'occupation et de valorisation de ses espaces, ses ressources en eau font pourtant l'objet d'un nombre grandissant de déséquilibres ou de désordres. Ces derniers se manifestent comme autant de signes d'alerte, appelant à comprendre la nature, l'étendue et les causes des dysfonctionnements constatés pour pouvoir le cas échéant y apporter des remèdes. Si les ressources en eau apparaissent globalement abondantes et de bonne qualité, elles sont cependant inégalement réparties dans l'année (saison d'étiage et saison humide), dans la durée (épisodes de sécheresse) et dans l'espace (avec des écarts de pluviométrie très importants selon le relief et l'exposition aux vents dominants).

Les ressources en eau répondent à 3 familles d'usages : environnementaux/patrimoniaux, domestiques et économiques. Entre ces trois usages, l'équilibre est précaire. Aussi, il convient d'élaborer des outils de prévention et de gestion capables de préserver au mieux les équilibres sur le long terme et en situation de crise.

En l'absence de stockage de l'eau pour les usages agricoles, les prélèvements dans les eaux de surface peuvent s'avérer excessifs par rapport aux disponibilités du milieu naturel, dont le fonctionnement peut alors être endommagé (assèchements de cours d'eau, réchauffement des masses d'eau, perte de biodiversité, remontées de biseau salé qui peuvent limiter la disponibilité de la ressource en eau et dégrader durablement sa qualité). La connaissance objective des situations de déséquilibre demeure toutefois malaisée. Les points de prélèvement sont très nombreux ; et ne sont pas tous autorisés. Les consommations agricoles restent à être mieux appréhendées ; elles ne sont pas toutes mesurées (peu de compteurs, pas de relève des volumes agricoles) et les données d'irrigation ne sont donc pas valorisées.

Dans le cadre de sa gestion des autorisations de droit d'eau qu'elle effectue en délégation de la Nouvelle-Calédonie, la province Sud a effectué des analyses besoins-ressources d'une majorité de bassins versants agricoles de son territoire (une quinzaine de rivières étudiées essentiellement sur la côte Ouest) et les a intégrées dans son système d'information géographique dédié selon trois niveaux en fonction de la disponibilité de la ressource actuelle au vu des droits d'eau accordés et des débits écologiques à respecter. Elle a cartographié également la position du biseau salé.

Les résultats d'étude bilan besoins-ressources en eau (BRE) sont utilisés dans le cadre de la gestion de la ressource en eau, par les services provinciaux notamment au cours de l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de prélèvement d'eau superficielle. Ces BRE sont communiqués aux usagers des communes de références au travers de réunions publiques. Ces études permettent d'évaluer le niveau de disponibilité en eau, en année quinquennale sèche (S5 – référence en projet d'irrigation) par tronçon de cours d'eau homogène sur le bassin impacté. En cas d'insuffisance de la ressource en eau, des prescriptions particulières sont définies dans l'arrêté d'autorisation de prélèvement d'eau, telles que la réduction du volume journalier de captage voire la définition de période d'interdiction de prélèvement d'eau. Ces contraintes réglementaires impactent le développement d'activités sur les secteurs sensibles au regard de la ressource, un accroissement de demandes de prélèvement d'eau en période de restriction sur ces zones est constaté.

En particulier, le verrouillage de la ressource sur certains bassins sensibles (comme ceux de la Douencheur (Bourail) par exemple), peuvent entraîner une interdiction de prélèvement d'eau en étiage sur les tronçons aval. Dans le cadre d'une gestion de la ressource solidaire de l'amont avec l'aval, des restrictions d'eau doivent alors s'appliquer sur les captages nouvellement demandés sur les bassins amont.

Le débit réservé retenu pour le verrouillage de la ressource tient compte des autorisations déjà données en aval et du maintien d'un débit minimal écologique tenant compte lui-même des caractéristiques d'étiage qui structurent les peuplements piscicoles et faunistiques. Il est pour l'heure considéré à hauteur de 50 % du débit caractéristique moyen d'étiage (débit inférieur non dépassé dans la rivière 10 jours par an en moyenne) au niveau du tronçon de rivière à considérer.

Il est précisé que si l'on souhaite formuler exactement le débit minimal garantissant en permanence, la vie, la circulation et la reproduction des espèces qui peuplent les eaux, les données actuelles sont insuffisantes et des études de modélisation des écoulements ainsi qu'une bonne connaissance de la faune aquatique sont nécessaires. Les services de la Nouvelle-Calédonie en partenariat avec les provinces et l'Agence française de la biodiversité vont initier un projet d'études sur quelques cours d'eau à enjeux sur cette thématique dans les années à venir.

4/ La gestion des prélèvements en eau en province Sud

La gestion de la ressource en eau a été officiellement déléguée aux provinces Nord et Sud depuis 1997, date à laquelle la commission permanente du congrès de Nouvelle-Calédonie a entériné cette délégation par la délibération 238/CP du 18 novembre 1997. Ce sont ainsi les prélèvements d'eau (I), l'entretien du lit et la protection des berges des cours d'eau (II), la modification du lit et des berges des cours d'eau (III) et l'extraction de matériaux (IV) qui sont dès lors gérés par les provinces, moyennant une dotation spécifique allouée annuellement à chaque province au vu d'un programme prévisionnel d'intervention (article 2 de la délibération 238). Notons que la loi organique de 1999 impose dans son article 47-IV que « ces délégations de compétences sont prévues par des conventions qui doivent comprendre, le cas échéant, les transferts des moyens permettant leur exercice normal ». Le travail collaboratif avec les provinces Nord et Sud mené en mai 2019 a permis de faire le point sur les moyens

humains et financiers, passés et actuels, affectés aux missions déléguées. Ainsi, il apparaît que la délégation de gestion n'est pas rémunérée à la hauteur de ce qu'engagent les provinces délégataires. C'est pour cela que la province Sud se voit contrainte de demander à réviser la convention N° CS17-331-0084, relative aux interventions de la province Sud dans le cadre de la délégation de gestion de la ressource en eau en date du 17 mai 2017.

L'article 5 de la délibération 105 de 1968 dispose que toute prise d'eau doit faire l'objet d'une autorisation. Il n'existe pas à l'échelle pays de texte apportant plus de précisions sur les modalités et critères de délivrance des autorisations. Si l'assemblée de la province Nord a délibéré en ce sens en 2002, ce n'est pas le cas en province Sud, cette dernière se basant donc sur la délibération 105. La loi organique exclut les terres coutumières du domaine public aussi des actes coutumiers sont pris pour autoriser l'intervention des institutions de Nouvelle-Calédonie.

Comme vu précédemment le corpus réglementaire sur les prélèvements est obsolète et reste à renforcer afin notamment d'intégrer la protection des milieux (notions de vie aquatique, débit biologique, débit minimum, réservé, etc.).

Réglementairement, il n'y a pas de distinction entre les autorisations de prélèvement en eau que ce soient à partir des forages (prélèvements souterrains) et à partir des rivières ou lacs (captages superficiels). Elles sont données sur la base des bilans-ressource en eau étudiés en province Sud sur 15 bassins versants des principales rivières notamment de la côte Ouest. La base de données « prélèvements en eau » comprend quelques 3 000 dossiers enregistrés au sein des services de la province Sud à gérer sur son territoire dont 1 750 dossiers de captages et 1 250 dossiers de forages. De l'ordre de 130 nouveaux dossiers sont instruits chaque année.

La saison d'étiage 2019-2020 a été marquée par un manque d'eau généralisé sur l'ensemble des cours d'eau de la province Sud. Cette situation de sécheresse sévère nécessitait une approche de gestion de crise. En effet, les manques d'eau sont de plus en plus signalés de la part des usagers et des situations de conflits d'usages sont apparues sur une grande partie du territoire provincial et notamment sur la côte Ouest. Le département de la ressource en eau, en partenariat avec l'ensemble des équipes de terrain de la DDDT s'est organisé afin de répondre au mieux aux sollicitations de terrain. Les visites de constat d'étiage se sont déroulées et ont permis de recadrer certaines pratiques et d'apaiser les esprits en cette période particulièrement tendue pour le monde agricole. Sur certains cours d'eau, la situation d'étiage nécessitait une diminution voire un arrêt des pompages. À ce titre, un arrêté d'interdiction de captage d'eau a été émis sur la rivière Moindou (n° 351-2020 du 23 janvier 2020). Il avait pour objectif de soutenir la mairie dans son rôle de garant de la salubrité et sécurité publiques, notamment en maintenant l'alimentation en eau de la tranchée drainante qui alimente l'ensemble du réseau d'eau potable du village. Cette interdiction a été levée par l'arrêté d'abrogation 881-2020 du 13 mars 2020 dès que les conditions se sont améliorées. Le suivi de la crise sécheresse a été réalisé au travers de visites des niveaux d'eau par les techniciens de la province Sud sur des sites d'observation identifiés, des bilans d'étiage mensuel réalisés par la DAVAR et les bilans mensuels de prévisions météorologiques réalisés par les services de la météo.

5/ Les aides provinciales aux forages et aux matériels novateurs en agriculture dans la gestion de la ressource en eau

La province apporte une aide financière à la réalisation des forages à usage agricole. Cependant les faibles débits de ces forages (2 à 8 m³/h) ne permettent pas l'irrigation de surfaces importantes (1 ha environ). Par contre, avec l'ajout d'une pompe solaire (aidée en tant que matériel novateur) et d'une cuve de 50 m³ le forage répond parfaitement aux besoins d'abreuvement du bétail notamment.

La construction de forages qui constituent des points d'accès direct dans les nappes phréatiques nécessite un cadrage sur leurs conditions de réalisation. Il est réalisé au travers du dispositif d'aide à la réalisation de ces travaux fixant notamment le cahier des charges à la bonne exécution de ces ouvrages dans l'objectif de préservation de la qualité des ressources souterraines vulnérables.

La mise en place des subventions provinciales pour la réalisation de travaux de recherche et de forage d'eau souterraine à la fin des années 80, dépassant ses propres compétences, avait pour principaux objectifs le maintien des populations, agricoles ou non, en zone rurale dans les secteurs qui disposaient d'une faible ressource en eau ainsi que le soutien du tissu socio-économique de ces territoires.

Aujourd'hui, la rationalisation des finances publiques contraint la collectivité à réorienter la politique provinciale en matière d'aide financières aux forages uniquement sur sa compétence de productivité agricole. L'aide au forage est ainsi réservée dorénavant aux projets ayant une dimension économique en lien avec la stratégie agricole provinciale.

Le chapitre II du titre III du livre IV du code de l'environnement de la province Sud fixe les conditions dans lesquelles les travaux de recherche d'eau souterraine ou les travaux de forage et d'essais par pompage ainsi que les analyses d'eau associées peuvent donner lieu à une subvention de la province Sud. Elle détermine également les conditions de délivrance des autorisations de prélèvements d'eau souterraine par pompage.

L'article 432-3 du code de l'environnement de la province Sud indique ainsi que :

I. – Peuvent bénéficier des dispositions du présent chapitre les travaux de recherches d'eau souterraine ou les travaux de forage et d'essais par pompage ainsi que les analyses d'eau associées ayant pour objet :

a) La création, la modernisation ou l'intensification d'exploitation agricole dans les cas où la ressource en eau le permet ;

b) Le remplacement d'une ressource naturelle utilisée jusqu'alors (source, cours d'eau, forage) rendue inexploitable du fait, soit de son appauvrissement ou de son tarissement, soit de la dégradation de ses qualités physico-chimiques ou bactériologiques la rendant impropre à l'usage qui en est fait, sous réserve que cette dégradation ne résulte pas directement ou indirectement de l'activité du demandeur. Les justificatifs de non- exploitabilité de la ressource doivent alors être joints à la demande ;

c) La satisfaction des besoins exclusivement agricoles à vocation de développement économique dans les secteurs desservis par un réseau public d'alimentation en eau potable et sur présentation d'une attestation de la direction provinciale en charge du développement rural ;

d) La satisfaction des besoins en eau potable des résidences principales dans les secteurs qui ne sont pas susceptibles d'être desservis dans un délai proche par un réseau public ou collectif d'alimentation en eau potable. Les justificatifs de résidence principale doivent être joints à la demande.

L'analyse des demandes d'aides provinciales pour la réalisation de travaux de recherche ou de forage d'eau souterraine doit permettre au service en charge de l'instruction de confirmer que les projets soumis s'inscrivent bien dans le cadre indiqué ci-dessus. Cette analyse doit également permettre d'écarter les projets qui pourraient présenter un risque pour la qualité de la nappe d'eau douce souterraine. Aussi, la cartographie du risque lié au biseau salé (remontées souterraines d'eau de mer sur la frange littorale) réalisée entre 2011 et 2018 sur le littoral côtier situé entre Païta et Poya permet d'identifier les projets de forage qui sont localisés dans un secteur à risques ou déjà contaminé par les eaux salées. Il convient également d'apprécier la pertinence des projets de forage c'est-à-dire l'adéquation entre les besoins en eau exprimés par le demandeur et le potentiel hydraulique de la ressource souterraine sur le secteur ciblé pour les travaux. Aussi, la présence de forages en activité à proximité d'un secteur ciblé pour la réalisation d'un nouveau forage et leurs caractéristiques techniques peuvent être des indicateurs du potentiel hydraulique du secteur.

Cependant, il est à considérer que lors de travaux de forage d'eau souterraine, malgré les éventuelles estimations et statistiques d'un bureau d'études ou d'un sourcier, la profondeur d'eau souterraine et le débit potentiel d'exploitation du futur ouvrage ne peuvent être confirmés qu'après la réalisation du forage proprement dit. Le débit maximal d'exploitation réel de l'ouvrage ainsi que la qualité physico-chimique de l'eau ne peuvent être réellement définies qu'après la réalisation des essais de pompage et des analyses d'eau sur l'ouvrage réalisé. Les données obtenues sur les travaux de forage d'eau souterraine en Nouvelle-Calédonie (bureaux d'étude et entreprises de forage) ont permis :

- De montrer que la profondeur moyenne des forages les plus productifs sur la Grande Terre se situe autour de 30 m (la majorité des venues d'eau se situant entre 20 et 35 m de profondeur) ;
- D'obtenir un classement des débits des ouvrages, qui s'échelonnent entre 0 et 25 m³/h, avec un débit moyen à 5 m³/h, ce qui permet d'irriguer au maximum un hectare de culture.

Le débit maximal d'exploitation réel d'un ouvrage en projet est par conséquent inconnu avant les travaux de forage et les possibilités en termes d'usage à venir de l'eau souterraine sont alors à revoir en fonction des résultats des essais de pompage et des analyses d'eau associées quand les travaux de forage s'avèrent fructueux (forage non sec en quantité minimale). À noter que pour l'autorisation de prélèvement d'eau idoine, le débit de prélèvement maximal autorisé est déterminé en cohérence entre les besoins en eau exprimés par le demandeur et le débit maximal d'exploitation réel de l'ouvrage réalisé. L'instruction est également l'occasion de vérifier la multiplication des forages d'eau souterraine sur le secteur à considérer. Le contexte géologique et hydrogéologique particulier de la Nouvelle-Calédonie permet toutefois difficilement d'apprécier et d'anticiper les risques d'interférences entre des forages voisins. Pour mémoire, il n'existe pas de réglementation encadrant le nombre de forages d'eau par unité de surface et les relations hydrauliques qui pourraient exister entre deux ouvrages ne peuvent être mises en évidence que par la réalisation d'essais de pompages sur ces ouvrages.

Une enquête administrative auprès des institutions partenaires vient compléter les connaissances nécessaires à l'analyse. Ainsi, l'avis des techniciens agricoles permet de confirmer la cohérence des projets de forage d'eau quant à la dimension agro-économique des projets présentés à vocation agricole. De même, les gestionnaires en matière d'urbanisme (Mairie ou province Sud selon l'existence de Plan d'urbanisme directeur (PUD) ou non) apportent leur contribution quant à la cohérence des projets de forage eu égard à la vocation des fonciers concernés par ces ouvrages.

Un ouvrage coûte en moyenne 1,2 MF pour une profondeur d'une trentaine de mètres. Les aides sont de l'ordre de 85 % soit 1 MF par ouvrage subventionné pour la majorité des cas. Les débits moyens escomptés, variables selon les territoires hydrogéologiques, sont de l'ordre de 25 à 50 m³/j ce qui permet d'irriguer moins d'un hectare de jardins ou de culture agricole. Ainsi une trentaine de dossiers sont subventionnés pour un montant total de l'ordre de 30 à 35 MF en moyenne par an par la province Sud.

Les forages réalisés constituent un investissement qui reste attaché à l'exploitation et en cela se perpétue lors des transmissions foncières. Il est proposé de mieux encadrer la notion de vocation agricole d'un ouvrage, dépendant du projet proposé, sans connaître au préalable le potentiel de la ressource en eau espéré afin de concentrer l'effort financier pour les dossiers participant au développement agricole.

Par ailleurs, dans le cadre de son dispositif de soutien économique agricole (DISPAPP), la province peut prendre en charge le coût des investissements, réalisés par une exploitation agricole, ayant pour but de l'équiper de matériels novateurs ou économiseurs d'eau. Cela concerne essentiellement les économies d'eau par du paillage ou des systèmes d'automatisation et de pilotage raisonné des irrigations et les économies d'énergie fossiles par la mise en place de pompage solaires essentiellement pour les forages. Ainsi, 5 à 6 dossiers par an sont aidés à 50 % en la matière.

6/ Les programmes de stockage d'eau et projets structurants existants et à venir :

En matière agricole, une politique de l'eau doit répondre aux préoccupations suivantes :

- L'accès à la ressource ; si l'eau n'est pas disponible en quantité suffisante sur les zones de production, l'approvisionnement doit être envisagé par stockage de l'eau ou par transfert d'eau. Les projets de barrages sont souvent complexes et les contraintes de réalisation pour ce type d'infrastructures sont nombreuses. Des programmes locaux de retenues collinaires permettent également le stockage de l'eau et son utilisation collective. Quel que soit le type d'équipement, le projet ne peut aboutir sans une maîtrise d'ouvrage capable de porter une grande partie des investissements à financer et d'assurer l'entretien et le renouvellement des équipements ;
- La planification des usages agricoles de l'eau au regard des objectifs de production ;
- La gestion raisonnée de l'eau agricole, et notamment l'adaptation des systèmes de production aux disponibilités locales en eau, l'adoption de règles de partage de l'eau et la maîtrise des pratiques d'irrigation.

Il s'agit d'abord d'adapter la valorisation des terres aux ressources disponibles, en s'appuyant notamment sur les apports de la recherche appliquée pour orienter les systèmes de production vers les variétés et les pratiques de culture et d'élevage les plus compatibles avec les conditions agro- climatiques locales.

Les déficits hydriques demeurent néanmoins des freins importants à la mise en valeur des parcelles les plus propices aux grandes cultures ou au maraîchage. Une ressource globale de plusieurs millions de mètres cubes d'eau reste à identifier pour couvrir les besoins alimentaires des Calédoniens en produits frais issus de l'agriculture locale. Valoriser à cette fin l'eau comme facteur de production et donc de richesse appelle de multiples actions qui passent par la maîtrise des prélèvements et des impacts, et par une gestion opérationnelle menée en concertation avec les milieux agricoles et leurs interlocuteurs locaux.

La mise en place de systèmes irrigués nécessite en général des investissements importants et un délai de réalisation de plusieurs années. Par ailleurs, l'adaptation des pratiques culturales et la mise à disposition du foncier ne peuvent être que progressives.

Ainsi, la province Sud poursuit ses travaux afin de :

- Connaître l'état et l'évolution des besoins et des ressources dans toutes les zones agricoles : comme pour tout projet de développement et de valorisation, il faut d'abord « connaître », ce qui implique notamment de poursuivre les bilans besoins-ressources à l'échelle de tous les bassins agricoles et d'améliorer, sur les secteurs reconnus potentiellement déficitaires, la précision des bilans existants. Le plan d'action prévoit de suivre l'état des ressources, les prélèvements et les assolements de façon dynamique en s'appuyant si possible sur les expériences et les techniques innovantes ;
- Adapter l'agriculture à l'eau ; orienter et planifier la mobilisation de l'eau agricole : le premier objectif est d'adapter les cultures, les assolements et les cycles culturaux aux ressources en eau disponibles. Il s'agit également de développer les techniques d'optimisation de l'usage et du partage de ces ressources notamment lorsqu'elles deviennent un facteur limitant. En parallèle, il faut mieux quantifier les besoins en eau nécessaires au développement des projets agricoles afin de dimensionner et de planifier au mieux les investissements à mobiliser pour l'accroissement des ressources que ce soit par stockage ou par transfert d'eau ;
- Adapter l'eau à l'agriculture ; stocker et acheminer l'eau en fonction des besoins et des vulnérabilités : sur la base des déficits connus et des besoins nécessaires aux projets de développement agricole, il s'agit d'améliorer la valorisation de la ressource notamment par l'investissement dans des ouvrages structurants de stockage et de transfert d'eau. De même, pour relocaliser hors des zones à risque

- les spéculations sensibles aux inondations, il faut être en mesure d'identifier les disponibilités de terrains à potentialité agronomique et alimenter en eau ces espaces lorsqu'ils sont éloignés des ressources principales ;
- Promouvoir les systèmes de production et les pratiques agricoles adaptés à la disponibilité en eau et prendre en compte les effets du changement climatique : il s'agit d'anticiper les effets du changement climatique par l'optimisation des systèmes existants et la promotion des productions vivrières. La mise en valeur des espaces périurbains, au plus proche des consommateurs, et le recyclage des rejets urbains par l'amendement aux cultures sont également des pistes de progrès et de résilience face aux évolutions climatiques ;
 - Réduire les impacts de l'agriculture sur la ressource et les milieux : préserver la ressource et les milieux, tout en développant la production agricole, impose de réduire les impacts sur les écosystèmes par des techniques vertueuses valorisant au mieux les services de la nature. Cela commence par conserver ou restaurer les arbres et la végétation rivulaire dont les bénéfices sur les milieux aquatiques, la qualité de l'eau, la résilience aux inondations et la stabilité des berges sont reconnus. Cela concerne également le respect du pouvoir épurateur des sols par une optimisation des épandages et un meilleur recyclage de la matière organique et des rejets ;
 - Mettre en cohérence les interventions publiques économiques dans le secteur agricole avec la gestion de l'eau : cet objectif vise à assurer la mise en cohérence et la complémentarité des programmes d'aides agricoles et de gestion de l'eau. La sensibilisation et la formation doivent accompagner la transition vers une agriculture plus adaptée aux enjeux de l'eau.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les actions concertées entre la province Sud et l'Agence Rurale (établissement public de la Nouvelle-Calédonie de régulation des prix des productions agricoles de prévention et à l'indemnisation des dommages portés au milieu naturel et aux espaces agricoles).

Ainsi, l'Agence rurale intervient en faveur de la création de retenues d'eau individuelles qui permettent de lutter contre les épisodes de sécheresse, en sécurisant la production de fourrage ou l'irrigation nécessaire aux cultures. La retenue est aussi une solution pour l'abreuvement à la condition d'être suffisamment profonde et volumineuse pour maintenir une eau de qualité en fin de sécheresse. De plus elle doit alimenter par gravité ou par pompage solaire un réseau d'abreuvement pour éviter que les animaux ne viennent dans la retenue polluer l'eau et dégrader l'ouvrage.

L'Agence rurale s'appuie sur les compétences hydrauliques et d'ingénierie publique des services techniques de la direction provinciale du développement durable des territoires au travers de son service de la sylviculture, de l'eau et de lutte contre l'érosion pour mener à bien ce programme de construction d'ouvrages de stockage. Il en assure l'assistance technique, de la demande préalable des bénéficiaires, jusqu'à la réalisation des travaux sur sites en passant par les études de définition et de chiffrage des différentes infrastructures. Depuis 2016, ce sont plus d'une quarantaine d'ouvrages qui ont vu le jour sur la zone côtière Ouest entre Poya sud et Païta. Les volumes d'eau désormais stockés à partir du ruissellement des bassins versants amont, allant de 6 000 m³ jusqu'à 55 000 m³ permettent l'irrigation de plusieurs hectares de cultures (maraîchage, foin, etc.) ou l'abreuvement des animaux. Construites dans les règles de l'art et de sécurité permettant de faire face aux différents aléas climatologiques, ces unités permettront aux nouveaux bénéficiaires de pouvoir diversifier et intensifier leurs exploitations agricoles. Au total depuis 5 ans, ce sont plus de 800 000 m³ d'eau (soit l'équivalent de quelques 250 hectares de terres nouvellement irriguées) qui sont désormais utilisés pour développer l'agriculture pour un coût total d'aide de l'ordre de deux cent soixante millions de francs ; à hauteur de 70 % en moyenne. Le service en assure par ailleurs, le suivi, le contrôle et le service entretien. Enfin, une douzaine d'entreprises locales de terrassement ont pu ainsi participer à ces opérations et améliorer le tissu économique des territoires.

Parallèlement à ces travaux de construction de petites unités privés, l'Agence rurale et la province ont lancé de nouvelles études préalables sur les futurs projets structurants de transfert et de stockage d'eau brute à inscrire dans le cadre futur des contrats de développement État/province Sud. La Nouvelle-Calédonie vient de traverser des épisodes de sécheresse de plus en plus intenses, récurrents depuis plusieurs années. L'entrée en saison sèche devient très problématique avec la baisse progressive des précipitations qui ne permettent pas de recharger les nappes avec un niveau satisfaisant. En 2019, les précipitations ont fait défaut en Nouvelle-Calédonie huit mois sur douze, et cette année-là a été classée au 5^{ème} rang des années les moins pluvieuses depuis 1961.

L'Agence rurale et les provinces souhaitent anticiper les difficultés croissantes liées à l'eau agricole et envisage aujourd'hui d'accompagner d'un point de vue technique et financier la création de retenues d'eau de plus grande envergure (supérieures à 100 000 m³) pouvant répondre aux besoins d'un bassin de production, en développant un modèle plus résilient face aux aléas météorologiques et favorisant l'adaptation au changement climatique. Le modèle de retenues individuelles reste coûteux pour les collectivités au regard des retombées économiques variables. Ainsi, il a été considéré qu'un modèle plus vertueux consistant à partager la ressource entre les utilisateurs se devait d'être étudié. La valeur des productions agricoles qu'autorise la ressource doit participer à financer (en grande partie) les investissements nécessaires et le fonctionnement de la retenue.

Ainsi les études en cours ont pour objectifs :

- D'identifier au niveau d'un bassin de production des porteurs de projets capables de se regrouper et d'envisager une gestion durable et partagée d'un périmètre irrigué afin de sécuriser leur ressource en eau. Confrontée à l'analyse complémentaire de vulnérabilité au changement climatique des zones de projets envisagées, il s'agit d'inscrire ces actions dans une perspective plus vaste de développement, assimilable à un projet de développement de territoire, en précisant les solutions alternatives et/ou complémentaires au stockage d'eau afin de prévenir les difficultés des agriculteurs face à la sécheresse et de favoriser une agriculture plus économe en eau. Il peut s'agir de solutions technologiques de renforcement de la capacité ou d'accès à la ressource existante mais aussi d'amélioration de l'efficacité de l'utilisation de l'eau agricole (choix des cultures et évolution des pratiques et calendriers culturaux, pilotage de systèmes d'irrigation plus efficient, etc.), et de l'optimisation des pratiques de gestions soutenant une agriculture écologiquement intensive et favorisant la préservation des ressources naturelles. Ces analyses permettront de préciser les besoins en eau des différents bassins de production étudiés et de confirmer le stockage d'eau comme moyen le plus pertinent pour rendre cette eau disponible ;
- D'identifier les sites les plus pertinents en précisant les caractéristiques technico-économiques favorables à l'implantation de retenues d'eau, en tenant compte des acteurs en présence, de la politique de développement en place, des contraintes foncières existantes, et la possibilité d'atteindre un équilibre économique, en appréciant l'implication nécessaire de la puissance publique au regard de la capacité de financement des acteurs impliqués. Une démarche concertée avec les acteurs pressentis afin de concevoir des règles de gestion du périmètre irrigué et un schéma de contribution financière et de partage équitable de la ressource seront menés. Une structure juridique adaptée sera proposée pour porter ce projet et recueillir les financements nécessaires. Le consultant examinera les différentes options de maîtrise d'ouvrage des aménagements à réaliser (publique/privée/mixte) et proposera une structure en charge de la gestion de la retenue.

En dehors de ce programme d'études qui devraient déboucher en fin d'année 2021, la province Sud poursuit le développement des périmètres irrigués autour de ses deux retenues de stockage érigées dans le cadre des contrats de développement État/province Sud précédents et gérées par deux associations syndicales libres d'irrigants :

– L'Association Syndicale Libre pour l'Aménagement Hydro Agricole de la Ouaménié (ASLAHO)

Au vu du potentiel agricole du bassin versant de la Ouaménié, les projets d'aménagement hydroagricoles ont vu le jour dès les années 1970-1980, avec entre autres : la construction du barrage anti-sel à la fin des années 1970, dans un objectif de création de réserve d'eau douce pour le développement des cultures irriguées dans le secteur de Gillès. Puis en 1994, une retenue collinaire de 800 000 m³ a été construite par la province Sud dans le cadre des Contrats de Développement État/Province Sud, pour renforcer la ressource en eau sur l'aval du bassin versant et ainsi favoriser le développement agricole du secteur ainsi que progressivement les ouvrages qui lui sont associés, à savoir : la station de pompage et le seuil de contrôle aval en rivière, les conduites d'adduction et de vidange ainsi que le périmètre locatif. La retenue est alimentée par un bassin versant d'environ 430 ha, insuffisant toutefois pour assurer son remplissage en condition normale. Elle peut également être remplie par pompage dans la Ouaménié en saison humide, *via* une conduite d'alimentation, par énergie solaire financé à 75 % par la province Sud et qui permettra de réduire les consommations électriques des pompes pour le remplissage de la retenue est en cours de finalisation.

L'utilisation de la retenue s'est ainsi principalement développée avec la mise en valeur agricole en surfaces céréalières sur le périmètre d'action de la Ouaménié depuis quelques années (2016). Jusqu'alors l'assolement n'était pas aussi important et les besoins en eau devaient être couverts par la rivière, il n'était donc pas nécessaire d'effectuer de lâchers d'eau de la retenue pour soutenir le cours d'eau en étiage. Depuis, des lâchers discontinus sont réalisés sur des périodes variable selon le degré de sécheresse en période sèche (octobre-novembre pouvant aller jusqu'en février), jusqu'à vider la retenue parfois au terme de la période. Par la suite, les fortes pluies permettent de remplir plus ou moins la retenue. Face à de nombreux projets d'extension dans le bassin agricole de la Ouaménié, la province Sud vient de finaliser le diagnostic de l'ensemble des ouvrages afin d'optimiser son fonctionnement et son utilisation qui conclut au bon état global de la structure de la retenue et des aménagements hydrauliques, mais identifiant toutefois des équipements à tester et entretenir. Des propositions ont été faites pour une utilisation optimisée et notamment quant aux cycles annuels et conditions de remplissage à l'aide de pompes alimentés par panneaux solaires et de lâchers d'eau en période d'étiage.

L'Association Syndicale Libre pour l'Aménagement Hydroagricole de la Ouaménié (ASLAHO), créée en 1992 et regroupant une vingtaine d'adhérents est le gestionnaire délégué de la retenue et du réseau du périmètre irrigué, avec l'appui technique, sans contrepartie, de la Direction du Développement Durable des Territoires (3DT). L'adhésion à l'association syndicale est indissociable de la propriété du bien qui se trouve dans le périmètre d'action de l'association syndicale. 300 ha supplémentaires irrigables sont mis en culture dans le périmètre, à 90 % désormais des céréales. Les hectares réellement irrigués sont de l'ordre de 150 ha. La forme ASL pose des difficultés du fait du morcellement du foncier sur la zone (les adhérents d'une ASL sont les propriétaires). Il est difficile d'intéresser les adhérents à l'association dans la mesure où l'infrastructure ne sert que quelques mois par an. D'autre part, les coûts d'adhésion, très peu élevés, sont insuffisants pour permettre un usage optimal des infrastructures. C'est pourquoi une réflexion est en cours pour faire payer la ressource en eau sur la base d'un recensement du nombre d'hectares irrigués. Par ailleurs, le statut ASL est perçu par les adhérents comme un statut à part et peu reconnu par l'administration. Cette situation incite l'ASL à repenser son statut et à évoluer vers une association loi 1901.

– L'Association Syndicale Libre pour l'Aménagement Hydro Agricole de la Tamoa (ASLAHT)

Les aménagements hydroagricoles de la Tamoa, sur la commune de PAÏTA, ont été réalisés entre 1982 et 1996 répartis entre deux phases de travaux :

- La première phase visait le renforcement de la ressource avec la construction de la retenue et du seuil anti-sel ainsi que l'extension des zones irrigables jusqu'aux berges du creek Couamboué ;
- La seconde phase, a étendu le périmètre d'influence du barrage vers la vallée du creek Youphil. Elle a également permis la mise en place des deux réseaux collectifs de distribution de Youphil et de Couamboué d'eau ainsi que d'un périmètre locatif.

Tout comme celui de la Ouaménie, le schéma d'aménagement mise en place à la Tamoia présente les caractéristiques suivantes :

- Une retenue collinaire d'une capacité de 800 000 m³ ;
- L'eau stockée est destinée à renforcer la ressource en eau à partir de lâchers d'eau dans la rivière lorsque le débit d'étiage ne permet plus d'assurer l'irrigation des parcelles de cultures ;
- Le financement et la maîtrise d'ouvrage ont été assurés par la province Sud au travers du Contrat de développement État/Province Sud ;
- La gestion, l'entretien et le fonctionnement sont pris en charge par les usagers regroupés en Associations Syndicales Libres de propriétaires (ASL).

La surface du bassin versant de la retenue est très largement insuffisante pour assurer le remplissage de la retenue et satisfaire l'ensemble des besoins du périmètre d'irrigation de la Tamoia. Aussi, le réseau d'alimentation du barrage est composé d'un captage en rivière et d'une conduite d'adduction gravitaire.

L'alimentation de la rivière Tamoia à partir de la retenue collinaire ne permettait pas de renforcer la ressource en eau de plusieurs exploitations agricoles installées le long du principal affluent de la rivière, le creek Couamboué. Le schéma d'aménagement initial a donc intégré une station de pompage et un canal de transfert permettant d'étendre la zone d'influence du barrage sur 3,3 km supplémentaires de cours d'eau dont le débit d'étiage peut être soutenu à partir de la retenue.

Conscients que la construction de la retenue ne répondait qu'à l'attente des propriétaires situés en aval du barrage, les promoteurs du projet ont intégré dans le programme d'aménagement hydraulique la création d'un périmètre d'irrigation accessible aux agriculteurs non riverains constitués et aménagés en 5 lots à louer présentant au moins 6 hectares irrigables. Chaque locataire bénéficie d'une conduite d'adduction individuelle équipée d'un compteur d'eau, d'une place pour installer sa pompe et son armoire de commande dans la station de pompage.

Tout comme l'ASLAHO, l'Association Syndicale Libre pour l'Aménagement Hydro Agricole de la Tamoia est une association syndicale de propriétaires régie par la loi du 21 Juin 1865 représentant une trentaine d'adhérents pour 150 ha irrigués. Elle a été créée à Païta en 1988. Sa forme juridique avait été imposée dès l'origine du projet pour garantir la pérennité de la gestion des ouvrages. Le fonctionnement de l'ASLHAT est actuellement assuré par son Conseil Syndical. Une réflexion est également menée pour faire évoluer les statuts vers une association type 1901.

En conclusion, les deux périmètres ont connu une période durant laquelle l'impact sur le développement agricole est resté très limité. Les aménagements connaissent aujourd'hui un regain d'intérêt et atteignent désormais leur potentiel d'exploitation. Ce temps de sous-utilisation n'est pas spécifique aux ouvrages de Nouvelle-Calédonie. Il est en effet souvent nécessaire de traverser une période d'appropriation des ouvrages avant d'enregistrer les effets de ce type aménagements.

► Vers une politique de l'eau adaptée au territoire de la province Nord

► Marie-Louise Frigère

Directrice-adjointe de la Direction de l'Aménagement et du Foncier de la province Nord

Marion Bois

*Responsable du service aménagement et gestion de l'eau
de la Direction de l'Aménagement et du Foncier de la province Nord*

Résumé

La récession économique de la Nouvelle-Calédonie qui perdure entraîne des conséquences au niveau des provinces qui doivent, suite à des budgets contraints, réviser leurs politiques publiques. Pour ce qui concerne la province Nord, celle-ci considère qu'une redéfinition des compétences s'avère nécessaire afin de permettre un meilleur cadrage de ses dépenses. C'est ainsi que la délégation qu'elle détient depuis de très nombreuses années sur la préservation et l'amélioration des cours d'eau a été questionnée et récemment dénoncée pour mettre en place un nouveau cadre d'intervention qui s'inscrit dans les objectifs poursuivis par la Politique de l'Eau Partagée (PEP) à l'échelle pays.

L'expérience acquise dans la gestion de l'eau permet à cette institution de mettre en évidence toutes les avancées en termes de réalisation des politiques publiques. Elle met également en évidence l'accroissement des difficultés inhérentes au cadre dérogatoire de la mission. Cette clarification pour le bénéfice de l'ensemble des populations doit s'appuyer sur des objectifs communs, des valeurs fondamentales et des modes de gestion participatifs.

Abstract

New Caledonia's continuing economic recession has consequences for the provinces, which must revise their public policies as a result of constrained budgets. As far as the North Province is concerned, it considers that a redefinition of competences is necessary in order to allow a better control of its expenditure. Thus, the delegation it has held for many years for the preservation and improvement of watercourses has been questioned and recently denounced in order to set up a new framework for intervention that is in line with the objectives pursued by the Shared Water Policy (SWP) at the national level.

The experience acquired in water management allows this institution to highlight all the progress made in terms of implementing public policies. It also highlights the increasing difficulties inherent in the derogatory framework of the mission. This clarification for the benefit of all populations must be based on common objectives, fundamental values and participatory management methods.

1. Contexte

Dans un contexte économique contraint, la province Nord a été amenée à dresser le bilan des compétences exercées pour le compte de la Nouvelle-Calédonie et, notamment, celle de la gestion de l'eau.

Le nouveau souffle apporté par la Politique de l'Eau Partagée (PEP) et la disparition de l'APICAN au profit de l'Agence Rurale créent une opportunité pour mener une réflexion plus approfondie et convenir de nouvelles modalités d'exercice de cette délégation de gestion de l'eau aux provinces.

2. Le bilan de 30 années d'exercice de la délégation

L'analyse des trente années d'exercice de cette délégation a mis en évidence des avancées indéniables en termes de réalisation des politiques publiques mais aussi des difficultés inhérentes au cadre délégatoire de la mission.

– L'actif de la délégation

Héritière d'une partie des moyens du Territoire et d'une délégation aux contours flous, la province Nord a développé une politique de l'eau originale, en y allouant les moyens financiers et humains nécessaires.

En dépit d'un cadre juridique figé dans une vision « hydraulicienne » et domaniale, un supplément de valeur a été apporté aux bénéficiaires de l'action provinciale par :

- La réponse à l'ensemble des demandes des administrés ;
- La pérennisation des relais locaux *via* les subdivisions de la Direction de l'Aménagement du Foncier (DAF) et les antennes de la Direction du Développement Économique et de l'Environnement (DDEE) ;
- L'amélioration de la connaissance du terrain et des acteurs locaux (capitalisation des données opérationnelles, études à l'initiative de la province Nord et contribution à des programmes d'études à l'échelle Pays) ;
- L'adaptation des méthodes de travail aux enjeux socioéconomiques et culturels locaux (37 % des cours d'eau sur terres coutumières, recours croissant aux Très Petites Entreprises (TPE) locales) ;
- La création d'outils participatifs innovants (Comité de gestion de l'eau Voh-Koné-Pouembout (VKP), Plan Sécheresse et Pénurie d'Eau VKP) ;
- L'intégration progressive des diverses politiques publiques en lieu avec l'eau (développement économique, environnement, aménagement).

– Des obstacles en présence

L'action de la province Nord est toutefois contrariée :

- Sur un plan financier, en raison de budgets contraints ;
- Alors même que la jurisprudence restitue à la Nouvelle-Calédonie des compétences pour lesquelles les provinces avaient comblé un vide juridique, la mise en œuvre d'actions qui en découlent (gestion du risque inondation, délimitation entre les domaines publics fluvial et maritime, etc.) ;
- Dans le cadre des missions déléguées, l'absence d'objectifs et d'indicateurs de pertinence ou de suivi ne permet pas de mesurer l'efficacité de l'action sur le terrain.

Ce constat a conduit à envisager la mise à exécution de la menace de renonciation à la délégation de gestion de l'eau à la Nouvelle-Calédonie exprimée à plusieurs reprises depuis 2017. C'est ainsi qu'en assemblée de province, le 17 décembre 2020, la délibération sollicitant de la Nouvelle-Calédonie l'abrogation des dispositions de la délibération n° 238/CP du 18 novembre 1997 a été adoptée. L'ensemble des services liés à la délégation de gestion des cours d'eau ne sera plus exercé à compter du 1^{er} avril 2021.

3. Piste de propositions

Le partenariat aujourd'hui dénoncé doit donc être refondé en clarifiant les compétences, en définissant des objectifs communs et en s'entendant sur des modalités qui assurent la mise en œuvre d'une gestion de l'eau juste et durable.

À ce titre, des objectifs de simplification administrative, de transparence, de polyvalence et d'évaluation de l'action publique peuvent être partagés.

Les échanges menés dans le cadre de l'écriture de la PEP ont montré que les institutions partagent des valeurs fondamentales telles que la gestion durable de l'eau (approche patrimoniale, planification des interventions) ou la nécessité de développer des stratégies transverses (gestion à l'échelle du bassin versant, dans son acception géographique, environnementale, économique et sociale) et des modes de gestion participatifs. À ce titre, les expériences menées par la province Nord telles que le Comité de Gestion de l'Eau (CGE VKP), le Plan Sécheresse et Pénurie d'Eau ou le pilotage du projet de barrage de Pouembout ont été saluées par l'ensemble des acteurs de la PEP.

▶ Le prix de l'eau

▶ Georges Naturel

Président de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie

Résumé

L'eau potable est au cœur des préoccupations des maires. La gestion et la protection de la ressource est un sujet majeur qui génère un renforcement de la sensibilité sur la question du prix du service et de son évolution. L'état des finances locales et les impératifs du développement durable conduisent les maires à adopter le meilleur prix pour un service de qualité ayant un moindre impact sur l'environnement.

En Nouvelle-Calédonie, un des objectifs les plus cruciaux est de faire accepter par certains usagers le principe du paiement de l'eau.

En effet, si l'eau est gratuite, le service de production et de distribution représente un coût. Le service gratuit se résume en fait à l'absence d'eau.

Si en métropole, le service de l'eau est très réglementé, en Nouvelle-Calédonie ce domaine souffre encore d'incertitudes. Pour autant, les communes ont la capacité si elles en expriment la volonté d'intervenir efficacement en matière de prix.

La production et la distribution d'une eau potable à l'ensemble des consommateurs calédoniens demeurent un défi majeur que tente de relever la communauté des acteurs de l'eau à travers le schéma directeur pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie.

Abstract

Drinking water is at the heart of mayors' concerns. The resource management and protection is a major issue that generates increased consideration for the service price and evolution. Local finances concern and sustainable development imperatives are leading mayors to adopt the best price for a quality service with the least impact on the environment.

In New Caledonia, one of the most crucial objectives is to get some users to accept the principle of paying for water.

While in mainland France the water service is highly regulated, this area is still subject to uncertainty in New Caledonia. However, the communes have the capacity, if they express the will, to take effective action on pricing.

The production and distribution of drinking water to all New Caledonian consumers remains a major challenge that the community of water stakeholders is trying to meet through the master plan for a shared water policy in New Caledonia.

En France métropolitaine, les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable, Article L.2224-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). À cette fin, les communes ou leurs établissements publics de coopération intercommunale :

- définissent, dans le respect de l'égalité de traitement des usagers et en fonction du contexte géographique et sociologique, les zones du territoire communal qui ont vocation à être desservies par le réseau de distribution collectif ;
- sont chargées de recenser les forages et captages individuels (Article L.2224-9 du CGCT).

En Nouvelle-Calédonie, il n'existe pas de disposition similaire au sein du code des communes de la Nouvelle-Calédonie (CCNC). La distribution d'eau potable n'est donc pas un service public obligatoire.

En effet, les dépenses obligatoires pour les communes font l'objet d'une liste dans laquelle ne figure pas la distribution de l'eau potable. Ainsi, aucune disposition du code des communes de la Nouvelle-Calédonie n'oblige expressément celles-ci à organiser un service de distribution d'eau potable. Le chapitre « Eau » du titre VII du code précité relatif aux « *dispositions particulières à certains services industriels et commerciaux* », ne contient aucune disposition applicable.

Si le Conseil d'État a affirmé dès 1877, que « le service de distribution d'eau entrepris par une ville est de par sa nature un service communal », il n'en a pas moins reconnu la possibilité pour un département d'exercer cette compétence dès lors que « l'organisation de la distribution d'eau, dont aucun texte ne confère l'exclusive compétence aux seules communes, présentait un intérêt départemental dans les circonstances de l'espèce » (CE 13 mars 1985, Ville de Cayenne).

En métropole, il a fallu attendre 2006 pour que le code général des collectivités locales consacre la compétence exclusive des communes en cette matière, cette compétence obligatoire se limitant toutefois à la distribution de l'eau potable, les autres services – production, transport et stockage – demeurant facultatifs.

Néanmoins, la distribution de l'eau potable est communément considérée comme une affaire communale par nature. Dans le silence de la loi, le fondement juridique de la compétence communale résiderait dans les pouvoirs de police du maire (*cf.* articles L.131-2-1° - nettoyage des voiries - et L.131-2-4° - distribution des secours – du code des communes de NC) et dans le Règlement Territorial de l'Hygiène Municipale (article 38 du RTHM).

I) Les principes juridiques de la tarification de l'eau potable

La tarification de la distribution de l'eau est fondée sur le principe de l'utilisateur-payeur, « *l'eau paie l'eau* ». Cette tarification a trois objectifs :

- Couvrir les coûts du service ;
- Donner un signal-prix adéquat pour inciter à une économie d'eau ;
- Assurer la viabilité économique et technique du service.

Cela impose le respect de trois règles financières :

- La couverture des coûts : la somme des contributions des usagers ne peut dépasser le coût total du service ;
- L'équivalence : le tarif doit établir une proportionnalité entre la contribution et les avantages que l'utilisateur retire du service ;
- L'égalité de traitement : la contribution ne peut être différenciée qu'en raison des consommations, et pas selon d'autres critères (sociaux, âges, résidence secondaires ou principales).

A) l'équilibre du budget annexe de l'eau

En métropole, la structure tarifaire est constituée d'une part fixe (abonnement, location de compteur) et d'une part variable, proportionnelle aux volumes consommés. La loi sur l'eau plafonne la partie fixe de la facture type (120 m³) à 30 % pour les communes urbaines et 40 % pour les communes rurales. Or cette répartition ne reflète pas la réalité des coûts, le service de l'eau est une industrie à coûts fixes (80 %) qui doit se rémunérer sur un volume de consommation qui tend à baisser.

En Nouvelle-Calédonie, hormis le principe de la redevance pour service rendu, il n'existe aucune réglementation sur la tarification.

En revanche, les communes calédoniennes ont l'obligation de créer depuis le 1^{er} janvier 2012, les budgets annexes relevant des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC), conformément aux articles L.322-1 et L.322-2 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Le service de l'eau potable est un SPIC.

Les budgets annexes permettent d'individualiser les recettes et les dépenses propres aux services concernés et ainsi de déterminer les tarifs à appliquer. Les services en question font l'objet d'états distincts adoptés par le conseil municipal. Les services gérés en budget annexe n'ont pas d'organisation administrative propre. Ils ont seulement un budget et une comptabilité distincts du budget et de la comptabilité de la commune. Ils n'ont pas d'autonomie financière.

L'article L.212-3-3^o du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie rend obligatoire lors de la production du compte administratif de la présentation agrégée du budget général et des budgets annexes. Dans le cadre du budget annexe, la commune devra respecter l'ensemble des règles comptables : amortissement, provisions, rattachement des charges et des produits à l'exercice. Le principal point de discussion et de vigilance de ces budgets annexes porte donc sur la détermination du coût du service – dans une logique de comptabilité analytique – et de l'application des amortissements, le cas échéant.

En effet, chaque fois que cela est possible, les charges du service doivent être imputées directement dans le budget annexe dudit service. Ainsi, lorsque la commune effectue une partie des prestations pour le compte du service, elle doit en établir une facturation au plus tard en fin d'exercice. Cette facturation s'effectue sur la base du coût de revient de la prestation, lorsqu'il peut être facilement déterminé, ou selon une répartition forfaitaire dans le cas contraire.

En vertu de l'article L.322-1 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les services publics industriels et commerciaux doivent équilibrer leur budget en recettes et en dépenses. L'article L.322-2, quant à lui, prohibe toute prise en charge par le budget général de la commune, des dépenses au titre de ces services. Cependant, ce même article L. 322-2 autorise la prise en charge de ces services par la commune de rattachement dans trois cas :

- lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement (par exemple, l'obligation pour un service de transport public de personnes d'assurer des lignes le dimanche ou les jours fériés) ;
- lorsque le fonctionnement du service nécessite la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans une hausse excessive de tarif (par exemple des investissements de départ : stations d'épuration, châteaux d'eau, stations de pompage). Contrairement à la précédente, cette hypothèse se rapporte aux dépenses d'investissement. La prise en charge autorisée a le caractère d'une subvention d'équipement pour le service, imputée directement en section d'investissement. Son montant correspond généralement à la dotation annuelle à l'amortissement des biens et équipements à financer de manière exceptionnelle ;
- dans le cas d'une période de sortie de blocage des prix (actuellement sans objet).

Par ailleurs, cette interdiction de prise en charge ne s'applique pas dans les communes de moins de 3 500 habitants, ni aux services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices. Pour être légal, le recours à l'une de ces exceptions doit être motivé et surtout donner lieu à une délibération préalable : la commune ne saurait simplement en fin d'exercice constater un déficit d'exploitation et proposer un simple abondement par son budget général.

La délibération doit donc préciser expressément les difficultés spécifiques que pose l'application de l'instruction M 4 :

- la délibération doit être accompagnée d'éléments chiffrés à titre d'exemples et notamment, d'une étude comparative du différentiel du coût résultant de la mise en place du budget annexe et de sa traduction dans le tarif du service ; du plan d'amortissement et de la charge financière correspondante. La jurisprudence administrative a fixé en moyenne à quatre (4) exercices le délai d'adaptation des tarifs concernés ;
- cette prise en charge exceptionnelle par le budget général doit faire l'objet d'un suivi annuel, au cas par cas, en privilégiant la détermination d'un échelonnement du retour à l'équilibre budgétaire.

Toutefois, le nouvel article L.322-4 du CCNC autorise la prise en charge par le budget principal du montant des dépenses induite par une tarification sociale, dans la limite de 2 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues.

B) Une redevance pour service rendu

D'un point de vue technique la recette constituée par la redevance due par l'utilisation d'un service public local apparaît au compte 70 « *produits des services, du domaine et ventes diverses* ». Il s'agit de ressources recouvrées par la collectivité en contrepartie d'un service rendu aux usagers.

Le régime des redevances est très spécifique. L'institution de ces ressources, qui ne font pas partie des « *impositions de toute nature* » au sens de l'article 34 de la constitution, relève du pouvoir réglementaire et non du pouvoir législatif. Les redevances, contrairement aux ressources fiscales, ne sont exigibles qu'à l'égard des usagers effectifs des services. De plus elles n'obéissent pas au principe classique de non-affectation des recettes. Leur produit est affecté au financement des services auxquels elles s'appliquent.

C) L'équivalence de la redevance et du service rendu

Le caractère essentiel de la redevance, c'est qu'elle constitue la contrepartie d'un service rendu. Une redevance ne peut être instituée que si la collectivité bénéficiaire fournit un service aux redevables.

En outre, le montant de la redevance doit être en rapport avec la valeur du service rendu. Le juge administratif contrôle l'existence de la prestation de service. En l'absence d'une quelconque prestation le prélèvement n'a pas le caractère d'une redevance pour service rendu, mais celui d'une imposition, qui ne peut être instituée qu'en vertu d'une loi.

Le juge contrôle ensuite l'adéquation du montant de la redevance au coût de revient du service rendu.

D) L'égalité devant les charges publiques

Ce principe qui régit le fonctionnement des services publics à l'égard des usagers exige que toutes les personnes placées dans des situations identiques soient soumises au même régime juridique et soient traitées de la même façon, sans privilège ni discrimination.

Dans ces conditions, la fixation de tarifs différents valables pour un même service rendu à diverses catégories d'usagers implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence d'une mesure législative, soit qu'il existe entre les usagers du service des différences de situations sensibles, soit qu'une nécessité d'intérêt général liée aux modalités d'exploitation du service dicte cette mesure.

En France métropolitaine, la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006 (codifiée au L.210-1 du code de l'environnement) établit dans son Article 1^{er} que, « *dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.* »

Enfin, en métropole, la possibilité de mettre en place une tarification sociale de l'eau s'est inscrite à la suite d'une expérimentation commencée en 2014 par la loi « Brottes ». Ainsi, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique autorise la possibilité de mettre en place une tarification sociale de l'eau.

Bien que la loi « Brottes » ne soit pas applicable en Nouvelle-Calédonie, l'ordonnance n° 2020-1256 du 14 octobre 2020 étend aux communes du territoire cette possibilité en insérant dans le CCNC un nouvel article L. 322-4.

II) la tarification de l'eau en nouvelle-calédonie

La facturation du service de distribution d'eau potable n'est pas pratiquée dans toutes les communes, mais toutes s'en préoccupent. La facturation est généralisée dans le Grand Nouméa et sur la majeure partie de la côte ouest, bien engagée dans les bassins insulaires (quatre communes sur cinq) et émergente dans l'est de la Grande Terre où elle concerne actuellement une commune sur quatre.

Pour celles qui l'ont mise en place, le recouvrement est très inégal et assez mal accepté par la population, dont une partie considère que « l'eau est gratuite » et ne réalise pas que le service d'accès à l'eau potable, lui, ne l'est pas. Sous réserve d'un effort de pédagogie et de sensibilisation, la population serait globalement disposée à payer, mais en contrepartie d'un service de qualité, homogène voire uniforme selon les territoires et à un prix « adapté ».

La mutualisation du service via des regroupements intercommunaux pourrait être une réponse pour réduire les coûts de déploiement et de fonctionnement d'un service de qualité. Elle est pratiquée actuellement par deux syndicats intercommunaux qui pratiquent la délégation de service public par

régie intéressée : syndicat intercommunal du Grand Nouméa (SIGN) et le syndicat intercommunal à vocation multiple eaux et déchets - Voh, Koné, Pouembout (SIVOM VKP).

À l'exception du Grand Nouméa, les communes ont recours à des subventions de leur budget général pour équilibrer leur budget annexe d'eau et d'assainissement, ce qu'en principe les règles de la comptabilité publique ne permettent plus. Cette subvention peut couvrir jusqu'à 80 % des dépenses lorsque la facturation n'est pas pratiquée, faisant supporter le coût de l'eau non plus à l'utilisateur consommateur, mais au contribuable.

A) Les dispositions applicables au service de l'eau

1) *Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics*

Aux termes de l'article L.126 1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les communes de plus de 10 000 habitants doivent créer une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

Cette commission présidée par le maire ou son représentant, comprend des membres de l'assemblée délibérante, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante. La commission peut également, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne ou tout expert dont l'audition lui paraît utile.

La création de cette commission s'inscrit dans une démarche de participation citoyenne permettant l'expression des usagers des services publics, sans pour autant remettre en cause les pouvoirs des autorités qui en ont la charge. Le législateur a ainsi souhaité inciter les collectivités locales à :

- placer l'utilisateur au cœur des missions des services publics locaux, développer une culture de l'utilisateur, mieux prendre en compte les attentes et les aspirations des usagers ;
- s'inscrire dans une démarche qualité, à améliorer l'efficacité des services publics ;
- mettre l'accent sur la lisibilité de l'action publique afin d'instaurer une confiance renouvelée entre l'institution et les citoyens.

Il s'agit donc d'appliquer le principe de transparence à la gestion des services publics locaux, ce qui met indéniablement à la charge de la collectivité et du délégataire, une charge supplémentaire.

Un rôle de contrôle et de consultation :

a) La commission consultative des services publics locaux examine chaque année sur le rapport de son président, les rapports établis par les délégataires de services publics ; les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, d'assainissement, de collecte et de traitement des ordures ménagères ainsi que le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

Ce rôle de simple examen n'est assorti d'aucune sanction.

b) Elle doit également être consultée par l'assemblée délibérante sur tout projet de délégation de service public ou de création d'une régie dotée de l'autonomie financière et, à la demande d'une majorité de ses membres, elle peut inscrire à son ordre du jour toute demande d'amélioration des services publics locaux.

La consultation pour avis constitue une formalité substantielle. Son omission est, en conséquence, de nature à entacher d'illégalité l'ensemble de la procédure suivie.

2) Communication des documents des DSP

Par ailleurs, l'article L.321-1 du CCNC stipule que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services délégués, qui doivent être remis à la commune en application de convention de délégation de service public, (...) sont mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe, dans les quinze jours qui suivent leur réception. Le public est avisé par le maire de cette réception par voie d'affichage apposée en mairie et aux lieux habituels d'affichage pendant au moins un mois ».

3) Redevance d'occupation du domaine public

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2017, l'article L.2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques est applicable en Nouvelle-Calédonie. Ce texte rend obligatoire le paiement d'une redevance pour toute occupation ou utilisation du domaine public. Ces redevances sont payées par les distributeurs privés et non par les régies municipales. Toutefois, il est précisé que « lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance (...) sont fonctions de l'économie générale du contrat. Lorsque ce contrat s'exécute au seul profit de la personne publique, l'autorisation peut être délivrée gratuitement ».

B) les réformes envisageables pour améliorer le service de l'eau

1) Les pistes pour faire baisser le prix de l'eau

Aborder la question du tarif de l'eau amène à s'interroger sur l'objectif que l'on veut atteindre. Un service de l'eau doit pouvoir répondre à trois objectifs, économiques (couverture des coûts et capacité d'investissement), social (prix équitable et accessible) et environnemental (préservation de la ressource). **Ces objectifs étant difficilement conciliables, il s'agit donc de déterminer les leviers tarifaires capables d'aboutir à un compromis viable entre ces objectifs.**

a) Confirmation de la facturation du juste prix des services eau et assainissement selon les usages, garantissant au mieux sur le long terme leur performance ainsi que l'autofinancement du renouvellement et de l'amortissement des équipements, en limitant le recours à l'emprunt. Le principe « l'eau paie l'eau » demeure le seul système vertueux et solidaire, s'agissant du petit cycle de l'eau (cycle artificiel couvrant deux grandes missions : l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées).

b) Les principes essentiels de couverture des coûts, équivalence entre service rendu et niveau de paiement, égalité de traitement, doivent être scrupuleusement respectés. Cela ne signifie pas que la prise en compte des capacités contributives des usagers soit négligée, mais cette question doit être traitée par le guichet social et non par des tarifs sur mesure. **En effet, le système « utilisateur-payeur » ne peut se satisfaire d'un dispositif où la redevance des uns est surévaluée afin d'abaisser celles des autres, selon des critères sociaux.**

c) « Fournir 150 litres par jour aux habitants de Nouvelle-Calédonie à échéance 2025 », un des objectifs du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie approuvé par le congrès le 19 mars 2019, rend indispensable l'institution d'un fonds de solidarité afin d'aider les personnes les plus démunies à payer leurs factures d'eau, faute de quoi, ce droit social restera purement déclaratif et dépourvu d'opérationnalité. **Ce fonds ne saurait être alimenté par un prélèvement sur la facture d'eau, en effet cette dernière constitue une redevance contre service rendu, sinon c'est une imposition totalement étrangère à la facturation de l'eau.**

d) Le principe de « *l'eau paye l'eau et la biodiversité* » doit évoluer vers le principe « *l'eau et la biodiversité payent l'eau et la biodiversité* », par l'élargissement des contributeurs afin de tendre davantage vers une logique pollueur-payeur permettant de faire face aux enjeux de rareté et de pollution diffuse. En effet, le coût de gestion du grand cycle de l'eau (cycle naturel : évaporation, précipitations, ruissellement et infiltration) doit être pris en charge par ceux qui dégradent la qualité de l'eau.

2) Les dispositions qui peuvent être mises en œuvre rapidement

a) Suppression du forfait de 40 m³ : inéquitable et non économe de l'eau.

b) Plafonnement de la part fixe et tarification progressive. **La raison principale pour introduire une tarification progressive est la protection de la ressource et non l'accessibilité de l'eau aux plus démunis.** En métropole, on observe des tarifs progressifs sans part fixe, au risque de ne plus pouvoir à terme financer l'entretien et les investissements du réseau, une première tranche gratuite de 30 m³. De fait, plus la part fixe du prix de l'eau est élevée, plus les petits consommateurs (célibataires, famille monoparentales, veuves...) sont pénalisés, et moins les incitations aux économies d'eau sont fortes. Le choix d'une part fixe élevée est souvent motivé par la volonté de réduire le prix du m³ et de privilégier les gros utilisateurs tout en garantissant le financement du service.

c) Prohibition dans les contrats de délégation de service public de la clause de fourniture de quota gratuit d'eau au délégant : sinon les usagers payent la consommation municipale. Si le service est géré en régie, la commune doit également payer ses consommations d'eau. Sauf bien entendu l'eau pour les services de lutte contre les incendies.

d) Instauration d'un tarif progressif modulé en fonction du nombre de personnes composant le foyer ou des revenus (article L.322-4 du CCNC), et pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite. En effet, la progressivité pure désavantage les familles nombreuses, lesquelles sont majoritairement les plus socialement défavorisées. **Si cette mesure présente l'avantage d'autoriser une aide préventive et non plus seulement curative (intervention avant que l'utilisateur ne soit endetté), la difficulté d'accès aux données nécessaires à l'identification des bénéficiaires (CNIL et RGPD) est certaine.**

e) Prohibition dans les contrats de délégation de service public de la clause relative à la demande de caution ou de dépôt de garantie pour les abonnés domestiques.

f) Plafonnement de la facture en cas de fuite de canalisation après compteur, dès lors que l'abonné aura réparé sa fuite (cf. article L.2224-12-4 du CGCT non étendu à la NC).

g) Mise en place de compteur d'eau individuel dans les immeubles collectifs d'habitation (cela permet une réduction de 20 % de la consommation).

3) Le financement du réseau public

Nonobstant l'application de la formule « l'eau paie l'eau », des règles spécifiques pourraient s'appliquer au financement des réseaux publics suivant qu'il s'agit de desservir des constructions nouvelles ou des constructions anciennes non encore desservies.

a) Pour desservir des constructions nouvelles, sous forme de contributions versées par les propriétaires qui viendront se raccorder sur le nouveau réseau à l'occasion d'une construction nouvelle (modèle de la Participation pour Voirie et Réseaux - PVR - en métropole). Dès lors que le conseil municipal instituerait

cette participation, les bénéficiaires d'autorisations de construire seraient tenus au versement de cette participation. La détermination de cette dernière serait faite par le conseil municipal au prorata de la superficie des terrains bénéficiant de cette desserte et situés à moins de 100 mètres de la voie.

b) Pour desservir des constructions existantes, sous forme d'une contribution financière des propriétaires réalisée dans la cadre d'une offre de concours. Ainsi, le Conseil d'État a jugé que la prise en charge du coût de l'extension du réseau public réalisée à l'initiative d'une commune, incombe à cette collectivité. Cependant, lorsque le financement de cette extension n'est pas prévu au budget communal, les propriétaires intéressés à la réalisation des travaux peuvent s'engager contractuellement à verser une contribution financière en recourant à la technique de l'offre de concours, sous réserve que cette convention ne soit pas liée à une opération de construction.

4) Le schéma de distribution d'eau potable

Afin d'assurer un lien logique entre l'urbanisme et le réseau, le schéma communal de distribution d'eau potable devra notamment déterminer :

- Les zones desservies par le réseau public de distribution ;
- Les zones non desservies (pas d'obligation de desserte).

Cette dichotomie permet d'éviter toutes contestations fondées sur une discrimination : tous les propriétaires d'une même zone seront traités de la même façon. Le service de distribution d'eau potable étant un service public, il doit respecter le principe d'égalité d'accès des usagers.

5) Un prix uniforme sur tout le territoire : une utopie

Le prix de l'eau ne peut que varier d'une collectivité à l'autre.

De nombreux facteurs expliquent les disparités observées sur le territoire :

- La qualité de l'eau brute ;
- La densité de la population ;
- L'éloignement de la ressource ;
- La sensibilité du milieu récepteur ;
- La taille de la collectivité, les communes de moins de 3 500 habitants n'ont pas l'obligation d'équilibrer leur budget annexe ;
- Les choix techniques ;
- Les décisions et objectifs locaux.

* * *

La problématique de l'eau excède largement les enjeux de la seule eau potable. En fonction de son usage, l'eau a les caractéristiques d'un bien économique (produit de consommation) et d'un bien collectif (ressource rare support de milieu vital).

C'est pourquoi, les maires militent pour une évolution du principe « l'eau paye l'eau et la biodiversité » vers « l'eau et la biodiversité payent l'eau et la biodiversité », par l'élargissement des contributeurs afin de tendre davantage vers une logique « pollueur-payeur » permettant de faire face aux enjeux de rareté et de pollution diffuse.

► La gestion de l'eau dans la commune de Païta : un partenariat public-privé qui a fait ses preuves depuis 20 ans

► Willy Gathau

Maire de Païta

Président Directeur Général de la Société des Eaux Urbaines et Rurales

Résumé

Depuis 1998, la gestion du service de l'eau à Païta a été confiée à la Société des Eaux Urbaines et Rurales (SEUR), société d'économie mixte locale. Cette société, titulaire du contrat de concession avec la commune, assure les investissements en matière de travaux neufs et de renouvellement, et s'appuie sur une des sociétés du Groupe Suez pour assurer les prestations courantes d'exploitation, d'entretien du réseau et de relations avec les usagers. Ce dispositif unique sur le territoire a démontré depuis plus de 20 ans qu'un partenariat public-privé pouvait être réussi et profitable pour tous.

Abstract

Since 1998, the water service management in Païta has been entrusted to the Société des Eaux Urbaines et Rurales (SEUR), a local semi-public company. This company, which holds the concession contract with the municipality, is responsible for investments in new works and renewal, and relies on one of the companies in the SUEZ Group to provide the day-to-day services of operating and maintaining the network and relations with users. This unique arrangement in the region has demonstrated for more than 20 years that a public-private partnership can be successful and profitable for everyone.

* * *

À son arrivée en 1995, la nouvelle équipe municipale de Païta a fait le constat que tout développement de la commune serait impossible sans une véritable révolution de la prise en compte de la desserte en eau potable. Avec seulement 5 500 habitants, Païta avait déjà atteint ses limites en matière de ressources et de distribution. Et sur la base d'un taux d'accroissement moyen de la population de 4 % par an, un déficit théorique devait apparaître dès 1996.

La municipalité s'est donc saisie en urgence de ce dossier pour trouver des solutions originales et soutenables budgétairement. Les différents modèles proposés ne permettaient pas d'accompagner sur le long terme le développement économique et urbain de la Ville, et nécessitaient des investissements lourds, estimés à plus d'1 milliard de francs, qui ne pouvaient pas être assurés par la Ville et ses administrés.

Forte de ce constat, la municipalité a donc défendu et accompagné la création de la Société des Eaux Urbaines et Rurales (SEUR), société d'économie mixte dont le capital est détenu à 50,32 % par la commune et 49,63 % par la Calédonienne des Eaux. Depuis le 1^{er} octobre 1998, la SEUR est concessionnaire du service public de l'eau potable de la commune pour une durée de 30 ans. C'est elle qui décide du programme de travaux neufs en matière d'extension et de renforcement de réseaux. À travers cette société, la commune maîtrise ainsi son service public municipal de l'eau puisqu'elle en est majoritaire.

Pour assurer les prestations courantes d'exploitation, d'entretien du réseau et de relations avec les usagers, la SEUR s'appuie sur une des sociétés du groupe Suez, la Calédonienne des Eaux, dans le cadre d'un contrat de subdélégation.

Depuis plus de 20 ans, la SEUR a été un formidable outil de développement au service de la commune avec près de 5 milliards de francs de travaux financés. Elle démontre ainsi chaque jour à quel point un partenariat public-privé intelligent peut être profitable à chacune des parties mais surtout aux consommateurs. Aujourd'hui la commune compte plus de 25 000 habitants et plus de 8 000 abonnés qui, d'ici la fin de l'année 2021, seront tous équipés de la télérelève, système innovant permettant de connaître et maîtriser sa consommation en temps réel.

► Le contexte juridique d'une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie

Petite introduction historique au droit de l'eau

► Victor David

Chargé de Recherche à l'IRD

UMR SENS (CIRAD/IRD/Université Paul Valéry- Montpellier)

Campus Agro Environnemental Caraïbe – Martinique

Résumé

Élément central du contrat social depuis des millénaires, l'eau a été un des premiers éléments de la nature à faire l'objet de régulations dès les premières sociétés humaines. Différentes expériences selon les contextes historiques, culturels, hydro-géographiques mais des éléments communs se retrouvent à travers les âges et les continents. Dans le cadre de la (re)construction d'un droit de l'eau en Nouvelle-Calédonie il nous a semblé intéressant de nous pencher dans une perspective historique, sur des systèmes juridiques autour de l'eau, sacrée, respectée, non-appropriée et ceux fondés sur le droit de propriété principalement issus du droit romain.

Abstract

A central element of the social contract for thousands of years, water was one of the first elements of nature to be regulated from the very first human societies. Although experiences are different according to historical, cultural, hydro-geographical contexts, common elements can be noticed throughout the ages and continents. In the context of the (re)construction of a water law in New Caledonia, it seemed interesting to us to look at the legal systems around water, sacred, respected, non-appropriated, and those based on property rights mainly derived from Roman law, from a historical perspective.

* * *

Introduction

Sur tous les continents, au fil des siècles les sociétés humaines se sont établies, ont survécu, prospéré ou périclité en fonction de leur capacité à accéder à l'eau, à la conserver propre, à la gérer de manière durable, équitable.

L'eau, source de vie, est sans nul doute un des meilleurs symboles du destin commun en Nouvelle-Calédonie. Le droit fondamental de tous les éléments vivants de la Nature d'accès à l'eau nécessite ici comme ailleurs, que s'effacent toute hiérarchie des besoins vis-à-vis de l'eau mais aussi, sans qu'elles soient niées pour autant, toutes les légitimités et revendications synonymes d'exclusivité ou de supériorités, fussent-elles préhistoriques, ethniques, coloniales, culturelles, sociales, économiques pour un partage juste, équitable et durable d'une ressource commune pas comme les autres dans l'esprit du destin commun. Le droit à l'eau de chacun et de tous n'est pas négociable et doit être protégé... par le droit. Pourtant, des mésententes entre acteurs économiques, entre familles ou tribus voisines et des contestations des populations vis-à-vis de leurs gouvernements aux conflits entre États, partout, l'accès à l'eau est une des principales sources de conflits graves et durables¹. La Nouvelle-Calédonie n'y échappe pas.

Nous tenterons dans cette contribution de tracer les prémices des spécificités du droit relatif à l'eau en tant qu'élément de la nature et ressource depuis l'Antiquité².

Personne n'ignore la complexité de l'élaboration du droit dans le contexte d'émancipation et de décolonisation qui est celui de la Nouvelle-Calédonie depuis 35 ans maintenant. En effet, jusqu'à récemment, la gestion de l'eau en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'une répartition claire et précise des compétences des collectivités³ en ce domaine étaient restées sans véritable ligne directrice et ne disposait que d'un cadre juridique peu développé. Or, les enjeux tant globaux que locaux de l'eau comme ressource et la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie de se doter d'une politique en la matière avaient déjà été mis en évidence d'abord dans le cadre d'un vœu formulé par le Conseil Économique et Social (CES) de Nouvelle-Calédonie en 2006 : le CES évoquait un dispositif réglementaire insuffisant et obsolète et une dispersion des moyens et actions. Ces constats ont été réitérés lors d'Assises de l'eau organisées à l'initiative du CES en 2008 et 2009⁴ mais sont restés sans véritable prise en compte, en termes de politiques publiques. La question de la politique de l'eau est revenue au-devant de la scène en 2018 avec l'organisation en Nouvelle-Calédonie avec succès d'un Premier Forum de l'eau (Forum H2O) à l'initiative du Gouvernement, associant à l'instar de 2008, de nombreux acteurs de la société civile, des experts internationaux, des chercheurs locaux et le monde politique et coutumier calédonien. Différentes réunions de travail et de concertation au niveau des communes et aires coutumières, dans les trois provinces ont eu lieu au second semestre 2018 et ont abouti en mars 2019 à l'adoption par le congrès de la Nouvelle-Calédonie d'un « Schéma d'orientation pour une Politique de l'Eau Partagée » (Schéma PEP ci-après) pour le pays⁵.

1. On ne peut qu'inviter le lecteur à consulter la passionnante chronologie des conflits autour de l'eau souvent utilisée comme arme ou cible et qui remonte à 3 000 ans avant notre ère et qui n'en recense pas moins de 926 ! <http://www.worldwater.org/conflict/list/>. Accès vérifié février 2021.
2. Dans un autre article du présent numéro de la *RJPENC* nous apporterons des indications, pour le cadre juridique pouvant être mis en place en Nouvelle-Calédonie dans un contexte de pluralismes culturel, juridique et géographique, menant à l'instauration d'une politique de l'eau effective et partagée par tous. Les deux articles sont principalement issus d'un rapport rédigé dans le cadre du projet GOUTTE, financé par le CRESICA et coordonné par Caroline Lejars, Séverine Bouard et Catherine Sabinot que je remercie.
3. La Nouvelle-Calédonie se caractérise en effet par son « mille-feuille » institutionnel, spécificité locale résultant d'accords politiques à l'origine de son statut. De ce fait, en Nouvelle-Calédonie, diverses collectivités locales et étatiques ainsi que plusieurs institutions cohabitent et ont chacune des compétences différentes sur les secteurs et domaines de la vie politique et publique calédonienne.
4. Voir rapports du CES. Assises 2008 <https://cese.nc/sites/default/files/publications/files/2017-07/16088714.PDF> et Assises 2009 : <https://cese.nc/sites/default/files/publications/files/2017-07/16088716.PDF>. Accès vérifié février 2021.
5. Délibération n° 419 du 19 mars 2019 portant approbation du schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie. <http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdwebe.nsf/joncentry?openpage&ap=2019&page=5154>. Accès vérifié février 2021.

Le Schéma PEP revient sur les nombreux facteurs et problèmes sociaux, économiques et environnementaux qui, combinés, ont démontré le besoin crucial d'établir une politique de l'eau à l'échelle du pays. En Nouvelle-Calédonie, si l'eau est une ressource abondante, sa distribution est inégalement répartie⁶ dans l'espace et dans le temps. C'est également une ressource vulnérable car de nombreux dangers la menacent, comme la pollution minière ou agricole, les espèces envahissantes ou encore les prélèvements excessifs⁷.

Ce qui caractérise la gestion de l'eau en Nouvelle-Calédonie c'est aussi la gestion de l'eau sur terres coutumières, c'est-à-dire les terres appartenant aux Kanak conformément à l'Accord de Nouméa. En effet, selon la loi organique n° 99-209 modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, les biens situés sur ces terres, incluant les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources, ne font pas partie du domaine public que ce soit de l'État, de la Nouvelle-Calédonie ou de ses provinces⁸. Cela les exclut donc du domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie. De ce fait, l'on pourrait penser que ces ressources en eau sont régies par les règles coutumières en place. Or, l'eau n'est pas un « bien » comme les autres et même si 54 % des captages en eau potable destinée à tous les usagers sont situés sur terres coutumières, les choses ne sont pas aussi simples. Il est donc essentiel de parvenir à un accord entre autorités élues et administratives et autorités coutumières afin d'établir une gestion de l'eau optimale que l'on reste dans une conception usuelle de l'eau comme ressource ou comme « bien commun » ou que l'on accepte de prendre en compte les perceptions symboliques des Kanak en la matière.

Si le Schéma PEP est une première étape importante, le droit de l'eau en Nouvelle-Calédonie à proprement parler reste encore à construire sur la base des orientations qu'il pose. L'eau, sa protection, son usage et ses usagers doivent faire l'objet d'une gouvernance adaptée et réglementée, afin que cette ressource soit utilisée de manière durable et dans le respect des écosystèmes et des différentes communautés humaines qui composent le pays

Afin de contribuer à l'élaboration d'un cadre juridique qui corresponde aux pluralismes de la Nouvelle-Calédonie, nous procéderons d'abord à un survol historique de l'évolution du droit de l'eau⁹ au fil des péripéties de l'histoire humaine, en distinguant les situations de droit endogène de l'eau où le droit de propriété de l'eau est inconnu (I) des systèmes juridiques aquatiques issus du droit gréco-romain et un système hybride qui est le droit français du Moyen-Âge au XIX^{ème} siècle (II) fondés le plus souvent sur une propriété de l'eau.

I – Un droit de l'eau ancien

Le droit de l'eau recouvre un corpus juridique riche de règles, législations et de jurisprudence élaborées au cours des millénaires à travers le monde, propre à chaque civilisation, chaque territoire. Aujourd'hui, dans la plupart des cas il s'agit de systèmes dérivés du droit romain ou de la common law britannique qui ont pour objectif de répartir les droits d'accès et d'usages de l'eau et de prévenir ou sanctionner certaines pollutions.

6. Par exemple, selon les données du recensement de 2019, 8 % des résidences principales en Province des Îles Loyauté, 4,3 % en Province Nord et 2,3 % dans le Sud n'ont pas d'accès à l'eau courante. Voir ISEE Nouvelle-Calédonie : <https://www.isee.nc/component/phocadownload/category/183-les-logements?download=738:le-confort-des-logements>. Accès vérifié février 2021. Le schéma PEP indique que plus de 7 % des ménages calédoniens n'ont pas accès à l'eau potable courante. Voir gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (2019), Schéma d'orientations pour une politique de l'eau partagée. Page 11 sur 196.

7. Plus de 200 cours d'eau engravés, 19 000 bâtis en zone inondable et 31 % de captages d'eau produisant une eau non traitée. Schéma PEP, page 10 sur 196.

8. Loi organique modifiée 99-1999 relative à la Nouvelle-Calédonie du 19 mars 1999. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000393606#LEGIARTI000020960254> Articles 44 et 45. Accès vérifié février 2021.

9. Il convient d'alerter le lecteur que seul le cas de l'eau douce sera abordé dans cet article.

À partir des débuts de la sédentarisation de l'espèce humaine, la plupart des grandes civilisations de l'Antiquité que nous connaissons se sont construites à proximité de sources ou le long de cours d'eau procurant la précieuse ressource en abondance et de manière régulière permettant l'irrigation des cultures, les premiers échanges commerciaux et les transports. « L'eau est la clé de toute civilisation. *Ses multiples usages lui donnent une valeur parfois calculable, souvent objet de pressions diverses et contradictoires*¹⁰. » nous annonce d'emblée un auteur dans un ouvrage passionnant retraçant les techniques hydrauliques sur 5 000 ans d'histoire.

On pense à la Mésopotamie avec le Tigre et l'Euphrate, aux Égyptiens avec le Nil, ou encore à l'Indus et le développement de la civilisation indienne. Les Grecs et les Romains quant à eux se sont illustrés par leur capacité à apporter l'eau là où ils en avaient besoin avec des techniques hydrauliques audacieuses. En Nouvelle-Calédonie, sur la Grande Terre en particulier, l'on connaît l'établissement des tribus à proximité de l'eau et les techniques pour transporter l'eau pour l'agriculture (tarodières).

Nous avons pensé qu'il serait intéressant d'évoquer des situations où il existait un droit endogène de l'eau, fait de coutumes et contraintes locales, et non fondé comme en droit romain sur des déclinaisons du droit de propriété individuelle ou collective.

Il est sans doute très difficile sinon impossible de remonter aux règles d'accès et d'utilisation de l'eau, voire de règles de propriété de la ressource qui existaient dans ces temps anciens. Difficile et sans doute imprudent de considérer qu'il y avait *un* droit de l'eau, tant les situations étaient différentes. Les archives historiques qui nous sont parvenues permettent toutefois d'évoquer ici quelques exemples¹¹.

La Mésopotamie

Les premiers textes relatifs à la gestion de l'eau identifiés remontent au 3^{ème} millénaire av. J-C dans la région de Sumer en Mésopotamie. Ils témoignent du caractère *d'attribut du pouvoir de l'obligation de fournir et gérer l'eau*. Il est intéressant en effet de constater à quel point dans les royaumes éloignés du Tigre et de l'Euphrate, il était du devoir des souverains de l'époque de construire des réservoirs d'eau et d'entretenir les canaux souvent qualifiés de « canaux frontières¹² » que les monarques s'engageaient solennellement à respecter.

« Ainsi, nous constatons une acceptation claire par les premiers monarques mésopotamiens, de leurs responsabilités vis-à-vis de la population en ce qui concerne l'entretien du système de canaux. En effet, le topos d'un roi fournissant son peuple et ses terres en abondance par la mise en place d'un nouveau canal est amplement attesté dans les sources cunéiformes. (...) « Les lettres et les documents administratifs montrent clairement la préoccupation permanente et emphatique de l'administration royale centrale pour tout ce qui concerne l'irrigation¹³. »

Le Code d'Hammourabi, connu comme l'un des textes juridiques les plus anciens qui nous soient parvenus, traite du droit de l'eau sous un angle intéressant, celui de la responsabilité individuelle du fait de la négligence en matière de gestion de l'eau¹⁴ :

10. Viollet Pierre-Louis, *L'hydraulique dans les civilisations anciennes : 5 000 ans d'histoire*, Presses des Ponts, 2004 - 383 pages. p. 15.

11. Nous ne traiterons ici que de systèmes juridiques de droit civil excluant de fait la *common law*.

12. Anthonioz Stéphanie, *L'eau, enjeux politiques et théologiques, de Sumer à la Bible*. BRILL, 24 oct. 2009 - 712 pages. Chapitre 2 en particulier. pp. 37 et suivantes.

13. Potts D.T., *Mesopotamian Civilization : The Material Foundations*, The Athlone Press, London, 1997, p. 22. Notre traduction.

14. Scheil V., La loi de Hammourabi. (Vers 2000 Av. J.-C.) 1904 https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00766666/file/Loi_Hammourabi.pdf. Accès vérifié février 2021.

« § 53. Si un homme, négligeant à fortifier sa digue, n'a pas fortifié sa digue, et si une brèche s'est produite dans sa digue, et si le canton a été inondé d'eau, l'homme sur la digue de qui une brèche s'est ouverte, restituera le blé qu'il a détruit.

§ 54. S'il ne peut restituer du blé, on vendra sa personne et son avoir pour de l'argent, et les gens des cantons dont l'eau a emporté le blé se partageront.

§ 55. Si un homme a ouvert sa rigole pour irriguer, puis a été négligent, si le champ limitrophe est inondé d'eau, il mesurera du blé selon le rendement du voisin.

§ 56. Si un homme a ouvert la voie d'eau, et si la plantation du champ voisin est inondée, il mesurera 10 gour de blé, par 10 gan de superficie. »

À partir de ce Code et d'autres bribes de règles reconstituées grâce aux découvertes issues de recherches archéologiques, les spécialistes travaillant sur la région en ont déduit, tout en étant conscients des difficultés, sinon des divergences d'interprétations, un ensemble juridique élaboré sur plusieurs siècles ayant pour objet de

« couvrir la distribution de l'eau proportionnellement à la superficie cultivée, d'établir les responsabilités des agriculteurs dans l'entretien des canaux sur leur propriété et d'organiser le partage de l'eau et les mesures sur les accords d'irrigation comme une responsabilité collective des agriculteurs bénéficiaires¹⁵. »

Ce que l'on peut retenir, sans trop se tromper, c'est qu'il n'y avait pas de règles consacrant une quelconque propriété de l'eau ; au contraire, semblent avoir prévalu des devoirs et responsabilités individuels, avec de lourdes sanctions en cas de transgression, vis-à-vis de l'accès à et des usages de l'eau.

La vallée de l'Indus

La civilisation de la vallée de l'Indus, bâtie autour et fortement dépendante de l'eau, qui prospère à partir du 3^{ème} millénaire av. J-C nous fournit un autre exemple ancien de règles relatives à l'eau (l'Inde avant les invasions mogholes et la colonisation britannique). Ces règles sont, dans un premier temps, issues de croyances, coutumes et fondées sur les préceptes de la religion hindoue naissante, où l'eau, comme d'autres éléments de la nature, est reconnue comme sacrée. Dans les textes fondateurs de l'hindouisme (et du bouddhisme), de nombreux écrits évoquent l'organisation de la société et les relations homme-nature.

Ainsi, dans le *Bhâgavata Gita* le Tout est Dieu, le Tout est intemporel. La totalité de l'environnement est Dieu : le Tout étant Dieu, chacun de ses éléments y compris l'eau a une part de divin, l'homme comme le reste de la Création. Il n'y a pas de supériorité de l'homme par rapport à la nature. Le respect et la protection de l'eau font donc partie du *dharma*¹⁶ de l'homme parce qu'il y a une solidarité entre tous les éléments de la Création. Cette voie à suivre est complétée par le *Karma*, un concept venu des écrits en sanskrit, qui renvoie à l'action. Tout être vivant agit et toute action a une réaction. Toute action de l'homme peut ainsi avoir une réaction soit dans cette vie soit dans le futur. Le karma a donc une

15. Voir Jens Krasilnikoff, Andreas N. Angelakis ; "Water management and its judicial contexts in ancient Greece : a review from the earliest times to the Roman period", *Water Policy*, 1 April 2019 ; 21 (2) : 245–258. doi : <https://doi.org/10.2166/wp.2019.176>. Accès vérifié février 2021, traduction personnelle.

16. « Selon l'hindouisme, les lois morales qui régissent l'univers sont aussi immuables et éternelles que les lois physiques qui le gouvernent par ailleurs. L'ensemble de ces lois morales est appelé le dharma. Dans la pratique, ce sont des règles de conduite prescrites à l'homme pour vivre en harmonie avec le Tout. Quiconque agit en contradiction avec ces lois morales introduit un élément de désordre et doit aussitôt rectifier sa conduite ; sinon c'est l'univers lui-même qui en sera affecté. Le Dharma a pour but d'indiquer la voie à suivre pour éviter pareille perturbation et pour restaurer l'ordre, le cas échéant. » David Anoussamy, *Le droit indien en marche*, Société de Législation Comparée, Paris, 2001. p. 27.

force dissuasive. Ces notions préalables étant exposées, il convient d'évoquer le *Manava-dharma-sastra* connu comme « Lois de Manou¹⁷ », datant du 3^{ème} siècle av. J-C et qui édicte un certain nombre de règles concernant l'eau : Chapitre III. Article 163 : « *Celui qui détourne les cours d'eau, ou qui aime à les obstruer (...) doit être soigneusement évité.* »

L'interdiction de souiller l'eau par ses besoins personnels est posée dans les articles 46, 48 de même que l'interdiction de polluer de manière plus générale, sous peine de châtiments ou de blâmes dans l'article 56 du Chapitre IV : « *Qu'il ne jette dans l'eau ni urine, ni excréments, ni crachat, ni autre chose souillée d'immondices, ni sang, ni poisons.* »

Deux autres dispositions méritent l'attention dans la mesure où elles font référence au caractère de bien partagé de l'eau : ainsi l'obligation, qui nous rappelle celle des monarques mésopotamiens, faite au roi d'établir des réservoirs, des puits, des étangs et créer des ruisseaux pour délimiter les villages (Chapitre VIII – article 248) ou encore l'article 219 du chapitre IX qui déclare que l'eau, dans le cadre d'une succession, au même titre qu'un pâturage, est *indivisible*.

Mentionnons enfin l'article 279 du Chapitre IX des Lois de Manou qui prévoit la peine capitale par noyade ou décapitation - à moins que le roi ne mue la sentence en réparation du dommage avec l'amende la plus élevée - pour celui qui détruit la digue d'un réservoir, révélant la place faite à cette époque aux ouvrages publics ou privés relatifs à l'eau.

La réglementation de l'eau de la péninsule indienne va évoluer au fil des siècles avec l'apport du droit musulman avec les invasions mogholes, et ensuite le droit mis en place durant la colonisation britannique. Il n'est pourtant pas anodin, lorsque les juges de la Cour de l'État fédéré de l'Uttarakhand en mars 2017 reconnaissent la personnalité juridique du Gange, que les influences de l'ancien droit hindou soient bien présentes¹⁸.

La Chine antique

Le droit de l'eau originel en Chine a été développé dans un contexte d'abondance voire d'excès d'eau à gérer, les inondations diluviennes et changements de direction des cours d'eau étant des préoccupations majeures. Deux grands fleuves, le Fleuve Jaune et le Yangtze et leurs immenses bassins versants ont principalement forgé les civilisations dominantes de la Chine et contribué aux grandeurs et décadences de nombreuses dynasties. Des vestiges de gestion hydro-agraire datant de plus de 10 000 ans avant notre ère ont été découverts par les archéologues¹⁹. On ne sera donc pas étonné d'apprendre que des traces de réglementations relatives à l'eau remontant jusqu'au 10^{ème} siècle avant J-C et plus particulièrement durant les périodes dites des Printemps et Automnes (770 à 453 avant J-C) de la dynastie des Zhou Orientaux ont été mises à jour²⁰. Durant la dynastie Han (206 avant J-C à 220 AD) la gestion de l'eau et notamment des crues du Fleuve Jaune fait l'objet d'une importante bureaucratisation et institutionnalisation.

17. Nous utiliserons la version anglaise de George Bühler datant de 1886 disponible à l'URL : <https://www.sacred-texts.com/hin/manu/manu04.htm> (accès vérifié février 2021) et la traduction française de G. Strehly, *Mánava Dharma Çāstra, Lois de Manou*, 1893, accessible à l'URL : <http://remacle.org/bloodwolf/philosophes/manou/table.htm>. Accès vérifié février 2021.

18. Voir David Victor (2017), « La nouvelle vague des droits de la nature - La personnalité juridique reconnue aux Fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 2017/3 SFDE, Strasbourg. pp. 409-424.

19. Voir Wu, S., Wei, Y., Head, B., & al. "The development of ancient Chinese agricultural and water technology from 8000 BC to 1911 AD", *Palgrave Commun* 5, 77 (2019). <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0282-1> ; Yu Zhou & François Zwahlen & Yanxin Wang, The ancient Chinese notes on hydrogeology. <https://core.ac.uk/download/pdf/159151029.pdf>.

20. Pour un historique détaillé voir : Hee-won Suh, (2008) *History of Water Management in China*. Disponible à l'URL <https://www.zum.de/whkmla/sp/0910/shw/shw1.html#iii>. Accès vérifié février 2021.

« Sous le règne de l'empereur Cheng de la dynastie Han, [la Direction de la Conservation de l'eau] disposait d'officiers à plein temps pour la gestion des rivières et a établi des unités de gestion des rivières au niveau des villes et des comtés qui étaient situés le long du fleuve. (...) Ainsi, les agences nationales étaient responsables de la planification et de la coordination globales des projets de travaux hydrauliques, et contrôlaient les projets concernant la lutte contre les inondations et le soutien. (...) Ces projets d'irrigation, cependant, étaient des projets à forte intensité de main-d'œuvre, nécessitant de la main d'œuvre. L'un des principaux types de main-d'œuvre était la corvée. **Dirigé par le gouvernement central, le travail de corvée d'eau exigeait des paysans qu'ils travaillent sur des projets d'irrigation pendant l'hiver. En particulier, les inondations du fleuve Jaune ont été maîtrisées lors d'une grande campagne « Pacifier le Fleuve » sous le règne de Heping²¹.** »

C'est donc logiquement sous la dynastie Han qu'apparaît une « Réglementation sur l'Eau » dite *Shuiling*. Quelques siècles plus tard, sous la dynastie Tang (618 à 907 AD), considéré comme l'âge d'or de la Chine médiévale, l'institutionnalisation de la gestion de l'eau se poursuit avec les *Shuibushi*, littéralement les « Règlements du Département de la Conservation de l'eau »²² mises à jour régulièrement par les personnels de l'administration. Le droit de l'eau consistait principalement à réguler l'irrigation, garantir la qualité et la quantité de l'eau pour les villes et gérer et prévenir les crues.

« Toutes ces institutions de contrôle de l'eau au niveau de l'État stipulaient que **les ressources en eau étaient une richesse publique et qu'aucun monopole privé n'était autorisé**. Les *Shuibushi* couvraient la gestion des terres agricoles et la conservation de l'eau, le réglage des machines hydrauliques et le quota de consommation d'eau, la gestion et l'entretien des écluses et des ponts transbordeurs, la gestion de la pêche et la gestion des voies navigables urbaines²³. »

Un aspect important cependant du droit et de la gestion et la réglementation relatives à l'eau héritées de cette période est qu'ils sont fondés sur le caractère sacré et divin de l'eau. Rappelant que le culte des dieux de l'eau a été constant tout au long de l'histoire de la maîtrise de l'eau dans l'Antiquité chinoise, Ye Zhou indique que le « **culte populaire des dieux de l'eau était en fait le culte de l'eau elle-même**. Dans la société agricole, le but ultime de la maîtrise de l'eau était d'avoir des conditions climatiques favorables, et des rivières et des lacs intacts²⁴. »

Le droit de l'eau de la Chine de l'Antiquité au début du XX^{ème} siècle est également marqué par la philosophie chinoise issue de Confucius, Bouddha ou Tao. Ainsi, un précepte

« de la philosophie traditionnelle chinoise de l'eau est l'harmonie systématique entre l'être humain et la nature, qui vient de Zhouyi, le Livre des Changements, affirmant que la société humaine est un tout avec la nature, et qu'elle est une partie de la nature, et non son rival. (...) Cette appréhension systématique de l'union de l'homme et de la nature s'est concrétisée dans la planification de systèmes d'eau où les besoins humains ont été satisfaits au moindre coût [environnemental] en intégrant les cours d'eau naturels aux besoins humains en ressources hydriques, en organisant les villes, les villages et les installations techniques en fonction des conditions et des situations locales²⁵. »

21. Hee-Won Suh, (2008). Notre traduction. Souligné par nous.

22. Pingping Luo & al. Historical assessment of Chinese and Japanese flood management policies and implications for managing future floods. *Environmental Science & Policy* 48 (2015) p. 269.

23. Ye Zhou, "Study on Inheritance Gene of Ecological Civilization in Ancient Water Control Works of Zhejiang Province". *American Journal of Water Science and Engineering* 2020 ; 6(4) : 112-120. P.119. Notre traduction. Souligné par nous.

24. Ye Zhou (2020), pp.119-120. Souligné par nous.

25. Ye Zhou (2020), p. 115.

Cette dernière approche et les règles de droit qui en découlent se rapprochent de celles que nous avons vu ci-dessus dans d'autres civilisations anciennes mais aussi de celles que l'on trouve aujourd'hui dans certains pays en Océanie, Asie ou Amérique Latine.

De ces temps lointains à l'époque moderne, une continuité existe : le besoin, voire l'obligation, dans le cadre du contrat social local, pour « l'autorité » en place, quelle qu'elle soit, de réguler l'accès et les usages de l'eau. Lorsqu'elle était abondante il fallait des règles pour la préserver, la partager, éviter le gaspillage avec la construction d'ouvrages nécessitant moyens matériels et main d'œuvre, voire la défendre contre les envahisseurs qui cherchaient à se l'accaparer pour eux ou simplement pour affaiblir un royaume ennemi en le privant d'eau, une version « aquatique » en quelque sorte de la politique de la terre brûlée ! Lorsque l'eau était rare ou sa disponibilité irrégulière, il fallait des règles pour la répartir de manière équitable, rarement en faveur de quelques individus mais le plus souvent dans un « intérêt commun », cet intérêt commun pouvant aller de celui d'une petite communauté humaine à une région, un État ou un ensemble d'États, avec comme conséquence l'exclusion d'autres communautés. L'absence de droit de propriété de l'eau est une autre constante.

II – Les origines du droit de l'eau actuel

Le droit contemporain de l'eau dans la plupart des systèmes juridiques est cependant largement influencé par les droits grec et romain.

La Grèce préromaine

C'est partir du milieu du VII^{ème} siècle avant J-C que le juriste athénien Dracon, rompant avec la tradition de l'oralité, source d'arbitraire et de corruption selon lui, décide de mettre par écrit les règles juridiques. Relevant essentiellement du droit pénal, ces règles étaient connues pour leur sévérité extrême, la peine de mort étant la sanction la plus fréquente. Il faut attendre l'archonte Solon au début du VI^{ème} siècle avant J-C pour voir apparaître, avec l'avènement de la démocratie athénienne, des règles sur la gestion de l'eau. Compte tenu de l'organisation des antiques cités grecques, on ne sera pas surpris de savoir que les règles pouvaient différer d'une région à une autre, en fonction des ressources en eau. Krasilnikoff et Angelakis²⁶ nous rappellent qu'à la différence d'autres grandes civilisations – et sans que des explications indiscutables aient pu y être apportées – les premières sociétés humaines s'établirent loin des cours d'eau ou des lacs, en particulier dans la partie sud-est de la Grèce actuelle et dans les îles de la Mer Égée et de l'Adriatique. Les besoins en eau étaient donc satisfaits par le stockage de l'eau et les puits pour accéder à l'eau souterraine, forçant les Grecs à faire preuve d'ingéniosité. L'avènement de la démocratie vit la multiplication de puits privés en complément ou en remplacement de citernes et Solon aurait lui-même décidé²⁷ de mettre des puits publics à la disposition des citoyens qui n'en avaient pas et lorsque même ces puits publics étaient trop éloignés, il était possible de se servir de quelques litres deux fois par jour. La période préromaine vit également l'apparition d'une « administration » de l'eau, avec le plus souvent un magistrat élu chargé de veiller à la gestion de l'eau. D'autres réglementations²⁸ visant à obliger les citoyens à entretenir réservoirs et puits ou à éviter les pollutions ou le tarissement de ressources virent le jour comme l'attestent les épigraphes conservés ou découverts dans différentes parties de la Grèce antique. L'extension de l'Empire romain va progressivement transformer le droit de l'eau grec.

26. Krasilnikoff Jens, Angelakis Andreas N., (2019).

27. *Ibid.* p. 9.

28. *Ibid.* pp. 13 et s.

Le droit romain

L'héritage du droit romain dans la plupart des systèmes juridiques actuels est aujourd'hui encore incontestable. En matière d'eau, la différence avec les précédents exemples est que le droit romain est fondé sur la propriété. Une précision préalable sur ce que nous appelons droit romain s'impose. Schématiquement, l'histoire de Rome qui s'achève avec la chute de l'Empire vers la fin du Vème siècle AD est divisée en trois grandes parties. La première avec la fondation légendaire de Rome en l'an -753 avant J-C. est celle des Rois. De cette période qui s'achève vers -500, nous n'avons pas d'éléments sur les règles applicables à l'eau. Le droit, hormis les édits royaux (*leges regiae*), y est essentiellement coutumier. Ce qui est certain c'est qu'il existait des règles relatives à la propriété publique et privée²⁹ et l'eau a dû certainement suivre le statut de la terre sur laquelle il se trouvait. À partir de 500 avant J-C, commence la période de la République romaine, dont on retiendra la Loi (ou Code) des Douze Tables. L'origine, les auteurs, voire l'authenticité de ces premiers écrits juridiques à Rome³⁰, font l'objet de recherches et de débats³¹, seuls ayant été retrouvés des fragments – relatifs au droit civil, en particulier le droit de la famille – et surtout des commentaires par des jurisconsultes³² romains sur une période de plusieurs siècles, de la République à la fin de l'Empire. S'agit-il, et c'est une démarche qui intéresse la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui, d'une compilation écrite de coutumes plus ou moins anciennes, de procédures existantes et leurs interprétations dans le but d'une homogénéisation et d'une application généralisée à l'ensemble du territoire ? S'agit-il d'une refonte complète de ces règles coutumières en de nouvelles règles et procédures adaptées à la société issue de la lutte des classes à Rome ? Il n'existe pas de réponses définitives à ces questions. La Loi des Douze Tables nous intéresse toutefois parce qu'il est question d'eau dans la Loi VIII intitulée « Du Droit de prévenir le dommage que pourrait faire l'Eau de pluie » elle dispose que :

« Si l'eau de pluie tombe sur terre avec assez d'abondance pour que l'eau venant ensuite à croître, ou devenant plus rapide par quelque ouvrage fait de main d'homme, puisse nuire au fonds d'autrui ; qu'alors le magistrat, afin de contenir l'eau et de l'empêcher de nuire au voisin, nomme trois arbitres, qui exigeront du propriétaire de l'ouvrage construit, des sûretés pour qu'il répare le dommage qui aura été fait³³. »

Ce texte a le mérite d'établir clairement le lien entre l'eau de pluie et le foncier qu'elle traverse et de poser la responsabilité du propriétaire de la terre en cas de dommages causés à un tiers par un ouvrage d'origine humaine. Ce principe est aujourd'hui encore présent dans le droit « moderne » de

29. Voir Coriat Jean-Pierre, « La notion romaine de propriété : une vue d'ensemble », in *Le sol et l'immeuble. Les formes dissociées de propriété immobilière dans les villes de France et d'Italie (XII^e-XIX^e siècle)*, Rome : École française de Rome, 1995, pp. 17-26. (Publications de l'École française de Rome, 206). www.persee.fr/doc/efr_0223-5099_1995_act_206_1_5932. Accès vérifié février 2021.

30. Contemporains, et ce n'est sans doute pas une coïncidence, du fait de développement d'échanges entre Rome et le sud de la Méditerranée, des premières lois écrites en Grèce comme celles du Code de Gortyne par exemple en Crète.

31. Voir Humbert Michel, « La crise politique du V^e siècle et la législation décemvirale », in *Crise et transformation des sociétés archaïques de l'Italie antique au V^e siècle av. J-C. Actes de la table ronde de Rome (19-21 novembre 1987)*, Rome : École Française de Rome, 1990, pp. 263-287. (Publications de l'École française de Rome, 137).

32. Gaudemet Jean, « Jurisconsulte », *Encyclopædia Universalis* [en ligne] : « Étymologiquement, le terme de jurisconsulte désigne celui qui donne des consultations juridiques, mais il s'entend plus largement de tout juriste ayant une activité de consultant ou d'enseignant (par la formation orale ou par la rédaction d'œuvres juridiques). Si l'Orient et la Grèce ancienne ont eu un droit et de très grands penseurs, elles n'ont pas connu de jurisconsultes. (...) Rome, au contraire, connut de grands jurisconsultes qui sont l'une des gloires de l'héritage romain. » <http://www.universalis.fr/encyclopedie/jurisconsulte/> Accès vérifié février 2021.

33. Bouchaud Mathieu-Antoine, Commentaire sur la Loi des douze tables : dédié au premier consul. Tome II. Imprimerie de la République, Paris. 1803. Disponible en Google Book. <https://books.google.fr/books?id=63ZIAAAAYAAJ>. p. 99. Accès vérifié février 2021.

la responsabilité civile³⁴. Nous ne savons pas évidemment si les eaux fluviales ou des lacs et étangs étaient soumis à un quelconque régime juridique. En revanche la distinction entre terrains domaniaux et propriétés privées existaient bien déjà. Cependant, un commentateur français du début du XIX^{ème} siècle indique que « [l]es jurisconsultes, interprétant ce chef de la loi des douze Tables, l'étendirent à l'eau d'un canal passant sur un terrain public, qui de même *pouvait nuire à un particulier*³⁵. »

Près de mille ans³⁶ vont séparer la Loi des XII Tables de l'œuvre de l'Empereur byzantin Justinien (527-565 AD) dont les compilations de textes juridiques constituant le *Corpus Iuris Civilis* vont contribuer à l'essor du droit romain au-delà des frontières de l'Empire mais aussi à sa pérennité dans les siècles à venir, comme en témoignent par exemple les Codes Napoléoniens en France. Entre 533 et 539 AD, trois ouvrages³⁷ vont être produits sur ordre de l'Empereur : le *Codex* (recueil de lois impériales d'Hadrien à Justinien), les *Institutes*, manuel de droit à l'intention des étudiants, les *Digeste*, recueil des sentences et opinions de jurisconsultes de l'époque républicaine au Haut Empire romain. Il n'y a donc pas de rupture fondamentale avec le droit pratiqué depuis la création de Rome dans l'œuvre de Justinien, mais une adaptation « naturelle » du fait de l'évolution des différents paramètres qui entrent généralement dans la construction du droit.

La volonté classificatoire est une des constantes du droit romain³⁸, la répartition entre choses relevant du droit divin et le droit des humains en étant la première. Celles qui relèvent du *res divini juris* (sous divisées en choses sacrées, religieuses ou saintes) étaient de fait, insusceptibles d'appropriation. L'eau, selon les endroits, peut en faire partie. Pour celles qui relèvent du *res humani juris*, outre la dualité entre le droit public (affaires de l'État, gouvernement, administration) et le droit privé (propriété, famille, relations entre individus...), une autre constante est celle du droit de propriété qui imprègne le droit de l'eau. Ainsi le droit (de propriété) applicable n'est pas le même selon que l'on est citoyen romain ou pas : aux citoyens romains et latins le droit civil (*ius civile*) et aux non-citoyens de l'empire, le droit local ou coutumier. On était donc déjà Rome dans un contexte de pluralisme juridique !

Le droit romain a toujours distingué la propriété privée (*res privata*), la propriété publique (*res publica*) et la propriété n'appartenant (encore) à personne (*res nullius*). Ainsi, un cours d'eau selon l'endroit où il se trouve peut être régi par le droit privé ou public, il peut être propriété privée ou publique.

34. On ne peut s'empêcher de penser à la responsabilité délictuelle invoquée dans la célèbre affaire *Rylands vs Fletcher* de 1868 au Royaume-Uni.

35. Bouchaud MA., *op cit.*, p. 100.

36. Cela ne signifie pas que cette période fut une période creuse en termes de construction et de reformulations du droit. Nous avons par exemple l'ouvrage *De Aquis urbis Romae* de Frontin, curateur des eaux à Rome à la fin du 1^{er} siècle qui expose de nombreux détails techniques sur les aqueducs romains, la quantité et la qualité des eaux mais d'où les exégètes ont tiré maintes leçons sur le droit de l'eau en vigueur. Les *Institutes* du juriste Gaius au II^{ème} siècle ont également largement inspiré les *Institutes* de Justinien. Il y a également l'œuvre d'Ulpien au début du III^{ème} siècle dans laquelle les *Digeste* de Justinien puiseront beaucoup de matière ou encore le Code théodosien rédigé à l'initiative de l'empereur d'Orient Theodose II, entré en vigueur en 439 AD et qui s'était donné pour objectif de rassembler les lois édictées depuis l'Empereur Constantin 1^{er} au III^{ème} siècle et ses successeurs.

37. Le *Corpus Iuris Civilis*, pour diverses raisons n'aura que peu d'effectivité à son époque et ce n'est qu'à partir du XII^{ème} siècle en Europe qu'il sera redécouvert et largement utilisé comme fondement du droit civil. Le jurisconsulte français Denys Godefroy publiera... 1 000 ans plus tard après leur promulgation une version annotée, base de l'enseignement du droit pendant plusieurs décennies. Robert-Joseph Pothier au XVIII^{ème} siècle publiera une version réorganisée des *Digeste* justiniennes sous le nom de *Pandectes* qui inspirera directement les auteurs du code civil napoléonien. À noter une traduction française sous le Premier Empire.

38. Voir Ortolan Joseph-Louis-Elzear, *Histoire de La Législation Romaine depuis son origine jusqu'à la législation moderne et généralisation du droit romain*. 10^{ème} édition, 1876, E. Plon & Cie. p. 598 ; Bannon Cynthia. (2017). Fresh Water in Roman Law : Rights and Policy. *Journal of Roman Studies*, 107, 60-89. doi : 10.1017/S007543581700079X. Notre traduction ; Foures-Diop Anne-Sophie. Les choses communes (Première partie), in : *Revue juridique de l'Ouest*, 2011-1. pp. 59-112, doi : <https://doi.org/10.3406/juro.2011.4336>. www.persee.fr/doc/juro_0990-1027_2011_num_24_1_4336. Accès vérifié février 2021.

Le droit privé confirme les droits de propriété privée de l'eau, les limites de ces droits et les sanctions³⁹.

« À toutes les époques du droit romain, l'eau de surface, souterraine ou collectée dans des citernes appartenait au propriétaire foncier si le terrain était soumis à la propriété relevant de l'ius civile (dominium). Il s'agissait d'un contrôle local au sens le plus étroit. Le propriétaire terrien détenait les cinq droits constitutifs du paquet environnemental : accès, retrait, gestion, exclusion et aliénation. Ces larges pouvoirs sont justifiés par son intérêt à sécuriser un approvisionnement pour cultiver sa terre, mais ils ne sont pas illimités. Les propriétaires fonciers utilisèrent divers mécanismes juridiques pour faire respecter leurs droits sur l'eau, notamment l'interdiction quod vi aut clam [d'utiliser la force ou la fraude] et l'actio de dolo [tromperie] ainsi que des contrats de vente⁴⁰. »

Cependant, il faut ici souligner un point important pour nous dans la construction du droit calédonien de l'eau dans un contexte de pluralismes où nous devons prendre en compte les droits de différents propriétaires notamment coutumiers. Ainsi que le rappelle Cynthia Bannon, si les propriétaires terriens avaient des droits sur l'eau incontestés et protégés par la loi il ne s'agissait pas pour autant d'un *droit de propriété absolu*. Un certain nombre de contraintes pesaient sur eux sous forme d'interdictions, de mesures de précaution, de droits d'usages et de servitudes. En effet « tout le monde » avait le droit d'accès à l'eau, notamment pour l'irrigation ou pour les animaux. Les autorités pouvaient décider si besoin de détourner ou de prélever l'eau via des aqueducs. Un propriétaire terrien ne pouvait construire des ouvrages limitant ou supprimant l'accès à l'eau à ses voisins ou au contraire évacuer ses eaux en excédent chez les autres. Certes il avait le droit de limiter le nombre de bénéficiaires pour tenir compte de la ressource disponible mais sinon, d'autres usagers ayant besoin d'utiliser l'eau avaient *un droit à la servitude*⁴¹ et il fallait qu'il partage le droit d'usage avec d'autres. Le(s) détenteur(s) de droits d'usage, notamment d'accès, formai(en)t avec le propriétaire une communauté. En cas de nouvelle demande d'accès, le propriétaire foncier et tous les détenteurs de droits d'usage devaient en décider en commun en prenant en compte les besoins de ceux qui en bénéficiaient déjà. Une organisation intéressante pour une gestion raisonnée – antidote avant l'heure à la tragédie des communs ! – d'une ressource à partager.

La qualité de *res communis omnium* (chose commune), ne pouvant faire l'objet d'une appropriation exclusive par quiconque mais à laquelle tout le monde peut avoir droit, semble en effet être apparue assez tôt dans l'histoire du droit de l'eau à Rome. Dans la Loi des Douze Tables, il était déjà question de la mer comme *res communis*. Cicéron mentionne au 1^{er} siècle avant J-C. *l'aqua profluens* (eau courante) comme bien commun à tous les hommes. Au fil du temps d'autres éléments vont se rajouter à la liste des choses communes. Les spécialistes du droit romain retiennent la formule de Marcianus, juriste du III^{ème} siècle AD et reprise dans les *Digeste* de Justinien : « *Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa : aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris* » : suivant le droit naturel, l'air, l'eau courante, la mer et ses rivages, sont communs à tous les hommes⁴². »

Les *res communes* insusceptibles d'appropriation exclusive se distinguent des *res publica*. Les *res publica* sont la propriété du peuple et *l'aqua publica* est soit propriété publique soit celle de l'autorité ou « collectivité » qui a construit l'aqueduc qui transporte l'eau.

« 2° Les choses publiques (res publicae), dont la propriété est au peuple, mais dont la condition est de deux sortes, selon 1° que l'usage en est commun à tous les membres du peuple, comme celui des voies publiques, des fleuves, des ports ; ou 2° qu'elles sont gérées et employées par l'autorité publique au profit de l'État en général, comme les champs, les revenus, les esclaves publics. Dans ce dernier cas, on dit de ces choses qu'elles sont dans le trésor, dans les biens, dans le patrimoine du peuple (in pecunia, in bonis, in patrimonio populi (...)). »⁴³

39. Nous n'évoquerons pas ici les sanctions et les procédures judiciaires mobilisables à l'époque.

40. Bannon, C., (2017) p. 65.

41. Qui possédait quasiment les mêmes caractéristiques (durée...) que le droit de propriété.

42. Bannon C., (2017). Notre traduction.

43. Ortolan J., (1876), p. 608.

La gestion de l'*aqua publica* était prise très au sérieux jusqu'aux empereurs eux-mêmes qui publiaient des édits établissant différentes règles d'accès ou de dérogations que venaient compléter ou adapter les hauts dignitaires (prêteurs, consuls...) locaux. De Rome jusqu'aux colonies les plus éloignées en Afrique ou en Europe, il existait une administration de l'eau hiérarchisée, épaulée par une milice, pour veiller au respect des règles d'usages et des interdictions⁴⁴.

Le cas des cours d'eau en droit romain mérite un dernier coup d'œil. Si l'eau des cours d'eau naturels⁴⁵ est considérée comme *res communes* (n'importe qui peut en prélever sous réserve de respecter les droits des autres), les fleuves (*flumina*) sont considérés comme *res publicae* quand ils sont larges et utilisés comme voies navigables. La navigabilité des fleuves, argument économique important pour l'époque, justifiait le fait qu'ils soient propriété publique, les intérêts et usages individuels ne pouvant entraver la circulation des bateaux de commerce ou de pêche. Plus tard, à partir du Moyen-Âge, le droit français s'en inspirera. Les petites rivières, les bras des fleuves pouvaient relever du régime de la propriété privée.

L'importance de l'eau dans la civilisation romaine s'est traduite par un corpus juridique très étoffé. En ayant à l'esprit la construction d'un droit de l'eau adapté à la Nouvelle-Calédonie, il nous a paru important de rappeler que le droit positif romain s'est construit en s'inspirant, en s'accommodant, en modifiant ou en supprimant... des règles et pratiques coutumières. L'inspiration a pu aussi venir des règles et pratiques venues des colonies romaines, la Grèce antique en premier. Une autre leçon est aussi que la notion de propriété – notamment liée à l'eau – était somme toute relative à Rome, alors même que les droits européens modernes se sont construits sur des interprétations bien plus restrictives de cette notion comme le rappelle Jean-Pierre Coriat :

« Ce sont les juristes du Moyen Âge et de l'époque moderne qui, à partir de textes épars du droit romain, ont formulé une conception absolutiste de la propriété qui découlerait de la notion romaine. Les glossateurs de l'époque médiévale ont extrapolé un texte du Digeste de Justinien D. 5, 3, 25, 11 (...). La définition sera reprise par Pothier, la toute-puissance du propriétaire s'exprimant dans la trilogie des pouvoirs d'usus, fructus et abusus ; et la Révolution a exalté le droit de propriété : inviolable et sacrée, selon l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la propriété est définie, par l'article 544 du Code civil, comme le droit de jouir et de disposer de la manière la plus absolue. La conception moderne de ce droit a largement imprégné la science romanistique du siècle dernier, puisque les pandectistes ont décrit la propriété romaine à travers la vision libérale et bourgeoise de leur époque qui a défigurée la physionomie originaire de l'institution⁴⁶. »

Le droit français ancien

Du Moyen-Âge au XIX^{ème} siècle en France, l'eau a été un objet de réglementations inspirées de fragments de droit romain et de coutumes locales. Ainsi par exemple durant la période médiévale⁴⁷, les fleuves navigables sont propriété du Roi et les cours d'eau non navigables propriétés seigneuriales. Les Seigneurs propriétaires ont le droit d'autoriser ou non la pêche et tout aménagement du cours d'eau tels que les moulins. Les coutumes peuvent varier d'une région à une autre. Les Seigneurs peuvent faire

44. Voir à ce propos l'intéressante découverte en 2015 dans la province de Denizli en Turquie d'une dalle de marbre vieille de 1900 ans, gravée avec ce que ses découvreurs ont baptisé le Laodicea Water Law : <https://www.hurriyetdailynews.com/ancient-water-law-uneearthed-in-laodicea--87259>

45. En revanche l'eau transportée dans un aqueduc relève de la même propriété que l'aqueduc lui-même, privée ou le plus souvent publique. L'eau ne devient libre d'accès qu'à son arrivée dans une fontaine publique.

46. Coriat Jean-Pierre, *op.cit.*, p. 17.

47. Voir Grimaldi Charlotte, La réglementation de l'eau sous l'Ancien régime. Clio-texte. 2015. <https://clio-texte.clionautes.org/la-reglementation-de-leau-sous-lancien-regime.html>. Accès vérifié février 2021. Ingold Alice. « Terres et eaux entre coutume, police et droit au xix^e siècle. Solidarisme écologique ou solidarités matérielles ? », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [Online], 33 | 2017, Online since 19 September 2017. URL : <http://journals.openedition.org/traces/7011> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/traces.7011>. Accès vérifié février 2021.

payer (le cens) l'accès à l'eau, aux eaux pluviales sur leurs terres ou la construction de bâtiments le long des rivières (moulins). Les servitudes (droit de faire passer l'eau sur la terre d'autrui, de puiser l'eau ou d'abreuver le bétail) sont directement issues du droit romain. Signalons la servitude coutumière⁴⁸ – donc variable selon les régions – dite de marchepied : le seigneur avait un droit de passage le long des cours d'eau non-navigables y compris sur les rives de terres qui ne sont pas les siennes sur un sentier ne faisant pas moins de deux pieds. Louis XIV dans l'Ordonnance de 1669 sur le « Fait des Eaux Et Forêts » inspirée par Colbert va généraliser ce droit de passage pour « chemin royal et trait des chevaux » :

« VII. Les propriétaires des héritages aboutissants aux rivières navigables laisseront le long des bords vingt-quatre pieds au moins de place en largeur pour chemin royal & trait des chevaux, sans qu'ils puissent planter arbres ny tenir closture ou haye plus près que trente pieds du costé que les bateaux se tirent, & dix pieds de l'autre bord, à peine de cinq cens livres d'amende, confiscation des arbres, & d'ester les contrevenans contraints à réparer & remettre les chemins en estat à leurs frais⁴⁹. »

Les critères de navigabilité et de flottabilité (pour les trains de troncs de bois) sont retenus pour constituer le domaine public fluvial.

« L'usage des « eaux courantes », c'est-à-dire des cours d'eau qui sont qualifiés de non navigables ni flottables et ne relèvent donc pas du domaine public, se situe, depuis la Révolution et jusqu'en 1898, date de la première loi sur les eaux, dans un silence de l'ordre législatif. Si la délimitation des eaux relevant du domaine public est fixée par le critère de la navigation et si leur sort est assuré depuis les lois de 1790 et 1791, dans les textes du moins, celui des cours d'eau situés hors du domaine public reste en suspens tout au long du XIX^e siècle. Les droits féodaux sur ces eaux sont en effet abolis, mais ni les lois révolutionnaires ni le Code civil ne fixent au profit de qui, et les conflits se multiplient entre riverains, communes et communautés. Cette question irrésolue est un nœud de litiges constants durant toute la période (...)»⁵⁰. »

C'est donc au prisme du droit romain de l'eau – avec une vision quelque peu déformée de celui-ci – que le droit occidental de manière générale et le droit français en particulier a construit son droit de l'eau comme le rappelle le Sénateur Pointereau en 2015 dans un rapport d'information en amont de l'adoption de la loi sur l'eau de 2016 :

*« Le droit romain, déjà, organisait la gestion de l'eau, influençant en cela en grande partie le droit français que nous connaissons. Il classait l'eau selon différents régimes juridiques et faisait de cette ressource **une « res communae »**, une chose commune : selon ce régime, l'eau n'appartenait à personne et restait donc à l'usage de tous. Un des grands apports du droit romain a été **l'introduction d'une distinction entre cours d'eau domaniaux et non domaniaux**. Les eaux courantes étaient des biens communs, à l'exception des eaux navigables, administrées par l'État romain. À l'inverse, les eaux des sous-sols étaient des eaux privées.*

*C'est de ce régime que le code napoléonien s'est inspiré plus tard pour fonder le **régime de propriété de l'eau** en classant les rivières en deux catégories :*

48. Servitude qui existait déjà Rome pour les eaux navigables (propriété publique) en faveur de la navigation (halage) et du passage public.

49. Ordonnance de 1669 sur le « Fait des Eaux Et Forêts disponible à l'URL : <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/ord/1669/08/13/n1/jo>. Elle sera reprise pour les cours d'eau et lacs du domaine public dans une loi de 1898 pour l'entretien des berges et la batellerie. Une loi de 1965 étend la servitude aux pêcheurs et une loi de 2006 pose dans l'objectif de garantir un meilleur accès à la nature au plus grand nombre, le droit de cheminement pour les piétons engendrant difficultés pour les collectivités gestionnaires et les contentieux de la part des riverains. Voir Arnould Brigitte & al. Servitude de marchepied. 2017. Elle est codifiée dans le Code Général de Propriété des Personnes publiques.

50. Ingold A., (2011), p. 74.

- les rivières domaniales qui constituent le domaine public fluvial, dont l'État et les collectivités territoriales sont propriétaires et tirent une obligation d'entretien limité aux travaux de maintien de la capacité naturelle d'écoulement ;
- les rivières non domaniales, régies par le droit privé : le lit du cours d'eau appartient aux propriétaires riverains qui ont donc une obligation d'entretien régulier. Leur usage devait être réparti entre usagers à travers des syndicats de rivières prévus par l'empereur⁵¹. »

L'importance du droit romain qui a imprégné le droit de l'eau des pays européens et des territoires qu'ils sont colonisés ne saurait donc être oubliée dans les systèmes juridiques en vigueur un peu partout dans le monde. Malgré sa sophistication et malgré le temps, il reste cependant d'une rationalité exogène à de nombreuses sociétés comme en Nouvelle-Calédonie où la demande de prise en compte d'approches culturelles locales de l'eau est de plus en plus forte.

Conclusion

De ces différents exemples et pour conclure ce survol historique, nous retiendrons quelques éléments communs qui ne sont pas inintéressants dans nos réflexions pour la Nouvelle-Calédonie :

- De tous temps, l'eau par son abondance ou sa rareté, par sa pérennité ou sa disponibilité périodique sinon aléatoire, est au cœur des préoccupations humaines et constitue de ce fait un élément clé du contrat social ;
- Dans un domaine de la vie sociale où prévalaient des règles coutumières, parfois très localisées, destinées à réguler les usages et le partage de l'eau de manière équitable, à régler des conflits, la construction d'un droit de l'eau formel – centralisé – est souvent parallèle à une centralisation du pouvoir, une unification de territoires ou une colonisation ;
- Dans les civilisations que nous avons abordées, le droit de chaque individu quelle que soit sa place dans la hiérarchie sociale, à accéder à l'eau potable est reconnu à tous, présageant la consécration dans le droit international moderne d'un droit fondamental (des humains) à l'eau ;
- Que le régime juridique de l'eau soit intimement lié à celui de la propriété de la terre notamment dans les systèmes juridiques hérités du droit romain est une autre constante ;
- Le respect du droit de propriété privée n'empêche pas son aménagement par le biais de servitudes pour permettre un accès fût-il minimal à l'eau ;
- Le statut de « *res communes* » ou son équivalent, de l'eau courante, à de petites variantes près, est présent partout et traverse les siècles.

Ces éléments historiques sont sans doute à garder en tête au moment où la Nouvelle-Calédonie se donne l'ambition et les moyens de se doter de son propre droit de l'eau pour que celui-ci réponde en termes d'innovation et d'équité aux attentes des différents acteurs d'une politique de l'eau partagée.

51. Pointereau Rémy, Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement. Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. n° 807, (2015-2016) - 20 juillet 2016.

► Droit de l'eau et pluralismes juridiques

Réflexions pour une Politique de l'Eau Partagée en Nouvelle-Calédonie

► Victor David

Chargé de Recherche à l'IRD

UMR SENS (CIRAD/IRD/Université Paul Valéry- Montpellier)

Campus Agro Environnemental Caraïbe – Martinique

Résumé

La plupart des systèmes juridiques de la planète issus du droit européen apporté par la colonisation réservent aujourd'hui à l'eau un statut juridique qui en fait une ressource naturelle commercialisable, nouvelle source d'inégalités et de continuation de spoliations. Cependant, depuis quelques années dans les pays où se côtoient des populations et/ou des ordres juridiques endogènes et exogènes, des initiatives ont vu le jour pour tenter de rapprocher des systèmes restés étrangers entre eux. Des voix, notamment celles de peuples autochtones se font entendre à la fois pour faire valoir leur légitimité à être associés à la gestion et la valorisation des ressources en eau et aussi pour demander de porter sur l'eau un autre regard, fondé sur le respect. Ces voix invitent à reconnaître le lien d'interdépendance qui existe entre les éléments de la nature. Ainsi dans certains pays on a pu assister à la reconnaissance de l'eau et en particulier des fleuves comme sujet de droit. Au moment où la Nouvelle-Calédonie ambitionne une politique de l'eau partagée, le partage d'expériences venues d'ailleurs dans des contextes comparables peut utilement y contribuer.

Abstract

Most of the world's legal systems, which originated in European law brought about by colonisation, now reserve a legal status for water that makes it a marketable natural resource, a new source of inequalities and continuation of spoliations. However, for some years now, in countries where endogenous and exogenous populations and/or legal orders coexist, initiatives have been undertaken to try to bring together systems that have remained alien to each other. Voices, particularly those of indigenous peoples, have been heard, both to assert their legitimacy to be associated with the management and development of water resources and also to ask to consider water differently, with more respect. These voices invite us to recognise the interdependence of the elements of nature. Thus, in some countries, we have seen the recognition of water, and in particular rivers, as a subject of law. At a time when New Caledonia is aiming for a shared water policy, the sharing of experiences from elsewhere in comparable contexts can usefully contribute to this goal.

Introduction

Aux quatre coins de la planète, le droit de l'eau aujourd'hui est essentiellement de sources issues du droit romain. Dans des territoires où bien évidemment il préexistait un droit de l'eau, propre à ces territoires, à leurs habitants, les pays colonisateurs européens ont en effet apporté avec eux leur droit de l'eau, lui-même construit au fil des siècles sur un socle inspiré du droit romain tel qu'adapté et adopté par la plupart des pays européens depuis le Moyen-Âge¹. Les États souverains issus de la décolonisation ont le plus souvent conservé les règles de l'époque coloniale, la situation résultante étant celle d'un pluralisme juridique².

Ce n'est que récemment, avec le constat de l'échec ou de l'ineffectivité de politiques de l'eau élaborées dans la négation ou l'ignorance, même à partir de la vague de décolonisation au XX^{ème} siècle, de pratiques et traditions ancestrales liées à l'eau, que l'on a pu constater une évolution du droit de l'eau. Cette évolution est concomitante de la reconnaissance des droits des peuples autochtones et de l'attention portée à leurs relations avec la nature. Des changements paraissent également inévitables à la lumière des inégalités³ dont sont victimes ces populations, privées de ressources et écartées d'un marché de l'eau juteux. C'est ainsi que s'est progressivement imposé le besoin de respecter le pluralisme dans la gestion de l'eau, conduisant dans certains pays à intégrer dans leur droit positif ce paramètre.

Nous aborderons dans une première partie la question de cette prise en compte, en ce qui concerne l'eau, des pluralismes et plus particulièrement du droit endogène propre aux populations autochtones dans les systèmes juridiques contemporains. Pour ce qui est de la Nouvelle-Calédonie, du fait de sa conception juridique unitaire, l'État s'est longtemps montré réticent à reconnaître l'existence de différents ordres juridiques sur le territoire national autres que celui qu'il a lui-même créé à travers l'autonomie accordée à certaines collectivités ultramarines. Il ne pouvait donc y avoir plusieurs « droits de l'eau ». Le droit calédonien actuel étant lui-même fondé sur le droit français, il conviendra d'en tenir compte au moment de travailler sur le futur cadre juridique de l'eau en Nouvelle-Calédonie. D'autant plus que l'exercice doit se faire malgré tout dans un contexte de pluralisme juridique⁴ que nous avons évoqué plus haut, en présence d'un peuple autochtone et une diversité d'usages. En Nouvelle-Calédonie⁵, depuis le « statut Lemoine » de 1984, la reconnaissance du droit endogène, c'est-à-dire le droit coutumier, comme faisant partie du système juridique calédonien est progressivement entrée dans les textes mais sa traduction concrète quant à elle tarde à venir. En matière d'eau notamment, en trente ans de

1. Voir notre autre article sur l'évolution historique du droit de l'eau dans le présent numéro de la *RJPENC*. Le présent article est également basé en partie sur un rapport sur le droit de l'eau réalisé dans le cadre du projet GOUTTE.

2. Nous entendons par pluralisme juridique, pour les besoins de cette étude, la mobilisation dans un domaine donné, en l'occurrence l'eau, de règles issues d'ordres juridiques différents au sein d'un même État, à une situation juridique identique.

3. Pour un récent exemple en Australie, voir : Foley Mike, 'It was our economy, now we are dirt poor' : First Nations people dispossessed of water. *The Sydney Morning Herald*. February 22, 2021. <https://www.smb.com.au/politics/federal/it-was-our-economy-now-we-are-dirt-poor-first-nations-people-dispossessed-of-water-20210219-p5741i.html>, Accès vérifié mars 2021.

4. Voir David Victor, « Pour une meilleure protection juridique de l'Environnement en Nouvelle-Calédonie. Innover par la construction participative du Droit ». Thèse de doctorat. PSL EHESS. Première Partie. Titre 1. Chapitre 1 - Section 2.

5. Nous ne développerons pas ici la question de l'existence de plusieurs ordres juridiques en Nouvelle-Calédonie. Il est établi que la Nouvelle-Calédonie, du fait de sa large autonomie et la mise en œuvre du principe de spécialité législative, dispose ou peut disposer au sein même de la République Française d'un droit différent du droit national. Rappelons que cette possibilité de différence de droits entre l'État et la Nouvelle-Calédonie trouve son fondement politico-légal dans les accords de Matignon et de celui de Nouméa et les textes juridiques de l'État qui les ont mis en œuvre. Il s'agit de la prise en compte d'ordres juridiques infra-étatiques associés à la présence de populations traditionnelles relevant d'un droit endogène, préexistant à la colonisation et ayant largement survécu malgré les négations et tentatives assimilationnistes.

décolonisation progressive, on ne peut pas dire actuellement que le niveau de pluralisme juridique soit optimal et l'ambiguïté sur le droit applicable à l'eau dans sur terres coutumières reste entière.

Nous évoquerons dans une seconde partie, à partir d'expériences dans d'autres pays qui ont été confrontés ces cinquante dernières années à des situations similaires, l'évolution du droit de propriété sur l'eau vers un droit plus inclusif des revendications et perceptions des populations autochtones.

I - L'eau et le droit dans les sociétés plurielles

Ces dernières décennies, différents facteurs tels que la croissance démographique, le développement économique et des besoins en eau et des conflits nouveaux, ont remis en question la persistance d'un droit de rationalité exogène et étanche aux pluralismes sociaux, culturels et juridiques. Alors que l'on était parti d'une approche juridique généralisée où l'eau était soumise au droit de propriété, la lutte contre les inégalités et la pauvreté a également nécessité de revoir les règles d'accès, d'usage et de gestion de l'eau sur la base de concepts anciens comme *res communes* revisités et reformulés sous des appellations telles que bien commun, *common-pool resources*⁶, etc. La reconnaissance progressive du bien-fondé des revendications des peuples autochtones et la prise en compte de leur droit endogène préexistant à la colonisation ont aussi conduit à repenser le droit de l'eau. Fallait-il par exemple continuer à appliquer le droit de l'eau issu de la Common Law venue d'une Grande-Bretagne au climat pluvieux et avec des enclos à l'Australie, un des pays les plus arides de la planète et des Aborigènes itinérants sur tout le territoire sans clôtures pour séparer des « propriétés » ?⁷ Comment réhabiliter les règles et pratiques traditionnelles relatives à l'eau des populations autochtones dont la légitimité a été consacrée depuis une cinquantaine d'années, par des constituants, législateurs ou juges au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande ou en Australie par exemple ?

A - Les implications du pluralisme juridique

La société romaine antique qui a consacré le droit de propriété (y compris sur l'eau) était plurielle, son droit de l'eau aussi comme nous l'avons rappelé dans un article consacré à l'histoire du droit de l'eau. Des populations d'origine, de citoyenneté, de classes sociales, de territoires différents, avec des accès à l'eau et des besoins distincts, réunies sous la bannière de Rome et une variété de règles et pratiques autour de l'usage et la gestion de la ressource en eau. Et le rêve de l'empire romain était d'unifier ces droits et ces pratiques par une large application du *ius civile*. La situation n'est guère différente dans les sociétés plurielles post-coloniales aujourd'hui où droits ancestraux et droits modernes continuent de ferrailler, les seconds essayant le plus souvent de se substituer aux premiers.

Il nous paraît toutefois nécessaire de nuancer ce tableau sur le pluralisme : le droit de l'eau « moderne » et le droit coutumier ne doivent être ni diabolisés ni idéalisés. Accepter le nécessaire pluralisme juridique en matière d'eau implique de prendre en compte plusieurs facettes du problème.

D'une part, il s'agit de

a) reconnaître l'existence :

1. d'acteurs de terrain autres que étatiques et

6. Gardner Roy, Elinor Ostrom, and James M. Walker. "The Nature of Common-Pool Resource Problems." *Rationality and Society* 2, n° 3 (July 1990) : 335-58. <https://doi.org/10.1177/1043463190002003005> Accès vérifié mars 2021.

7. Voir : Gray Janice. "Legal approaches to the ownership, management and regulation of water from riparian rights to commodification." *Transforming Cultures eJournal*, Vol. 1 n° 2, June 2006. <http://epress.lib.uts.edu.au/journals/TfC>. Accès vérifié mars 2021.

2. de pratiques et de règles, souvent locales, en matière d'usages de l'eau, souvent ancestrales et qui ont survécu au temps et aux tentatives d'assimilation, adaptées à des circonstances territorialisées ayant parfois leur propre système d'allocation de ressources fondées sur les besoins, l'intérêt de tous et la solidarité plutôt que la propriété et leur propre système de résolution de conflits. Ces règles et pratiques peuvent être constitutives de ce que l'on appelle généralement droit coutumier ou droit endogène.

b) reconnaître l'existence :

1. de droits à l'eau d'acteurs divers pour satisfaire un certain nombre de besoins vitaux et quotidiens (des humains et des animaux) ou nécessaires à une activité économique (mines) ou agricole (irrigation) voire correspondant à une certaine conception de la vie et des loisirs (arrosage de golfs par exemple) ;
2. de droits *sur* l'eau en fonction des régimes de propriété (privé, publique, commune) ou de non-propriété (eau sacrée, eau entité juridique) ;
3. de droits économiques des populations autochtones sur les ressources en eau.

D'autre part, il s'agit de concevoir

c) le droit de l'eau entendu comme ensemble de politiques publiques et normes juridiques contraignantes, assorties de sanctions pénales et de mécanismes de réparations civiles, adoptées par les institutions ayant le monopole légitime dans un État de droit de la production du droit et de sa mise en œuvre.

Si le droit de l'eau est censé tenir compte des éléments mentionnés en a) et b) ci-dessus et censé le traduire en règles objectives, il s'avère que c'est peu souvent le cas. Le droit « moderne » de l'eau le plus souvent est élaboré par des ingénieurs et juristes, fondé sur des modèles théoriques, des idéologies libérales et la valorisation des progrès techniques. Il ambitionne de forger ou modifier des comportements et peut s'avérer dans les États post-coloniaux, surtout en présence d'une société pluriculturelle, éloigné des réalités du terrain et sources d'inégalités et d'injustices perpétuées. Cette ambition et ce décalage sont sources de confusion : d'un côté si ce n'est une négation ou un rejet total, un discrédit est jeté sur le droit et les pratiques endogènes jugés obsolètes, incompatibles avec le monde moderne ; d'un autre, nous avons un droit formel dont personne ne s'est préoccupé de l'acceptabilité sociale et donc souvent largement ineffectif. Au nom de « l'intérêt général » venant en renfort aux politiques de développement, les institutions formelles peuvent prendre des décisions relatives à la gestion de la ressource en eau qui ignorent ou effacent les règles locales et/ancestrales. On peut aussi se retrouver dans une situation où les deux coexistent et sont en compétition pour réguler les accès et usages de l'eau, une compétition qui génère frustrations et incompréhensions.

Toutefois, malgré certains préjugés, le droit de l'eau – comme le droit en général – n'a rien lui-même de monolithique et n'est jamais gravé dans le marbre... que pour un temps ! Il peut varier au fil du temps en fonction des options politiques des gouvernants, de la technicité des solutions d'accès, de transport et d'usages de l'eau avec un rôle prépondérant des ingénieurs. Il peut s'adapter aux époques, aux besoins, aux pressions de lobbies, aux déficits budgétaires, aux changements environnementaux... Il a le devoir de prendre en compte différents changements sociaux, technologiques et surtout environnementaux que le droit endogène peut ne pas être en mesure de gérer faute de n'avoir jamais été confronté à ces situations. Un certain nombre de palliatifs à une approche trop *top-down*, initiés par le droit international (Principe n°10 de la Déclaration de Rio 1992 par exemple) notamment, permettent également désormais dans beaucoup de pays une construction du droit sur une base plus participative par exemple.

Plus récemment, comme nous le rappelions en introduction le droit de l'eau a dû s'adapter à la reconnaissance, par d'autres branches ou domaines du droit national ou international, du droit des peuples autochtones et de fait du droit endogène ou droit coutumier. Nous limiterons nos propos à ce dernier aspect.

Pour une approche simplifiée de la question, on peut dire qu'il y a deux situations⁸ :

a) Un fonctionnement en silo des ordres juridiques, la délimitation entre droits formel et coutumier étant territoriale et/ou fondée sur (la revendication de) l'appartenance à tel ou tel groupe humain (une « citoyenneté » étatique ou ethnique en quelque sorte) ; chaque ordre ignore l'autre et tout se passe « bien » tant qu'il n'y a pas de conflits. En général dans ce cas, la hiérarchie entre ordres juridiques se traduit par la domination de l'ordre juridique formel. Cette situation relève d'un apartheid subi ou choisi.

b) Une volonté de conciliation existe. L'État reconnaît le droit coutumier dans son ordre juridique formel, des mécanismes et institutions de collaboration sont mis en place pour reconnaître réciproquement la légitimité des ordres juridiques en présence. Marco Ramazzotti résume bien les marges de manœuvre dans ce cas :

« Si l'on aborde ces problèmes du point de vue de l'État ou du législateur, le point de passage entre les deux systèmes peut être identifié par trois questions principales : la reconnaissance par l'État des droits coutumiers sur l'eau ; les mécanismes statutaires permettant de concilier les droits et pratiques coutumiers sur l'eau avec les droits statutaires ; et les mécanismes statutaires et judiciaires permettant de régler les différends entre les droits coutumiers sur l'eau et les droits statutaires⁹. »

Cette solution pour être réussie implique que le droit formel ne s'impose pas et que la prise en compte du droit coutumier et pratiques traditionnelles ne soit pas que de façade : elle suppose une bonne dose de décentralisation lorsque la taille ou la configuration du pays l'exige.

B – Les résurgences du droit endogène (ou droit coutumier) et ses limites

Il existe *des* droits coutumiers sur l'eau ; cela suppose aussi de l'objectivité par rapport à ce qui est entendu par droit coutumier et pratiques traditionnelles. Entendu comme règles et pratiques faisant partie du contrat social des populations autochtones durant la période précoloniale, le droit endogène a connu des sorts différents durant la période coloniale : les puissances coloniales lorsque cela les arrangeait, préféreraient créer des sphères sociales et politiques distinctes entre autochtones, appareil colonial et populations issues de la colonisation, laissant ainsi perdurer le droit endogène dans un espace restreint, parallèle. Le plus souvent, le droit endogène a été longtemps éclipsé ou interdit par le droit colonial et ensuite par celui de l'État post-colonial. Le droit international, depuis plus d'un demi-siècle, en avançant progressivement la place des populations autochtones, leurs droits et leurs savoirs traditionnels dans les sociétés « modernes », a largement contribué à changer la donne dans ce domaine. On pense bien sûr entre autres à la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), (1989), à la Convention sur la biodiversité de Rio (1992). Plus récemment l'Accord de Paris sur le climat (2015) soulignait le rôle essentiel des savoirs traditionnels, sans oublier la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples Autochtones de 2007. Au cours de ces dernières décennies, on a donc vu de nombreux systèmes juridiques nationaux consacrer la réaffirmation d'un droit endogène au sein des communautés qui s'en prévalaient, ouvrant la voie à des situations de pluralisme juridique. À la suite de cette évolution, de nombreuses revendications pour une reconnaissance de droits ancestraux à l'eau ont eu lieu sur tous les

8. Bavinck et Gupta en distinguent quatre : indifférence, conflit, arrangement et collaboration. Voir Bavinck Maarten and Gupta Joyeeta. (2009). Legal pluralism in aquatic regimes : a challenge for governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2014, 11 :78–85. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2014.10.003>. Accès vérifié mars 2021 ?

9. Ramazzotti Marco. "Customary Water Rights and Contemporary Water legislation. Mapping out the interface." *FAO Legal Papers Online* #76. December 2008. p.1. Notre traduction.

continents, avec des résultats parfois mitigés, parfois spectaculaires car transformant le statut juridique de l'eau, nous en verrons quelques exemples dans la section suivante.

Il reste deux points qu'il nous semble important de mentionner concernant la prise en compte du droit coutumier ou endogène. En effet, la consécration du droit endogène, par respect pour les populations qui l'ont élaboré et qui continuent de se l'appliquer, dans les systèmes juridiques contemporains est souvent à la base du pluralisme juridique contemporain. Le même respect pour le droit coutumier et les savoirs traditionnels a conduit à élaborer différentes « gestions communautaires » des ressources naturelles, des littoraux et de l'eau bien sûr, un peu partout dans le monde. Il convient toutefois de s'abstenir de l'idéaliser et surtout de l'isoler de la société, soit comme seul système légitime soit comme substitut au droit formel présumé ou réellement inadapté ou inefficace. Le Professeur Spiertz le rappelle dans son travail sur le pluralisme juridique en matière d'eau dans son étude d'une société rurale en Indonésie :

« L'anthropologie juridique coloniale et une partie de l'anthropologie juridique postcoloniale ont continuellement conceptualisé le droit et les pratiques (coutumiers) indépendamment de leur environnement socio-légal, administratif et politique de manière générale. La rigidité conceptuelle aggrave cela en empêchant la perception et la prise en compte des processus de changement au sein de ces systèmes. »

Ces idées fausses ont souvent abouti à la mystification et à la romantisation de « règles et pratiques anciennes et enracinées des communautés autochtones, fondées sur des connaissances locales stables, équitables et axées sur la conservation. »¹⁰.

Les communautés autochtones et traditionnelles ne sont pas toutes fondées sur l'équité et peuvent receler de multiples inégalités et discriminations ancestrales pouvant conduire à des accès et droits à l'eau différenciés. Les pratiques traditionnelles n'ont pas toutes comme objectif direct la conservation et la protection de la nature mais notre propos ici n'est pas de nous aventurer sur les terrains de l'essentialisme ou les exceptions culturelles.

Une autre limite est que le droit coutumier n'est un système ni homogène ni ordonné mais multiple à de nombreux égards. Comme le rappelle Spiertz, les observateurs extérieurs aux sociétés traditionnelles ou les ressortissants des communautés traditionnelles formés dans les universités des métropoles coloniales et post-coloniales ont pu évoquer le droit coutumier à l'image du droit formel et étatique, comme un ordre juridique cohérent, pouvant se substituer au droit formel dans sa permanence et sa vocation à s'appliquer à l'ensemble d'un territoire et à l'ensemble des communautés. Dans la réalité c'est peu souvent le cas. L'exemple de la Nouvelle-Calédonie où les chefferies coutumières revendiquent leur « souveraineté » dans les limites d'une « zone d'influence coutumière » illustre bien à notre sens, tout autant que la volonté traduite par le sénat coutumier d'élaborer un « Socle Commun des Valeurs Kanak¹¹ » pour coller à une exigence exogène d'uniformité du droit coutumier, ici kanak en l'occurrence.

Ces remarques de clarification sur le contexte de la Nouvelle-Calédonie étant faites, après avoir évoqué ci-dessus les contraintes posées au droit de l'eau dans les sociétés plurielles, nous allons voir quelles orientations a pris le droit de l'eau dans des contextes de pluralismes juridiques et culturels. Nous verrons dans un premier temps la remise en cause de la spoliation des peuples d'origine par le biais du droit de propriété et ensuite des exemples de la reconnaissance de cours d'eau comme sujets de droit en Nouvelle-Zélande et au Québec seront plus particulièrement mobilisés.

10. Voir Spiertz, H. J. Water rights and legal pluralism : some basics of a legal anthropological approach (pp. 162-99). London (Intermediate Technology Publications). 2000. p.9. Notre traduction. Souligné par nous.

11. <https://www.senat-coutumier.nc/le-senat-coutumier/nos-publications/rapports-et-documents?download=36:chartesocle-commun-2014&start=20> Accès vérifié mars 2021.

II – L'eau : d'un objet approprié à élément de la nature, sujet de droit

Nous l'avons vu, dans la plupart des pays, le droit de l'eau inspiré par les vestiges du droit romain s'est appuyé sur le droit de propriété. Dans un contexte post-colonial de prise en compte des droits des populations autochtones et locales, de libération de l'imaginaire tant culturel que juridique, la conception de l'eau comme ressource appropriable et monnayable a fait ces dernières années l'objet de contestations régulières. Ce qui est intéressant, c'est que ces contestations se sont faites par l'usage du droit formel existant par les communautés autochtones pour faire valoir des droits ancestraux. En effet, l'analogie évoquée plus haut et faite entre ordre juridique étatique et ordre juridique coutumier conduit parfois à une confusion entre droit coutumier, pris comme ensemble de règles et pratiques souvent ancestrales et propres à des sociétés humaines identifiées territorialement et ou ethniquement, et les droits des peuples autochtones et communautés locales tels que reconnus par le droit international ou tout simplement le droit national reconnu à tout citoyen d'un pays, et mobilisés par ces mêmes peuples et communautés.

A - Une propriété de l'eau contestée

Lorsque les Maoris de Nouvelle-Zélande réclament un droit de propriété sur l'eau, cette revendication ne relève pas du droit coutumier mais d'une demande à se voir appliquer les règles issues du droit de propriété tel que défini par les textes, jurisprudence et doctrine nationaux ou du droit international.

C'est le cas aussi au Canada où les nations amérindiennes voient depuis quelques décennies leur légitimité historique sur le territoire progressivement réhabilitée et la validité de leur ordre juridique endogène prise davantage en compte. Pourtant c'est en se plaçant en pleine confiance sur le terrain de l'ordre juridique de l'État canadien qu'elles réclament un détricotage des mécanismes coloniaux et post-coloniaux d'accès et d'usages de l'eau qui ont précisément désacralisé les lieux – l'administration coloniale et les nouveaux arrivants se fondaient sur la doctrine de la *terra nullius* – et banalisé l'eau en niant la relation des populations avec celle-ci. Beatrice Rose Simms¹² dans un travail sur la gouvernance contemporaine de l'eau en Colombie Britannique rappelle comment les tribus regroupées dans des réserves ont été spoliées de leurs terres et des ressources qu'elles portent. Elle revient sur la manière dont la colonisation a mis en place des systèmes d'allocation d'eau (*water licence*) qui leur étaient étrangers mais aussi injustes à leurs yeux, car ne tenant compte ni de leurs *liens* avec les cours et réserves d'eau, ni de la taille des populations et n'étant en rien pérennes. Lorsqu'enfin, après des décennies d'aliénation sur leurs propres terres, il devient possible à ces tribus, avec le peu de souvenirs que les Anciens transmettent aux jeunes générations, de *penser* l'eau autrement que comme une ressource, les populations tentent de se rappeler la gouvernance endogène de l'eau avec la répartition de rôles entre tribus et leurs autorités. Cependant cette réhabilitation en cours depuis une trentaine d'années des droits des populations autochtones et la restitution de terres n'a pas mis fin aux « droits » d'accès acquis par d'autres usagers, qu'il s'agisse de permis d'utilisation d'eau anciens ou récents, car les gouvernements, fédéral et provinciaux ont conservé la prérogative de délivrance des permis. En Colombie-Britannique la règle datant du 19^{ème} siècle de *First in Time, First in Right* (FITIR, dans la logique du premier venu, premier servi) est toujours en vigueur mais il se trouve que les *First Nations* ne sont toujours pas considérées comme *First in Time*¹³ et peuvent donc voir leurs droits d'accès et d'usage de l'eau relégués au profit d'autres usagers, agriculteurs ou industriels. Cette situation génère régulièrement des conflits

12. Voir Simms Beatrice Rose. "All of the water that is in our reserves and that is in our territory is ours": Colonial and Indigenous water governance in unceded Indigenous territories in British Columbia". Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in the Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies (Resource Management and Environmental Studies). The University of British Columbia. (Vancouver). December 2014.

13. Les autorités coloniales ont effet commencé à délivrer des permis d'utilisation d'eau à partir de 1865 à des colons alors même que les *First Nations* n'ont été autorisées à faire une demande de permis qu'à partir de 1888. Voir Simms BR (2014). P. 45.

en Colombie Britannique et les First Nations n'ont d'autre solution que de se prévaloir, non pas du droit coutumier qui fonde leur accès à l'eau, mais bien du droit formel pour défendre... leurs droits ancestraux. Les tribus s'appuient donc sur les droits de propriété foncière que les autorités canadiennes ont formellement fini par leur reconnaître :

*"Who gives the licenses and who authorizes them [les autorités provinciales] to give a license ? I think that **all of the water that is in our reserves and that is in our territory is ours**. There should not be a license **on water that is ours**..."¹⁴*

Ce dernier exemple nous montre que dans un système caractérisé par une situation de pluralisme juridique complexe, où deux systèmes sont mobilisés sur un même territoire ou sur un même domaine, le droit étatique l'emporte toujours en cas de conflits. C'est donc de bonne guerre que les populations autochtones s'appuient sur les règles formelles pour faire valoir leurs droits. Nous empruntons à cet égard à Jacinta Ruru un autre exemple assez parlant à propos de la Nouvelle-Zélande.

« Comme l'écrivait Alex Frame en 1999 à propos de la situation en Aotearoa Nouvelle-Zélande :

*La « marchandisation » du « patrimoine commun » a suscité de nouvelles revendications et réveillé des revendications en sommeil. **Les revendications sur les flux d'eau, les barrages électriques, les ondes, les forêts, la flore et la faune, les quotas de pêche, les ressources géothermiques, les fonds marins, l'estran, les minéraux, ont suivi la tendance à traiter ces ressources, auparavant considérées comme des biens communs, comme des marchandises à vendre à des particuliers. Il n'est pas surprenant que la réaction des Maoris ait été la suivante : « si c'est une propriété, alors c'est notre propriété ! ».***

Les peuples indigènes du monde entier expriment avec force leur droit à participer à la propriété, à la gestion et à la gouvernance de l'eau douce. Les droits revendiqués sont souvent stipulés comme des droits de propriété, issus de traités historiques ou de la doctrine des titres autochtones. Cependant, les peuples indigènes revendiquent également des droits humains et environnementaux sur l'eau¹⁵. »

La contestation de la propriété sur la ressource en eau par les Maoris ne s'est donc pas faite sur la base du droit endogène mais bien sur celle du droit de l'État néo-zélandais qui a transformé le statut juridique de la ressource en eau, la faisant passer de bien commun, géré selon des modalités propres au *kaitiakitanga*, le *stewardship* (intendance) maori de la nature à celui d'une marchandise. La bataille sur le terrain du droit étatique n'exclut pas cependant le fait de faire parallèlement évoluer le droit pour faire revivre des perceptions ancestrales traditionnelles de l'eau comme l'ont fait précisément les Maoris riverains du fleuve Whanganui.

B - La personnalité juridique de l'eau

Le peuple Maori de Nouvelle-Zélande se bat en effet depuis plusieurs décennies afin de faire prévaloir le droit endogène sur les terres ancestrales et leurs ressources naturelles. C'est le cas des tribus riveraines du fleuve Whanganui, qui est un fleuve situé dans l'île du nord de la Nouvelle-Zélande, long de 290 kilomètres et qui prend sa source au Mont Tongariro pour se déverser dans la mer de Tasman au niveau

14. Simms BR. *Op. cit.*

15. Ruru Jacinta. "Introducing Why it Matters: Indigenous Peoples, The Law and Water in Contemporary Indigenous Peoples' Legal Rights to Water in The Americas And Australasia." *The Journal of Water Law*. Volume 20 Issues 5/6. Guest Editor, Jacinta Ruru, Faculty of Law, University of Otago, Dunedin, New Zealand. 2009. <https://www.otago.ac.nz/law/research/otago036227.pdf>. Notre traduction. Souigné par nous. Accès vérifié mars 2021.

de la ville de Wanganui¹⁶. Pendant plusieurs siècles, les peuples *Atihaunui* ont pris soin de ce fleuve, qu'ils considèrent comme le centre de leur existence, leur mentor spirituel, leur ancêtre, la source de leur nourriture et leur route de passage. « *It was the aortic artery of the Atihaunui heart* ¹⁷. » L'identité des peuples de ce fleuve est intrinsèquement liée au fleuve lui-même. Du fait de la colonisation de la Nouvelle-Zélande, les tribus Maori ont perdu la possession de leurs terres et de leurs ressources naturelles et le fleuve Whanganui n'y fait pas exception. L'utilisation du fleuve par les nouveaux arrivants pour la pêche (avec les bateaux à voile puis à moteur), la production d'énergie électrique (barrage), l'agriculture intensive ou encore le tourisme ont découpé, dénaturé, pollué et dégradé le fleuve, altérant de ce fait sa dimension sacrée mais aussi son état de santé écologique. Les tribus Maori ont de ce fait non seulement perdu leurs titres et droits sur le fleuve mais également leur source de nourriture, d'eau et de croyances¹⁸. La lutte des tribus du fleuve Whanganui a débuté en 1873, avec leurs premières pétitions parlementaires qui avaient pour objectif de revendiquer leurs droits sur le fleuve et de contester les utilisations du fleuve par les colonisateurs blancs et les non-Maori en général¹⁹. Ce n'est qu'en 2014²⁰ qu'un accord final et complet fut enfin conclu entre le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande et les représentants des tribus Maories au sujet du fleuve Whanganui. Si la motivation première du Gouvernement dans la conclusion de cet accord est le respect du Traité de Waitangi et des droits qu'il confère aux Maori²¹ et non une reconnaissance de droits à la nature en tant que tels²², la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour le fleuve Whanganui voulu par les riverains est tout de même une première mondiale. Il s'agit en effet de la reconnaissance de la personnalité juridique d'un fleuve tout entier (des montagnes jusqu'à la mer et comprenant tous les éléments physiques du fleuve) en tant qu'être indivisible et vivant nommé « Te Awa Tupua ». L'accord politique est ratifié par l'adoption, en mars 2017, de la loi Te Awa Tupua (*Whanganui River Claims Settlement Act 2017*). Elle reconnaît au fleuve Whanganui la personnalité juridique prenant ainsi en compte la conception holistique du monde et de l'environnement des Maoris²³. La loi votée par le Parlement de la Nouvelle-Zélande va jusqu'à reprendre le slogan des

16. Pour une étude détaillée de la reconnaissance de la personnalité juridique du fleuve Whanganui voir David Victor. « La nouvelle vague des droits de la nature - La personnalité juridique reconnue aux Fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », *Revue Juridique de l'Environnement*. N° 2017/3 SFDE, Strasbourg. pp. 409-424 et David Victor, « Le fleuve Whanganui, sujet de droit » in Blaise Séverine, David Carine et David Victor (Dir.) « Le développement durable en Océanie, vers une nouvelle éthique ? », Actes du colloque (23-26 avril 2013 Koné, Province Nord de la Nouvelle-Calédonie). Presses Universitaires de l'Université d'Aix Marseille. 2015.
17. Waitangi Tribunal, (1999). *A Waitangi Tribunal Report. The Whanganui River Report*. Pages xiii, 54.
18. Voir David V. (2015) et David V. (2017).
19. Waitangi Tribunal, (1999). *A Waitangi Tribunal Report. The Whanganui River Report*. Page 89.
20. Whanganui Iwi and The Crown, (2014). *Ruruku Whakatupua. Te Mana O Te Iwi O Whanganui*. 5 August 2014. http://www.wrmtb.co.nz/new_updates/RurukuWhakatupua-TeManaoTeIwiOWhanganui.pdf [Accès vérifié mars 2021] ; Whanganui Iwi and The Crown. *Ruruku Whakatupua. Te Mana O Te Awa Tupua*. 5 August 2014. <https://www.govt.nz/assets/5947Whanganui-River-Deed-of-Settlement-Ruruku-Whakatupua-Te-Mana-o-Te-Awa-Tupua-5-Aug-2014.pdf> [Accès vérifié mars 2021]. On notera également que dès 2011, il y avait eu un premier « Record of Understanding » entre les tribus maories et la Couronne, qui établissait le cadre dans lequel les négociations allaient avoir lieu. Puis en 2012 il y avait eu un premier accord « *Tutohu Whakatupua* » qui représentait l'engagement des tribus maories et de la Couronne à élaborer un nouveau cadre, dans lequel le fleuve Whanganui serait reconnu comme l'entité légale Te Awa Tupua. L'accord décisif est cependant le *Whanganui River Deed of Settlement Ruruku Whakatupua* que nous avons préalablement mentionné. En effet, il s'agit de l'accord final et abouti entre les tribus maories et la Couronne. Voir David V. (2015).
21. Avec des réparations financières d'injustices historique à la clé. Voir Gouvernement Néo-Zélandais. <https://www.govt.nz/treaty-settlement-documents/whanganui-iwi/whanganui-iwi-whanganui-river-deed-of-settlement-summary-5-aug-2014/> [Accès vérifié mars 2021].
22. Voir par exemple : Charpleix, L. The Whanganui River as Te Awa Tupua : Place based law in a legally pluralistic society. *Geogr J*. 2018 ; 184 : 19– 30. <https://doi.org/10.1111/geoj.12238> ; Macpherson, E., & Ospina, F. C. (2020). The pluralism of river rights in Aotearoa, New Zealand and Colombia. ; O'Donnell, E. L., & Talbot-Jones, J. (2018). Creating legal rights for rivers. *Ecology and Society*, 23(1).
23. C'est le cas de nombreux peuples autochtones et populations locales dans le monde.

riverains Maoris « *Ko au te Awa, ko te Awa ko au : I am the River and the River is me* » dans son article 13 et établit que « *Te Awa Tupua is a legal person and has all the rights, powers, duties, and liabilities of a legal person* »²⁴. Un « visage humain » est créé pour le fleuve : « Te Pou Tupua », qui a pour rôle de parler et d'agir au nom du fleuve, dans l'intérêt du fleuve ainsi que de promouvoir et protéger la santé et le bien-être de Te Awa Tupua²⁵. Les représentants humains de Te Awa Tupua sont deux, l'un est nommé par les tribus riveraines du fleuve tandis que l'autre est nommé au nom de la Couronne. Ce mécanisme a le mérite d'inclure les Maoris au cœur même d'un système de cogestion de l'eau et de leur redonner le pouvoir et la capacité de prendre soin de leurs terres et leurs ressources, avec des règles et pratiques qui leur sont propres. C'est bien là que réside la récente évolution majeure du droit de l'eau. Elle peut sembler isolée car, si en Nouvelle-Zélande cette évolution a été répliquée pour un ancien parc national Te Urewara et les Monts Tongariro, concernant les cours d'eau, il n'y a pas eu pour l'instant d'autre avancée. Cependant, ces cinq dernières années, on ne compte plus le nombre de fleuves qui se sont vu reconnaître la personnalité juridique. Ainsi, en Inde, afin de renforcer leur protection, en mars 2017 la Haute Cour de justice de l'État fédéré où elles prennent leur source, a déclaré sujets de droits le Gange et son affluent la Yamuna, considérés comme sacrés par l'hindouisme, avant que la Cour Suprême indienne ne suspende la décision. Le Parlement d'un autre État fédéré, le Madhya Pradesh a voté en mai 2017 une résolution conférant le statut d'entité vivante à un autre fleuve, le Narmada considéré comme sacré par les populations hindoues riveraines mais victime de pollutions diverses et en particulier issues d'activités minières.

Dégradations de toute sorte des écosystèmes aquatiques et graves pollutions sont également les raisons pour lesquelles la Haute Cour de Dhaka au Bangladesh a déclaré le fleuve Turag (et au passage tous les cours d'eau du pays) entité vivante et dotée des mêmes droits que les personnes juridiques. La décision de janvier 2019²⁶ confirmée par la Cour Suprême du pays est d'autant plus remarquable qu'elle est le fait de magistrats dans un pays musulman et en l'absence d'évocation de droits bioculturels liés à des peuples autochtones ou de tout caractère sacré des cours d'eau. Les exemples du Whanganui ou du Gange ne sont sans doute pas étrangers à la décision des juges de Dhaka même s'ils ont fait preuve de créativité pour s'appuyer sur la Constitution du pays et la doctrine du public trust pour fonder leur argumentation.

Signalons encore deux initiatives révélatrices de l'évolution en cours du statut juridique de l'eau, cette fois au Québec, fondées quant à elles sur des droits bioculturels²⁷ des populations riveraines, autochtones et non-autochtones.

En 2009 une loi avait été adoptée²⁸ pour conférer le statut de caractère collectif aux ressources en eau du Québec. Elle intégrait les eaux de surface et souterraines au patrimoine commun de la nation québécoise. Elle avait aussi pour objectif une meilleure gouvernance de l'eau et dans ses articles 6 et 8 prévoyait les mécanismes de responsabilité de toute personne portant atteinte à l'intégrité des ressources en eau. Mais dix ans après, visiblement les objectifs de protection n'ont pas été atteints, du moins en ce qui

24. Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017. Part 2, Article 14.

25. *Ibid.*, Part 2, Subpart 3, Articles 18, 19, 20.

26. High Court delivers landmark verdict, declares Turag as living being. *The Daily Sun*. Jan. 30, 2019. <https://www.daily-sun.com/post/367868/High-Court-delivers-landmark-verdict-declares-Turag-as-living-being>. Accès vérifié mars 2021.

27. Sur les droits bioculturels voir : Kabir Sanjay Bavikatte and Tom Bennett. Community stewardship : the foundation of biocultural rights. <https://www.elgaronline.com/downloadpdf/journals/jhre/6-1/jhre.2015.01.01.xml>; accès vérifié le 18 mars 2020 ; Fabien Girard. Communs et droits fondamentaux : la catégorie naissante des droits bioculturels. *Revue des droits et libertés fondamentaux*, Centre de Recherches Juridiques de Grenoble, 2019, Le droit des libertés en question(s) - Colloque n° 2 de la RDLF, 2019, pp. chron. n° 28. hal-02299161

28. Loi C-6.2 - Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés. Disponible à l'URL <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-6.2?langcont=fr>.

concerne le fleuve Saint-Laurent. Aussi, un projet de la société civile relayé par une pétition²⁹ et appuyé par des scientifiques et juristes³⁰ est-il né de reconnaître le fleuve Saint-Laurent et son bassin versant côté Québec comme entité vivante dotée de la personnalité juridique. Décrit comme artère économique vital pour le Québec et le Canada, le Saint-Laurent, véritable symbole identitaire pour les Premières Nations et porte d'entrée de la colonisation européenne a fait l'objet au fil des siècles d'aménagements portuaires importants et vu une augmentation constante du trafic d'énergies fossiles. Il fournit l'eau potable pour des millions de Québécois et abrite aussi une biodiversité riche, fragile. Il est notamment un lieu de passage et d'accueil pour une espèce rare de bélugas. Une première transformation juridique concernant le fleuve Saint-Laurent est intervenue en 2017. En 2012, la Loi sur le patrimoine culturel³¹ avait consacré l'inclusion d'éléments naturels dans la politique culturelle du Québec. En juin 2017, le fleuve Saint Laurent est déclaré « lieu historique »³². Cette décision du gouvernement du Québec est intéressante à bien des égards. D'abord, la considération d'un fleuve comme un « lieu historique » mérite réflexion. Les orientations qui président au choix du ministre québécois de la culture

*« pour la désignation des personnages, des événements et des lieux historiques » donnent la définition suivante : « Un lieu historique est un **emplacement** reconnu comme significatif dans l'histoire du Québec ou dans un domaine de cette histoire. Il peut être associé à un personnage, à un groupe ou à un événement significatif. **Un lieu historique est situé au Québec.** »*

On peut donc être surpris par le choix d'un fleuve, eau en mouvement, sur plus de 300 kilomètres, en tant qu'emplacement ou lieu que l'on associe davantage à un *ancrage* territorial et donc un certain immobilisme. Le caractère historique peut aussi surprendre lorsque l'on sait que l'eau est en renouvellement constant. Alors, comment faire autrement qu'accepter que dans l'esprit du législateur et décideur politique québécois, nous avons là l'expression de l'unité du Saint-Laurent dans l'espace et dans le temps ? Rien ne les en empêchait tant sur le fond que sur la forme compte tenu de la place qu'occupe le fleuve dans l'histoire et dans la vie quotidienne des populations d'origine et celles issues de la colonisation européenne. Cette démarche consistant à utiliser pour un élément de la nature une législation destinée à protéger le patrimoine culturel n'est pas sans nous rappeler les premières étapes de la protection de la nature en France au XIX^{ème} siècle. En effet, difficile de ne pas penser au mouvement donné par le décret impérial du 13 août 1861³³ issu du combat des artistes peintres de l'École de Barbizon pour laisser « en dehors de tout aménagement régulier » une partie de la forêt de Fontainebleau. Par la suite, la loi de 1887 sur les monuments historiques va ouvrir la voie à la loi Beauquier du 24 avril 1906 sur « la protection des *monuments naturels* à caractère artistique ³⁴ ». La protection de la nature se fait par analogie avec la culture.

Le point faible de ces législations, tant françaises du XX^{ème} siècle que celles récentes de la LPC québécoise est qu'elles ne garantissent pas forcément l'intégrité physique des éléments naturels. La désignation du fleuve en tant que lieu historique n'interdit en rien en effet la poursuite de l'*exploitation* du fleuve et de ses ressources au nom du développement. Lors de l'annonce de la désignation du Saint-Laurent comme lieu historique, le Premier Ministre Québécois a été on ne peut plus clair à cet égard : « Cette désignation ne doit donc pas nuire au développement du Saint-Laurent », « une artère économique

29. <https://www.thepetitionsite.com/fr/716/873/803/d%C3%A9claration-du-fleuve-saint-laurent-comme-sujet-de-droit/> Accès vérifié mars 2021.

30. Observatoire International des droits de la Nature. www.observatoirenature.org Accès vérifié mars 2021.

31. La Loi sur le patrimoine culturel (LPC) se substitue à la Loi sur les Biens Culturels de 1972. http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/P-9.002?langCont=fr#ga:l_iii-h1 Accès vérifié le 22 mars 2021.

32. Voir <https://www.patrimoine-culturel.gouv.qc.ca/rpcq/detail.do?methode=consulter&id=204378&type=bien> Accès vérifié le 22 mars 2021.

33. <http://foret-de-fontainebleau.blogspot.com/1970/01/decret-imperial-relatif-lamenagement-de.html> Accès vérifié mars 2021.

34. La loi du 2 mai 1930 « ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque » viendra compléter le dispositif.

vitale », selon M. Couillard. « *On ne met pas une cloche de verre sur le Saint-Laurent* », a-t-il insisté, en rappelant les projets d'expansion du port de Montréal et de celui de Québec. Ces deux projets devraient accroître la circulation maritime industrielle sur le Saint-Laurent ³⁵. »

On comprend donc aisément l'initiative appuyée par l'Observatoire international des droits de la nature (OIDN) de faire reconnaître pour une meilleure protection, le fleuve Saint-Laurent comme sujet de droit, un fleuve qui est un tout, interconnecté avec la nature dont il fait partie, au même titre que les autres éléments naturels, dont les humains.

Et c'est bien ce que la Rivière Magpie/Mutehekau Shipu en langue autochtone a obtenu en février 2021. Connue pour sa beauté sauvage et ses parcours qui ont fait sa réputation internationale parmi les adeptes du canyoning et du rafting, haut-lieu du récréotourisme, elle est aussi et avant tout un élément essentiel de la vie quotidienne des Innu de Ekueanitshit. Les autorités des descendants des riverains originels de la rivière et la municipalité régionale du comté (MRC) de Minganie ont décidé, avec l'appui de l'OIDN, de collaborer en créant une Alliance et de joindre leurs perceptions de la rivière Magpie, pour la déclarer de concert milieu de vie doté de la personnalité juridique. Les Innu comme les élus du Comté développent les arguments qui les ont conduits à adopter chacun de leur côté quasiment la même résolution à peu de choses près. La partie 2 relative au lien entre la rivière et la communauté Innue d'un côté, où les droits bioculturels sont mis en avant, et la municipalité de Minganie qui fait référence aux nombreux services écosystémiques est différente. De même la partie relative aux légitimités institutionnelles de l'une et de l'autre partie de l'Alliance diffère.

Les deux parties font longuement référence commune aux précédents en droit comparé ailleurs dans le monde sur la reconnaissance de droits à la Nature et ses éléments et les cours d'eau en particulier. Sur la proclamation elle-même de la personnalité juridique de la rivière, la MRC rédige ainsi sa résolution : « *Que pour le bénéfice des résidents de la MRC de Minganie et des générations futures, ainsi que pour l'essor d'activités culturelles et économiques conformes à ses valeurs et aspirations, la MRC de Minganie reconnaît la personnalité juridique de la rivière Magpie* ³⁶ ; ».

Pour sa part, la résolution des Innu d'Ekueanitshit adopte une formulation différente :

« Pour le bénéfice de sa jeunesse Innue et des générations futures ainsi que pour l'essor d'activités traditionnelles, ancestrales, culturelles et économiques conformes aux valeurs et aspirations de sa communauté, le Conseil des Innu de Ekueanitshit reconnaît la personnalité juridique de la Mutehekau Shipu/Rivière Magpie ³⁷ ».

Si les attendus reflètent des perceptions de la rivière conformes à des cultures différentes, les droits reconnus sont strictement identiques :

- *« le droit de vivre, d'exister et de couler,*
- *le droit au respect de ses cycles naturels,*
- *le droit d'évoluer naturellement, d'être préservée et d'être protégée,*
- *le droit de maintenir sa biodiversité naturelle,*
- *le droit de remplir des fonctions essentielles au sein de son écosystème,*
- *le droit de maintenir son intégrité,*

35. Shields Alexandre. Québec désigne le fleuve Saint-Laurent comme « lieu historique ». *Le Devoir* 22 juin 2017. <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/501873/quebec-designe-le-fleuve-saint-laurent-comme-lieu-historique> Accès vérifié le 22 mars 2021.

36. Province de Québec Municipalité Régionale de Comté de Minganie. Extrait du procès-verbal de la séance ordinaire du conseil de la MRC de Minganie tenue par visioconférence le 16 février 2021.

37. Conseil des Innu d'Ekueanitshit. Résolution n° 919-082 du 18 janvier 2021.

- *le droit d'être à l'abri de la pollution,*
- *le droit à la régénération et à la restauration,*
- *le droit d'ester en justice ; »*

Les droits ainsi reconnus restent conformes à ceux qui ont été reconnus jusqu'ici à d'autres éléments de la nature depuis quelques années. De même la désignation de Gardiens de la rivière Mutehekau Shipu/Magpie par la MRC et les Innu rejoint le scénario du fleuve Whanganui avec TePou Awa que nous avons évoqué plus haut.

Cette reconnaissance conjointe constitue une première au Québec, une première au Canada et confirme l'évolution en matière de droit de l'eau dans les contextes pluriculturels. Il est fort à parier qu'elle ne sera pas la dernière.

Conclusion

Les incursions en droit comparé nous ont donné un aperçu de cadres juridiques en place dans des pays où la situation est similaire à celle de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire un territoire avec des populations différentes et la coexistence d'un droit endogène et d'un droit de rationalité exogène. Certes, il est sans doute encore trop tôt pour tirer des conclusions fermes ou observer des résultats concrets consécutifs à la prise en compte dans le droit positif de perceptions différentes de l'eau et des fleuves en particulier comme sujet de droits. Toutefois, il est incontestable qu'un mouvement est en marche pour une conception renouvelée du statut juridique de l'eau. Il y a certainement des leçons à en tirer pour une gestion concertée de l'eau d'une part, et de réviser le statut juridique de l'eau qui n'est pas une ressource naturelle comme les autres. L'eau fait partie de ses « objets hybrides » au sens de Latour, qui n'est ni qu'objet naturel, ressource vitale, ou qu'une construction sociale dépendante des contextes géographiques, historiques et socioculturels. C'est ce qui à notre sens permet de dépasser les obstacles tels l'absence « d'autonomie de la volonté » pour penser que l'eau peut être un sujet de droit. L'eau n'a point besoin des humains pour vivre sa vie. L'inverse n'est pas vrai. D'aucuns parleront de nécessaire changement de paradigme. Nous nous contentons de préconiser de porter un regard nouveau, un changement de perspective dans la manière d'appréhender les relations entre humains et non-humains.

Rappelons enfin que pour un « objet hybride » comme l'eau, surtout dans les circonstances caractéristiques d'une société plurielle post-coloniale ou en cours d'émancipation, où nous sommes en présence d'un projet de construction nationale ou de destin commun comme c'est le cas en Nouvelle-Calédonie, il existe une troisième voie entre droit coutumier et droit occidental qui est celle du droit hybride. Il s'agit en réalité de construire un droit « commun » sur la base d'une pluralité des sources, un droit négocié alliant innovations juridiques, application de règles issues de chaque ordre juridique ou du principe de subsidiarité. Une telle voie sera sans doute à explorer pour le futur durable de l'eau en Nouvelle-Calédonie³⁸.

38. Sur le droit hybride et l'exemple du droit de l'environnement en Province des Îles Loyauté en Nouvelle-Calédonie, voir David V. (2018).

► Analyser et comprendre les représentations, les savoirs et les pratiques autour de l'eau sur terres coutumières pour appuyer la mise en œuvre de la Politique de l'Eau Partagée (PEP)

► **Delphine Coulangue**

Anthropologue

Séverine Bouard

Géographe

Sonia Grochain

Sociologue

LAC (Institut agronomique néo-Calédonien), équipe TERAU (Territoires, acteurs et usages),

Pouembout, Nouvelle-Calédonie

Caroline Lejars

Sciences de gestion

CIRAD, UMR-G-eau, Univ Montpellier, Montpellier

Catherine Sabinot

Anthropologue

ESPACE-DEV, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Centre IRD de Nouméa, Nouvelle-Calédonie

ESPACE-DEV, Univ Montpellier, IRD, Univ Antilles, Univ Guyane, Univ Réunion, Université de la

Nouvelle-Calédonie, Montpellier, France

Résumé

La gestion de l'eau en Nouvelle-Calédonie est problématisée différemment selon le foncier sur lequel se trouve la ressource : hors ou sur terres coutumières. Aujourd'hui, la répartition inégale de la ressource en eau sur ce territoire insulaire influe également sur son partage et sa préservation. Comment peut se construire une politique de l'eau partagée dans ce contexte de pluralisme culturel et juridique complexe ? Quels sont les leviers à considérer pour nourrir les débats contemporains relatifs à la gestion de l'eau en terres coutumières ? Pour apporter quelques éléments de réponse à ces questions, nous avons interrogé les représentations, les savoirs et les pratiques liés à l'eau sur terres coutumières ainsi que les arrangements sociaux, techniques et institutionnels à l'œuvre dans certaines communes et tribus. Il s'agit d'examiner comment et pourquoi des modes de gestion, porteurs de représentations et d'organisations sociales différentes, se rencontrent et s'articulent, parfois en générant des tensions ou des incompréhensions. À travers cet examen, cet article donne des pistes de réflexions pour faciliter la prise en compte de la diversité des pratiques et des représentations dans la fabrication et la mise en œuvre d'une politique et gouvernance partagée de la ressource en eau.

Abstract

The issue of water management in New Caledonia is made harder by a land tenure system with two different statuses, customary and non-customary, which has been formalized in a decolonization process still under negotiation. Today, the unequal distribution of water resources on this island territory also influences its sharing and preservation. How can a shared water policy be constructed in this context? What are the levers to be considered to feed contemporary debates on water management in customary lands? To provide some answers to these questions, we have questioned the representations, knowledge and practices related to water on customary lands as well as the social, technical and institutional arrangements at work in certain communes and tribes. The aim is to examine how and why different management methods which in turn bear different representations and social organizations, meet and interlink, sometimes generating tensions or misunderstandings. Through this analysis, the article gives some ideas that could possibly facilitate the consideration of the diversity of practices and representations and help implement a shared policy and governance of water resources.

* * *

En Nouvelle-Calédonie, la gouvernance de l'eau est le fruit d'une organisation institutionnelle particulière, dotée d'un cadre réglementaire incomplet et parfois décalé par rapport aux usages et aux pratiques locales. L'organisation institutionnelle est différente en fonction du statut foncier des terres, les terres coutumières étant notamment exclues du domaine fluvial de la Nouvelle-Calédonie d'après l'article 44 de la loi organique de 1999 modifié en 2009. Des tensions sur terres coutumières s'exacerbent de ce fait, autour de l'eau « sacrée », la pollution, notamment minière, la tarification et l'accès à l'eau potable (Demmer, 2002 ; Leblic, 2005 ; Nekiriai et al., 2017 ; Gosset, 2020). Toutefois, jusqu'à récemment, les études sur l'eau en Nouvelle-Calédonie se sont centrées sur l'amélioration de la connaissance de la ressource en eau douce (Wotling, 2012), et se sont peu intéressées aux savoirs, aux usages autour de l'eau, et aux modes de gouvernance de cette ressource, qu'ils soient passés ou présents.

Classiquement la question de la gouvernance de l'eau sur terres coutumières s'inscrit plutôt dans la littérature concernant les « droits indigènes » pour l'accès à l'eau. La majeure partie des publications met en avant les interconnexions entre les revendications politiques, foncières et environnementales des peuples autochtones autour de la ressource (Hidalgo et al., 2017 ; Boelens and Seeman, 2014) ainsi que les conséquences associées aux écarts de régimes institutionnels pour l'accès à l'eau, notamment à une eau potable de qualité (Penn, 2016). Dans le Pacifique, le poids symbolique de l'eau douce pour les communautés insulaires a été analysé d'un point de vue historique et anthropologique (Wagner and Jacka, 2018). En Nouvelle-Zélande, le caractère sacré et symbolique de l'eau se traduit concrètement dans des modes de gestion innovants de la ressource (Jackson and Altman, 2009 ; Hsiao, 2012). En Nouvelle-Calédonie, les pratiques de gestion actuelles sont en partie héritées des schémas français, entraînant un décalage entre les représentations de la ressource pour une partie de la population kanak et les pratiques de gestion et d'usage qu'ils en ont (Lejars et al., 2019).

Cet article propose d'examiner comment et pourquoi des modes de gestion, porteurs de représentations et d'organisations sociales différentes, se rencontrent et s'articulent, parfois en générant des tensions ou des incompréhensions. À travers cet examen, l'article éclaire les tensions actuelles autour de l'eau et donne des pistes de réflexions pour faciliter la prise en compte de la diversité des pratiques et des représentations dans la fabrication d'une politique et gouvernance partagée de la ressource en eau.

La première partie de l'article présente le dispositif d'enquête mis en œuvre et les bases empiriques de l'analyse développée par la suite. Dans une deuxième partie, l'article détaille comment les différentes catégories d'eau qui émanent de l'analyse d'un corpus de textes et de traductions orales, collectées par

l'Agence de Développement de la Culture Kanak (ADCK), interrogent la définition de ressource stratégique telle que définie dans le schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée (DAVAR, 2019 : 99). La troisième partie analyse plus spécifiquement comment les modes de gestion du passé et l'organisation sociale autour de l'eau rencontrent les politiques publiques et la gouvernance contemporaine de l'eau. La discussion et la conclusion sont l'occasion d'une réflexion plus générale sur la prise en compte effective des savoirs et représentations autochtones dans la PEP.

1. Analyser et comprendre les pratiques et les savoirs autour de l'eau sur terres coutumières : corpus de données et approche conceptuelle

D'un point de vue conceptuel, l'article mobilise la notion de cycle hydro-social de l'eau qui considère la gestion de l'eau comme une coproduction de la nature et des sociétés (Aubriot et Riaux, 2013 ; Budds and Linton, 2014). Cette notion contribue à reconnaître, formaliser, intégrer les dimensions culturelles et historiques de la gestion de l'eau (Aubriot, 2004) mais aussi les liens de pouvoir pour le contrôle de l'eau (Obertreis et al., 2016). Mobiliser ce cadre conceptuel en Nouvelle-Calédonie, où les populations autochtones conçoivent un monde fait de liens entre humains et non humains qui n'opposent pas nature et culture (Bensa et Rivierre, 1982 ; Herrenschmidt, 2004 ; Leblic, 2005 ; Tjibaou et Missote, 1976 ; Sabinot et Herrenschmidt, 2019) présente un intérêt heuristique supplémentaire. Il permet de toute évidence, de repenser les modes de gouvernance de la ressource en incluant les particularités culturelles et sociales des sociétés.

D'un point de vue empirique, les recherches menées en 2019 et 2020, dans le cadre du projet GOUTTE¹ offrent une base inédite pour lire l'évolution des représentations et les pratiques de gestion de l'eau et ainsi mieux comprendre comment les modes de gestion du passé rencontrent, de manière parfois plus ou moins rugueuse, les modes de gestion contemporains. Ces travaux ont permis de décrypter les représentations associées à l'eau sur terres coutumières, d'analyser l'évolution des valeurs, des savoirs et des pratiques liés à l'eau, ainsi que les cadres réglementaires et juridiques et de le mettre en perspective entre le droit international et les pratiques locales².

L'article s'appuie ici plus spécifiquement sur deux types de corpus de données distincts : une littérature scientifique et grise complétée de recueils de traditions orales (Tableau 1) ; ainsi qu'une cinquantaine d'entretiens ethnographiques réalisés en 2019 sur les communes de Hienghène et Voh (Tableau 2). Plusieurs archives territoriales ont été également consultées : celles du journal *Les Nouvelles-Calédoniennes* depuis sa création en 1971, ainsi que celles du Service du Génie rural et de l'hydraulique, des Marchés et Plans d'aménagement des réseaux d'Adduction en Eau Potable (AEP) communaux, du Service territorial de l'administration générale, et des Procès-Verbaux. L'ensemble de ces archives s'étend sur la période de 1966 à 1996.

1. GOUVERNANCE de l'eau sur Terres couTumièrEs est un projet porté par l'IAC (Institut d'Agronomie néo-Calédonien) et financé par le CRESICA (Consortium pour la Recherche, l'Enseignement Supérieur et l'Innovation en Nouvelle-Calédonie). Plusieurs rapports d'études sont disponibles sur le site du CRESICA (<https://cresica.nc/en/project/goutte>)
2. Les aspects juridiques et réglementaires ne sont pas abordés dans cet article, mais le sujet fait l'objet d'un article spécifique dans ce présent numéro de la *RJPENC*.

Tableau 1 : corpus de texte consultés pour l'analyse des traditions orales

Francis Garnung	<i>Contes et coutumes canaques au XIX^e siècle</i>	2016	Collection la légende des mondes. L'harmattan
Pascale Germain (dir.)	<i>Contes et légendes de Nouvelle-Calédonie</i>	1977	2 et 2 ^{ème} série. D.E.C-Bureau psychopédagogique
N'guyen Ba Duong et Kamilo Ipéré	<i>Contes et légendes en Xârâciù</i>	2005	
Maurice Leenhardt	<i>Documents néo-calédoniens</i>	1932	Institut d'ethnologie
Maurice Leenhardt	<i>Do Kamo. La personne et le mythe dans le monde mélanésien</i>	1947	Gallimard
Maurice Leenhardt	<i>Gens de la Grande Terre</i>	1937	Gallimard
Centre Culturel Yeiwene-Yeiwene	<i>En cheminant de Hnaenedr à Pakada ou comment écouter les lieux des ancêtres</i>	1996	Edition grain de sable
Bureau du patrimoine culturel	<i>Kaan Falik. Boutures de parole Contes de la région de Hienghène</i>	2003	n°1. Mai
Bureau des Langues Vernaculaires	<i>Gè mwââ wia cè taaci goo</i> Langues Canaques. Vol. 7	1984	CTRDP
Bureau des Langues Vernaculaires	<i>Jèpwa jèkuta</i> , Recueil de textes 1 en langue Paicî	1984	CTRDP
Rosèlène Dousset-Leenhardt	<i>La grande case</i>	1965	Buchet/Chastel
Yves Person	<i>La Nouvelle Calédonie et l'Europe</i>	1958	Nouvelles éditions latines
Jerry Delathière	<i>Le lézard Jurufi et autres légendes du pays CiRi</i>	2014	La courte échelle/édition transit
Claire Moyse-Faurie	<i>Le Xârâciù</i>	1995	Edition Peeters-Selaf
Alban Bensa	<i>Les chemins de l'alliance</i>	1982	Paris Sétif
Alban Bensa et Jean-Claude Rivière	<i>Les filles du rocher Até. Contes et Récits Paicî</i>	1994	Geuthner-ADCK
Office Culturel Kanak	<i>Meïo, les aigles Me İo</i> , d'après une légende de Couli, 1986	1986	
Le Père Lambert	<i>Mœurs et superstitions des Néo-Calédoniens</i>	1900 rééd. 2000	Société d'études historiques de Nouvelle-Calédonie
CTRDP de Nouvelle-Calédonie	<i>Moju. Bongon Kau Adreem. Contes et légendes de Ouvéa. Langues canaques 11. Recueil 1</i>	juil-89	
CTRDP de Nouvelle-Calédonie	<i>Moju. Bongon Kau Adreem. Contes et légendes de Ouvéa. Langues canaques 14. Wahéo Jacob</i>	juil-89	
Maurice Leenhardt	<i>Notes d'ethnologie néo-calédonienne</i>	Réimp. 1980	Institut d'ethnologie, Musée de l'homme
Sylvain Aramiou Jean Euritein	<i>Pèci i Bwèéyouu ërujijy. Cahiers de Boesou Eurijisi</i>	2003	Fédération de l'enseignement libre protestant.

Tableau 2 : Entretiens réalisés pendant l'enquête de terrain déroulée à Hienghène et Voh

Acteurs	Localités	Nb de personnes enquêtées	Nb d'entretiens	Sujets des entretiens
Institutions	Province Nord et Nouméa	23	16	Préservation de la ressource ; tarification du service de l'eau ; gestion en régie de l'eau par les mairies ; PV coutumiers pour interventions sur foncier coutumier ; l'eau et les Kanak ; le cadre juridique de l'eau
Chercheurs	Province Nord et Nouméa	7	10	La circulation de l'eau ; les différents usages de l'eau en fonction des lieux ; les sécheresses ; les représentations autour de l'eau ; la vulnérabilité de la ressource ; la potabilité
Particuliers	Commune de Hienghène	18	21	Pratiques d'usages de l'eau traditionnelle ; gestions traditionnelles de l'eau ; représentations de l'eau dans la culture kanak ; rapport de l'eau au foncier et aux clans ; perception et organisation pour la préservation de la ressource ; pollution des cours d'eau ; vision écologique de l'eau ; consommation des différents types d'eau
	Commune de Voh	17	10	Vulnérabilité de la ressource en eau ; danger de la mine sur la ressource ; stress hydrique de plus en plus marqué dans le temps ; modification des sources d'approvisionnement de l'eau en fonction des usages ; engrèvement des rivières ; délaissement de l'entretien des cours d'eau par les institutions ; les rôles traditionnels en lien avec l'eau ; la transformation de la gestion de la ressource qui influe sur l'accès et la qualité de la ressource

Les premiers résultats ci-dessous indiquent que certains éléments des concepts kanak sur les catégories d'eau ont traversé les époques par le biais des traditions orales ; la seconde partie des résultats présentera une analyse de la rencontre de certains de ces anciens éléments des concepts kanak avec les modes de gestion de l'eau contemporains.

2. Cinq catégories d'eau kanak : des pistes pour interroger la définition des ressources stratégiques ?

L'analyse des traditions orales, au travers notamment des contes, permet de mettre en évidence diverses conceptions et représentations associées à l'eau en milieu kanak. L'étude de ces textes et verbatim aide à comprendre comment sont envisagés dans la tradition orale les rapports de l'homme à son environnement et les manières de gouverner les ressources naturelles, telles que l'eau. L'eau en pays kanak revêt plusieurs dimensions, et peut d'après l'analyse de la tradition orale être classée en cinq catégories que sont l'eau pure ou la vraie eau, l'eau des vieux, l'eau du clan, l'eau des terres coutumières et l'eau collective (Grochain, 2020).

Analyser et comprendre les représentations, les savoirs et les pratiques autour de l'eau sur terres coutumières pour appuyer la mise en œuvre de la Politique de l'Eau Partagée (PEP)

Delphine Coulange - Séverine Bouard - Sonia Grochain - Caroline Lejars - Catherine Sabinot

« L'eau pure » ou « la vraie eau », « *Dō Kwé* » en langue Xârâcùù, telle qu'elle est nommée par les Kanak, est l'eau anciennement destinée à la consommation de la population et aux activités domestiques avant l'implantation des réseaux d'Adduction en Eau Potable par les communes (AEP). Cette eau est issue des citernes naturelles, des parties profondes des rivières ou des ruisseaux, extraite de la masse du fleuve pour sa qualité et sa pureté (Figure 1). Le Père Lambert (1900, réédition 2000) décrivait ainsi :

« Ils n'avaient pour boisson que l'eau pure, l'eau aromatisée et l'eau naturellement sucrée du coco. Ils puisaient au ruisseau voisin ou dans quelques citernes creusées par la nature. Ils avaient et ont encore, en plusieurs localités, unealebasse artistement clissée et ansée. Ils se servaient aussi de cocos vides liées ensemble qu'ils nomment araoué. C'est dans ces vases qu'ils conservent l'eau à la case. » (Père Lambert, 1900 : 138).



Figure 1 : Archive Territoriale de la Nouvelle Calédonie - Source : 178fi017

« L'eau des vieux, des ancêtres » ou « l'eau traditionnelle » est l'eau qui apparaît en tant que lien avec la tradition ou pour le souvenir. Dans les textes, elle est décrite comme travaillée et entretenue par les vieux ou les ancêtres. Cette eau fait l'objet de récits et de traditions orales particulières. Par exemple :

« Le vieux Bè a vécu sur une montagne de la côte sud-est de la Nouvelle-Calédonie surplombant la mer avec sa grande famille, c'était des grands hommes ; Bè prenait soin de l'eau des vieux, il faisait des petites pluies et décrivait l'eau des vieux qui monte et descend. » (Taramoin Marie-Joseph, 1975, 1993, 2002, 2010)

L'eau des vieux est aussi la source et/ou le cours d'eau qui ont constitué le premier réseau d'acheminement de l'eau pour les clans. Dans plusieurs récits consultés, cette eau ou source se situe sur ce qui a été considéré par le passé comme la montagne des « vieux ».

« L'eau du clan » est plutôt située sur le foncier clanique, mais les formes d'appropriations peuvent varier d'un clan à un autre. L'eau des clans évoque d'abord l'organisation sociale et technique pour l'accès à l'eau. Comme cela a été montré dans l'article « Quand l'eau, c'est le lien » (Lejars et al. 2019), les clans étaient répartis de part et d'autre de la rivière et des conduites d'eau à ciel ouvert. Chaque clan avait accès à un tronçon du cours d'eau à proximité de son habitation et se chargeait de son entretien. Chaque clan bénéficiait également de plus grands trous d'eau profonds qui constituaient des réserves de pêche, d'eau pour se laver ou d'eau à boire. Les données des traditions orales sur l'eau des clans évoquent l'établissement de relations sociales entre les clans maîtres de l'eau ou ceux disposant de savoirs faire sur l'eau et certaines chefferies, comme par exemple celles des clans Pimé, Marama et Djawari réputés pour maîtriser l'usage des pierres magiques qui déclenchent la pluie. Ces savoir-faire ont également permis de tisser des relations claniques ou tribales, mentionnées ci-dessous par une tradition orale Xârâcùù :

« L'arrivée des Pimé dans la région de Canala fait suite à une demande coutumière de la grande chefferie Bwaxéa envers ce clan pour leur demander d'amener la pluie afin de reverdir la région après une longue période de sécheresse. » (Arthur Maramin, Tradition orale Xârâcùù, 2011, CCJMT)

À Canala, mais aussi dans de nombreux autres endroits, l'histoire de l'eau, de son accès, du tracé de certains canaux est une traduction spatiale des relations claniques, l'histoire de l'eau et l'histoire des clans se superposent. Les trous d'eau ou les canaux aménagés sur ce foncier clanique (parfois des tertres anciens) ont une dimension sacrée et sont considérés comme faisant partie du clan, comme le montre cet extrait d'une tradition orale Paicî :

*« Il existe un pont au lieu-dit Pwaârâpwéa. En se tenant sur la route, on aperçoit une forêt de sapins sur le flanc de la montagne et c'est cet endroit-là que l'on nomme « Nâ bwùcùrù ». Nâ bwùcùrù est strictement sacré pour les Pwaârâpwéa car c'est aussi là que se trouve leur tertre. Au même endroit, un trou d'eau occupe l'espace ; lorsque la marée est haute ou basse, ces mouvements se répercutent dans ce bassin. Autour de ce bassin pousse une plante des terrains saumâtres, appelé « Gaatöö » (*Acanthus ilifolius*). Les poissons qui s'y trouvent se nomment « piéré nâgori » (poisson chair d'igname, *Dascyllus trimaculatus*) que l'on trouve aussi dans les cuvettes au bord du récif. Autour de ce puits, pousse une forêt de sapins. Que tu sois Bai ou Doui il est préférable de respecter cet endroit. » (Tradition orale Paicî recueillie par Abel Naoutchoué, 2011. CCJMT)*

Une autre relation entre l'eau et les clans est celle du totem : Jean Guiart (1963) en a ainsi recensé une douzaine dans la commune de Ponérihouen. Spatialement, ces clans à totem eau sont situés dans quatre tribus : Monéo-Po, Mëu, Gowa, Napwepa.

« L'eau des terres coutumières » est une catégorie d'eau qui apparaît plus récemment dans les discours et les écrits. Cette eau correspond aux réseaux d'adduction en eau potable (AEP). Selon l'historien Ismet Kurtovitch (2000) les premiers réseaux AEP des tribus datent des années 1947 et 1949. Les travaux sont d'abord réalisés par les Maréchaux Des Logis de chaque circonscription jusqu'en 1957, puis par le service des Travaux Publics ou Génie Rural. Dans certaines communes minières, comme à Poya, les premiers réseaux AEP sur terres coutumières sont le fruit de revendications et d'après négociations auprès des sociétés minières installées en amont. Les documents d'archives de la commune de Poya^{3,4} font par exemple mention de plusieurs plaintes déposées auprès des miniers dès les années 1970, que

3. Boîte 339W-172 Affaires communales de Poya, Nékliâi-Népou (Procès-verbal de la réunion du 20 mars 1970 qui porte sur un différend entre les éleveurs et les miniers au sujet de la pollution et de la qualité de l'eau et illustrant la résolution des différends avec les populations locales par compensation financière).

4. Boîte 339W-160 - Affaires communales de Poya (Compte rendu de réunion du comité de l'environnement du 22 août 1972, Étude à effectuer et conditions à remplir par les exploitants minières, détails donnés par zone d'exploitations, correspondances de 1975 entre le maire de Poya et le président de la commission des pollutions concernant les décharges minières sur la commune).

ce soient par les tribus ou par les agriculteurs de la région. À partir des années 1980, la compétence et responsabilité des réseaux AEP sont transférées aux communes d'État. Dans les différentes enquêtes menées récemment sur l'histoire des réseaux AEP (Nemoadjou, 2018 ; Lejars et al., 2019 ; Coulange et al., 2020), force est de constater que ces réseaux empruntent parfois les mêmes circuits que ceux des vieux canaux à ciel ouvert pour les tarodières ou les cases.

Enfin, « l'eau collective » est celle des cours d'eau, des rivières ou cascades d'usage collectif. Y sont associés des mythes et ancêtre-dieu kanak tels que les *Nyamanyas*. Dans les légendes de *Siorému Karé*, l'histoire des premiers hommes appelés *Pâ Nyâmâniâou Pâ Wëörêâ* raconte leur découverte de l'eau et de la culture des taros en terrasses irriguées en cherchant la lune⁵. De même, on trouve d'autres textes qui font références aux usages de l'eau collective, comme la pêche à l'anguille⁶, aux crevettes⁷, aux mullets de rivières⁸. Les techniques utilisées sont multiples : assécher certaines parties des cours d'eau, en construisant un barrage en peaux de niaoulis, utiliser la sève ou les fruits de certaines plantes pour faire sortir les poissons et anguilles de leur cachette, etc. Les usages de cette eau collective sont soumis à des règles transmises par l'oralité et rapportés dans certains recueils de traditions orales^{9,10}.

Ces cinq catégories d'eau sont très différentes des classifications habituellement utilisées dans les schémas de gouvernance, à savoir l'eau superficielle, l'eau souterraine, et/ou une délimitation par bassin versant et unité hydrologique. Ces cinq catégories révèlent une division à l'horizontale de la ressource, inscrite dans le temps, puisque ces catégories peuvent se cumuler et se superposer sur un même point d'eau. L'histoire collective et la mémoire du clan sont à la base de la définition de ces catégories d'eau. La mise en évidence de la diversité des représentations et de la valeur immatérielle associées à cinq types d'eau pourrait contribuer à la réflexion prévue dans la PEP notamment lorsqu'il s'agit de choisir les ressources, les sources, et les trous d'eau à sanctuariser (Objectif premier de la PEP *in* DAVAR, 2019 : 104).

3. Rencontres hydrauliques localisées : comment les catégories anciennes rencontrent la gestion « moderne » de l'eau ?

Les catégorisations anciennes qui ont traversé les époques grâce aux traditions orales sont aujourd'hui peu connues de la population kanak et non-kanak de Nouvelle-Calédonie. Néanmoins elles constituent un socle de valeurs et de représentations accordées à l'eau qui s'exprime désormais de manière inégale sur le territoire selon les acteurs concernés par la gouvernance de l'eau. Les modes de gestion passés ancrés dans ce socle de valeurs ont en particulier été bousculés par le temps et rencontrent aujourd'hui des modes de gouvernance de l'eau récemment institués qui impliquent une grande diversité d'acteurs et d'institutions. Grâce aux entretiens menés dans deux lieux de la Grande-Terre, nous observerons dans cette partie comment se sont construits et se construisent encore aujourd'hui les hybridations de valeurs, savoir-faire, modalités de gestion et nous analyserons comment les positions sociales des acteurs influencent la gouvernance de l'eau.

5. Tradition orale Ajië, recueillie par Jérémy Karé, 2012.

6. *Histoire de Nôôwa*, Pascal Cheinon. Tradition orale Xârâcùù 2007, CCJMT.

7. Tradition orale Xârâcùù. CCJMT, 2007, 2004 à 2009, récit d'Emilienne Nérégote, Alice et Amèle Daouka.

8. Samuela Bwekwè yéé, *Les techniques de pêche en eau douce à Poya, pârà ké kwâna rô né rhëë néé rô Poya ; Mejenô djarwa la pêche au mullet dans grande vallée de Houaïlou*, Tradition orale Ajië, 2007.

9. Antoine Poady. Tradition orale Paici 2007, CCJMT.

10. Michel Katéko, *Tchamba*, 1973. Tradition orale Paici, dans Alban Bensa et Jean-Claude Rivière, 1994.

A. Le(s) lien(s) à l'eau et les positionnalités des acteurs : quelle influence sur la gouvernance/gestion locale de l'eau ?

Les liens à l'eau en milieu kanak sont le support d'une organisation sociale autour de cette ressource, tant pour ses fonctions symboliques, vitales (eau de boisson) qu'agricole. Nos travaux ont montré que ces organisations anciennes, bien qu'étiolées en certains lieux, sous-tendent toujours les rapports à l'eau et sa gestion, notamment en contexte tribal et péri-urbain en province Nord.

Grâce à des enquêtes de terrain réalisées pendant un an sur les communes de Voh et Hienghène auprès des usagers et des gestionnaires de l'eau, il s'est révélé qu'en deçà de la gestion officielle de la ressource, coexiste déjà une organisation kanak autour de l'eau (Coulange et al., 2020). À l'aide du concept de positionnalité, issu de l'anglais « positionality » qui fait référence aux différentes facettes qu'un individu endosse selon le milieu social dans lequel il se trouve, nous avons interrogé le rôle des individus kanak en fonction de leur nom et de leur position dans la hiérarchie sociale locale.

Dans les deux communes qui ont servi de support à l'étude de ces rapports de gestion de l'eau, nous avons relevé que les liens qui unissent les Kanak à la ressource sont dépendants des liens à leur terre et à leur nom.

À Hienghène, commune dont le type de foncier dominant est coutumier, la gestion de la ressource est administrée par la municipalité et son service technique (gestion en régie communale). Outre leurs compétences techniques dans le domaine de l'hydraulique, les agents qui gèrent la ressource bénéficient d'un lien à la terre qui les rend légitimes à intervenir sur l'eau dans ces lieux. En d'autres termes, il s'agit de personnes qui sont issues d'un clan ayant une fonction coutumière par rapport à l'eau et/ou qui ont une responsabilité à l'égard d'un lieu où se situe une prise d'eau pour alimenter un réseau d'eau potable.

Les noms de ces clans sont révélateurs de leur fonction et des liens qu'ils ont avec la terre dont ils dépendent (Godin, 2015). Ces liens entre les fonctions, les noms et les lieux sont structurants au-delà de Hienghène, comme en témoigne cet extrait d'entretien mené à Ouéliste :

« Le nom est relié à son totem là-haut, sa terre quoi. (...), quand on dit noms de clans, faut dire tous les noms, des hommes et des femmes, et puis spécifier leurs noms, car leurs noms c'est leur travail. Voilà pour expliquer tout bien. » (Entretien à la tribu de Ouéliste, 19/06/2019)

Parmi les ouvriers de l'eau rencontrés, se trouve un individu membre d'un clan terrien d'une zone de captage d'eau très importante pour la commune puisqu'elle alimente 80 % de sa population. En tant que terrien il a la responsabilité de veiller sur une terre circonscrite dans l'espace. Individuellement, il porte un nom qui désigne un des éléments matériels composant l'infrastructure du réseau d'eau. Cela lui confère un rôle ainsi que la légitimité nécessaire pour l'exercer sur la gestion de la ressource.

La terre est à la base de l'organisation sociale kanak. C'est du foncier que l'individu tire son identité. Les entretiens ont révélé que les « gardiens de la terre » ou les « clans terriens » des zones de captage sont ceux qui sont mis en avant pour protéger et gérer la ressource.

« Parce qu'avant dans les temps anciens, le trou d'eau qu'est en face du chef c'est à lui. Moi là où je baigne, là où je lave le linge, ça c'est à moi, c'est la maison, c'est papa maman. Lui l'autre maison qui est en-haut, ça appartient à un endroit. (...) là faut pas aller baigner là, même là faut pas se baigner parce que t'es pas chez toi, ça c'est pour cette maison, pour le clan qui est là. » (Entretien à Boyen, 11/04/2019)

Cette dimension traditionnelle qui semblait s'être estompée durant les dernières décennies et qui était pour le moins peu visible pour les institutions en charge de la gestion de l'eau est toujours vivace. Parfois nommés clans de l'eau, ou maîtres de l'eau, les rôles tenus par les individus de ces clans aujourd'hui ne sont pas nécessairement identiques à ceux des ancêtres et se sont parfois adaptés aux transformations de la société pour subsister. Par ailleurs, les habitants remarquent la correspondance entre les sources, autrefois associées aux terres des ancêtres et les lieux de captage actuels des réseaux AEP.

« Ils ont fait le captage là où les vieux prenaient l'eau avant. » (Entretien à Boyen, 27/06/2019)

En fonction des déplacements de population, des modifications des us et coutumes, les représentations coutumières de l'eau ont subi de nombreuses transformations mais sont toujours vivaces bien que subtiles (Coulange et al., 2020). Ainsi, les positionnalités anciennes et les compétences associées apparaissent encore dans les discours des usagers : « *Le clan [untel] fait les tarodières et c'est pour ça qu'ils savent maîtriser l'eau.* » (Entretien à Tendo, 23/10/2019)

B. Les représentations de l'eau, comme un lien et l'élément d'un cycle, interrogent les méthodes pour limiter la surconsommation

Les consommations d'eau sont très variables selon les localités : elles sont très supérieures à celles de la France par exemple (les Calédoniens consomment dix fois plus d'eau que les habitants de France métropolitaine) et dans certaines communes, peuvent atteindre plusieurs m³ par jour et par habitant (DAVAR, 2019). En province Nord cela amène une pression supplémentaire sur la ressource alors que sa disponibilité est souvent déjà restreinte en saison sèche.

De plus, le taux de non-recouvrement des factures du service d'eau potable est très élevé dans beaucoup de communes, ce qui à long terme menace la pérennité des services de l'eau. Dans les deux communes où les enquêtes qualitatives ont été menées (Gosset et al., 2019), les particuliers ont des consommations moyennes par abonné très élevées (de 1 000 à 2 000 L/J/abonné). L'analyse du non-recouvrement des factures¹¹ montre que 33 % des particuliers sont débiteurs entre 2016 et 2017. De plus, pour la plupart des tribus, les consommations moyennes sont supérieures à celles des villages, quoique relativement proches. Enfin, quelques tribus ont des consommations et des taux d'impayés très élevés (jusqu'à 90 % d'impayés et plusieurs m³/j).

Dans ces tribus spécifiques, les enquêtes ont montré qu'au-delà de problèmes techniques ou économiques, le non-recouvrement des factures d'eau potable et la surconsommation traduisent un certain nombre de tensions d'origines historique, politique et symbolique.

Les premières explications formulées par les personnes enquêtées font référence à la qualité du réseau et à son déploiement spatial, notamment en termes « d'équité de la distribution de l'eau », de pression, mais aussi d'attribution de compteurs. Au moment de l'enquête¹², il est apparu que tous les habitants n'avaient pas leur propre compteur et que les branchements non répertoriés étaient nombreux, entraînant des variations de pression au robinet. Par ailleurs, le processus de potabilisation et les traitements chimiques associés font l'objet de controverses pour beaucoup de consommateurs des tribus enquêtées. L'eau n'a plus les qualités organoleptiques d'une « bonne eau » ou de « l'eau pure », qualificatif qui fait référence à une des catégories traditionnelles précitée.

11. L'analyse des données quantitatives a été réalisée à partir de données transmises par les gestionnaires. L'analyse des impayés a été réalisée sur une année glissante : du 4^e trimestre 2016 au 3^e trimestre 2017.

12. Une vague de régularisation et de pose de compteurs a été réalisée dans l'année qui a suivi l'enquête.

À ces facteurs s'ajoutent des facteurs historiques liés à la ressource en eau. Dans chacune des tribus enquêtées, si des captages d'eau sont présents et sont gérés par la commune, des accords oraux historiques ont été passés par les élus avec ces tribus (Trépied, 2012 ; Coulange et al., 2020). Même s'ils sont parfois un peu anciens, des accords sur la tarification du service de l'eau ont aussi été négociés (forfaitaire ou gratuité) en contrepartie de la distribution d'eau par la commune vers le village ou d'autres tribus. Ces arrangements, qui reconnaissent finalement le lien spécifique entre l'eau, la source et les hommes des lieux sont souvent antérieurs à la délégation de service ce qui peut expliquer en partie les incompréhensions et les réticences actuelles pour payer les factures d'eau.

Enfin, un élément de compréhension clé de ces malentendus provient de la symbolique liée à l'eau pour les Kanak : il s'agit d'une ressource ancrée dans son territoire et liée au foncier coutumier. La relation entre la ressource en eau, le foncier et les hommes présente des dimensions sociales et symboliques qui ont traversé les époques. L'eau ancre les Hommes dans leur territoire, lie les clans entre eux et est garante de leur identité. Ainsi la rivière et la source sont des marqueurs de liens et d'identité pour les Hommes, tandis que le réseau AEP géré aujourd'hui par la commune révèle pour une partie de la population une forme d'appropriation des ressources par un service extérieur aux groupes sociaux que constituent les clans ou les tribus.

Des entretiens il ressort également que « l'eau c'est la vie, c'est le lien », bien au-delà de ce qui lie les Kanak à l'eau, ce sont toutes les espèces vivantes et non vivantes qui interagissent en cycle par le biais de la ressource. L'eau est un élément qui circule, qui perpétue un mouvement en continu de la source à l'océan. Comme le témoigne un habitant de Tendo : « *L'eau fait le travail, toi tu entretiens juste la conduite.* » (Entretien à Tendo, 14/10/2019). Ainsi, dans les anciennes tarodières irriguées, il existe des systèmes de barrage limitant temporairement le cours de la rivière pour réguler la quantité d'eau dans les terrasses. Les vannes sont régulièrement ouvertes pour faire entrer et sortir l'eau, une eau qui est visible à sa source lors de sa captation et à sa sortie lors de son retour à la rivière. Pour assurer la circulation de l'eau, une partie est détournée de son lit en amont pour alimenter la tarodière, puis rendue à la rivière en aval après avoir irrigué les taros dans les différentes terrasses.



Figure 2 : Ancien barrage d'irrigation pour les cultures de taros d'eau sur un affluent de la Hienghène. (Source : D. Coulange)

Comme toute entité vivante, l'eau a besoin de circuler, c'est un gage de salubrité que de la voir bouger, tourner dans les trous d'eau et percuter ou « percoler » les cailloux, au contraire de la stagnation qui n'est pas saine selon les Kanak. Dans ce cas, ce qui peut être qualifié de gaspillage au fait de laisser les robinets ouverts, peut être interprété comme la recherche du mouvement dans le circuit de l'eau. En plus du mouvement, le fait de laisser s'écouler l'eau permet aux consommateurs de la voir retourner à la nature. *In fine*, les tuyaux sont perçus comme une substitution aux anciennes conduites d'eau qui alimentaient les habitations en continu (en bambous, ou creusées dans la terre) mais les mesures d'utilisation modernes de régulation de la consommation n'ont quant à elles pas toujours été adoptées et comprises. Ainsi, nombre d'utilisateurs des infrastructures hydrauliques contemporaines en tribus estiment que les captages « aspirent » trop d'eau en amont, ce qui met en danger la pérennité du cours d'eau et de sa biodiversité en aval :

« Mais avec le captage, y'a deux tuyaux, un de 200 et un de 250 (diamètre), qui descend jusqu'à Hienghène, qui fournit jusqu'au club et tout, il vient du captage là-haut au fond, de la tribu de Tendo, de la tribu à nous mais ça prend la vallée, mais ça c'est pour ça y'a plus d'eau dans la rivière. L'été y'a plus d'eau, la rivière descend jusqu'en bas. » (Entretien à Hienghène, 16/05/2019)

La nécessité de partage de la ressource entre les différents usagers, humains, animaux, végétaux, mais aussi pour le cours d'eau en lui-même, rappelle la notion d'entité vivante qu'accordent plusieurs peuples à leur ressource. Il en va ainsi pour les Maoris qui, depuis 2017, accordent à certains de leurs cours d'eau le statut d'entité morale afin de les préserver sous un cadre juridique reconnu (Rodgers, 2017).

4. Enseignements pour la construction d'une politique de l'eau partagée

Ce continuum entre l'homme et la ressource et la permanence des positionnalités dans les arrangements locaux soulignent l'intérêt de la notion de cycle hydro-social pour penser l'évolution des modes de gestion et de gouvernance de l'eau. À notre sens, la PEP a tout intérêt à dépasser une approche seulement technique de la gestion de l'eau. Les représentations de l'eau sur terres coutumières et l'évolution des pratiques associées montrent bien qu'il est nécessaire de reconnaître que la matérialité de l'eau est modifiée par les interventions humaines et réciproquement.

A. Les positionnalités pour affiner le choix des acteurs de la gestion de l'eau

L'analyse des positionnalités montre que les dimensions influençant la gestion de la ressource en terres coutumières relèvent d'un tout autre registre que celles qui orientent la gouvernance officielle à ce jour (économiques, politiques et écologiques). Les valeurs sur lesquelles reposent les jeux d'acteurs qui interagissent autour de la ressource se réfèrent à une organisation sociale et spatiale spécifique. Cette analyse retrace les pourtours d'une gestion de l'eau implicitement coordonnée par des impératifs coutumiers toujours vivaces mais aujourd'hui peu visibles pour une partie des acteurs de la gestion de l'eau.

De cette analyse émerge des bases de réflexion utiles à la mise en œuvre de la PEP en permettant notamment d'éclairer les tensions sur la ressource en eau en Nouvelle-Calédonie et de donner des angles différents pour les appréhender. Une partie des tensions qui cernent la ressource découlent d'un manque de connaissance et d'intégration des normes sociales traditionnelles par les représentants officiels de la gestion de l'eau. De même que les cadres réglementaires officiels prennent peu en compte les organisations coutumières vis-à-vis de l'eau.

Ce travail de recherche apporte un éclairage complémentaire à celui conduit par la Mission Inter Service de l'Eau (MISE) qui a mené à deux reprises depuis 2018, des ateliers participatifs dans plusieurs localités pour enrichir la construction de la PEP. Jusqu'à présent, l'analyse des retours de la consultation publique a permis de revoir les priorités d'action et de mieux cibler les individus et représentants légitimes sur l'eau. Les « référents eau » envisagés par la MISE pourraient être des individus exerçant un rôle traditionnel en lien avec l'eau. Néanmoins ces mêmes individus légitimes à exercer leur rôle sur leur terre, dont leur nom et leur rôle dépendent, le seraient-ils pour exercer ce qui serait une extension sinon une adaptation de leur rôle en tant que médiateur sur d'autres terres que celles dont ils dépendent, eux et leur nom clanique ? À cette question il n'existe pas une réponse commune à tout le territoire. Néanmoins, il importe de rendre visible des actions observées durant les enquêtes de terrain. Par exemple, une des communes étudiées a fait le choix d'employer des fontainiers originaires des zones de captages à exploiter, si possible en respectant leurs rôles. Ce mode de gestion observé dans une commune en régie communale (qui conserve sa compétence eau) paraît complexe à mettre en place dans la deuxième commune étudiée qui est soumise à une délégation de compétence et fait appel à un prestataire privé.

Aujourd'hui, un des défis à relever pour la mise en place d'une politique de l'eau partagée est de prendre connaissance de ces spécificités techniques et humaines pour les adjoindre à la perspective globale de préservation de la ressource transverse aux diverses représentations de l'eau en Nouvelle-Calédonie.

B. L'approche par le cycle hydro-social pour éclairer les politiques

L'eau et les espaces qu'elle contribue à façonner font l'objet d'une production intense et variée de savoirs. Les habitants d'un lieu observent, nomment et pensent les flux, les quantités, les évolutions, les chemins de l'eau, la répartition, etc. Les savoirs participent ainsi d'un univers cognitif, culturellement et politiquement signifiant. D'un autre côté, en parallèle et parfois en confrontation, la « gestion moderne » des flux se traduit par des normes, des décisions et des aménagements, eux-mêmes fondés sur des savoirs et sur une vision spécifique, « moderne », de l'eau. L'approche par le cycle hydro-social vise à interroger la manière dont se déroule la rencontre de ces logiques et des savoirs qui les sous-tendent.

Le concept de cycle hydro-social couplé aux enquêtes sur le terrain sont un « formidable outil de traduction du langage » (Latour, 2006) qui permet de faciliter et d'éclairer le dialogue entre des représentations différentes de l'eau, qu'elles soient issues du monde kanak ou des institutions héritées. Le décryptage des représentations, leur mise en visibilité et leur partage dans le cadre de la PEP participe à un processus d'apprentissage commun qui est toujours en cours, au travers de la compréhension commune des enjeux, sources de tensions sur l'eau.

La question de la mise en œuvre dans le cadre de la politique publique reste toutefois délicate car elle oblige à réinventer des modes de gouvernance, souvent hybrides. Au-delà du besoin de poursuivre le travail de compréhension des savoirs, des représentations et des modes de gouvernance divers qui existent aujourd'hui sur l'archipel de la Nouvelle-Calédonie, en Grande Terre et aux Îles Loyauté, il importe entre autres d'interroger la délimitation de ressources stratégiques, le positionnement des porteurs de la mise en œuvre de la PEP et les méthodes de sensibilisation sur le terrain.

C. Appuyer la mise en place de cadre juridique

Pour l'heure, le statut de l'eau reste à mettre en place pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Cet article apporte des bases de réflexion pour penser ce statut puisqu'il dévoile une conception générale forte autour de la notion « l'eau c'est le lien ». La ressource est intrinsèquement liée au partage entre les hommes et entre les humains et les non-humains, ces derniers étant souvent qualifiés de « Nature », terme qui n'existe pas dans les langues kanak. Les catégories d'eau révélées par l'étude des traditions orales kanak collectées rappellent que les manières de voir le monde, et ici de voir l'eau, diffèrent dans les conceptions océaniques de celles qui sont mobilisées dans les actuelles politiques de l'eau. De plus, la notion de circulation apparaît comme un élément clef de l'appréhension de cette ressource commune aux humains et aux non-humains : « on ne coupe pas l'eau » est une phrase souvent entendue.

Ces conceptions pourraient-elles servir de socle pour une réflexion autour du statut de l'eau ? Un statut de l'eau *sui generis* pour la Nouvelle-Calédonie à discuter en intégrant son contexte culturel propre qui inclurait les manières de voir des différentes communautés en présence¹³, et notamment celles des Kanak premiers habitants de l'archipel ? Le parallèle avec les représentations de la ressource dans les îles pacifiques voisines, comme chez les Maoris par exemple, ouvre des pistes de réflexion (David, ce numéro). Jusqu'à présent l'eau est plutôt décrite par les Kanak comme un élément interdépendant du foncier dans lequel il s'inscrit, ce qui correspond à sa définition juridique actuelle à partir du type de foncier concerné. Dans ce cas, dans quelles mesures est-il possible de discuter d'un droit d'usage commun à l'ensemble des usagers et de s'accorder sur des règles d'exploitation en fonction de la nature des activités ? Quels sont les acteurs légitimes – et au regard de qui et de quoi ? – pour décider et mettre en application la réglementation ?

13. De manière symétrique au travail réalisé dans le cadre du projet GOUTTE spécifique aux terres coutumières, il s'agirait d'élargir cette recherche aux autres communautés qui constituent la société calédonienne.

Conclusion

Le concept de cycle hydro-social couplé aux enquêtes de terrain constitue un outil de traduction des « langages » qui permet d'éclairer le dialogue entre des représentations différentes de l'eau, qu'elles soient issues du monde kanak ou des institutions héritées. Le décryptage des représentations, leur mise en visibilité et leur partage dans le cadre de la PEP participe à un processus d'apprentissage commun, au travers de la compréhension commune des enjeux, sources de tensions sur l'eau.

Cet article offre quelques pistes de réflexions pour faciliter la prise en compte de la diversité des pratiques et des représentations dans la fabrication et la mise en œuvre d'une politique et gouvernance de la ressource en eau. Il montre comment les enquêtes anthropologiques, sociologiques et historiques peuvent éclairer la compréhension des tensions autour de l'eau, et aider à la mise en œuvre d'une Politique de l'Eau Partagée. En parallèle, le dialogue et la participation des populations dans le processus de construction de la gouvernance de l'eau doit rester constant d'une part pour apaiser les diverses tensions autour de la ressource mais également pour mettre en place une réglementation adaptée.

Références

- Aubriot, O. 2004. « Eau, miroir d'une société. *Irrigation paysanne au Népal central* », Paris, CNRS, 321 p.
- Aubriot, O., Riaux, J. 2013. « Savoirs sur l'eau : les techniques à l'appui des relations de pouvoir ? », *Autrepart*, 65, pp. 3-26.
- Bensa, A., Rivierre, J.-C. 1982. *Les chemins de l'Alliance*, coll. Langues et cultures du Pacifique. Paris, SELAF, 586 p.
- Boelens, R., Seeman, M. 2014. "Forced Engagements : Water Security and Local Rights Formalization in Yanque, Colca Valley, Peru". *Human Organization*, vol. 73, n°1.
- Budds, J., Linton, J. 2014. "The hydrosocial cycle : Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water". *Geoforum*, vol. 57, pp. 170-180.
- Coulange, D., Bouard, S., Lejard, C., Godin, P. 2020. *L'eau douce en Nouvelle-Calédonie : continuités et ruptures d'une gouvernance hydride. Une étude de cas des vallées de la Pouanlotch et du haut de la Hienghène*. Projet GOUTTE, convention CRESICA/IAC, 84 p.
- DAVAR (Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales), PEPNC. Avril 2019. *Schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie*. Nouméa, 196 p., disponible en ligne sur www.gouv.nc.
- Demmer, C. 2002. *Les héritiers d'Éloi Machoro (1941-1985) : une génération nationaliste au pouvoir à Amââ et Kùöö, villages de Xârâcùù (Canala) Nouvelle-Calédonie*. Thèse de doctorat : anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS, 565 p.
- Godin, P. 2015. *Les échanges sont le souffle de la coutume. Logiques sociales de la vie et de la puissance en pays hyeehen*. Thèse de doctorat en anthropologie sociale et culturelle, Nouméa, Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC).
- Gosset, L., Lejars, C., Bouard, S. 2019. Tensions autour du paiement de l'eau potable en Nouvelle Calédonie : apports des sciences sociales à la compréhension de blocages locaux. Rencontres SHF 2019. *Comment les tensions sur l'eau changent-elles la gouvernance : L'apport des sciences humaines et sociales*. 19-20 novembre 2019, Marne La Vallée, Paris, France.
- Gosset, L. 2020. *Les lieux d'eau remarquables de la tribu de Saint-Paul, Thio*. Rapport d'étude, document de travail IRD, projet GOUTTE, convention CRESICA/IAC/IRD, 40 p.
- Grochain, S. 2020. *Les cinq eaux kanakes*. Projet GOUTTE, convention CRESICA/IAC, 132 p.

- Guiart, J. 1963. *Structure de la chefferie en Mélanésie du Sud*, Paris, Travaux et mémoires de l'Institut d'ethnologie, Université de Paris, Musée de l'Homme.
- Herrenschmidt, J.-B. 2004. *Territoires coutumiers et projets de développement en Mélanésie du Sud (Îles Loyauté, Vanuatu, Fidji)*. Thèse de doctorat en géographie, Université Paris IV-Sorbonne, Paris, 750 p.
- Hidalgo, J.-P., Boelens, R., Vos, J. 2017. "De-colonizing water. Dispossession, water insecurity, and Indigenous claims for resources, authority and territory". *Water History* vol. 9, Issue 1, p. 69.
- Hsiao, E. C. 2012. "Whanganui River Agreement : Indigenous Rights and Rights of Nature". *Environmental Policy and Law*, n°42/6, pp. 371-375.
- Jackson, S., Altman, J. 2009. "Indigenous Rights and Water Policy : Perspectives from Tropical Northern Australia". *Australian Indigenous Literature Review*, vol. 13, n°1, pp. 27-48.
- Kurtovitch, I. 2000. *La vie politique en Nouvelle-Calédonie : 1940-1953*. Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 690 p.
- Latour, B. 2006. *Changer de société. Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 216 p.
- Leblic, I. 2005. Pays, "surnature" et sites "sacrés" paicî à Ponérihouen (Nouvelle-Calédonie). *Le Journal de la Société des Océanistes*, 120-121, pp. 95-111.
- Lejars, C., Bouard, S., Sabinot, C., Nekiriai, C. 2019. Quand « l'eau, c'est le lien » : suivre l'évolution des réseaux d'eau pour éclairer les pratiques et les transformations sociales dans les tribus kanak. *Développement Durable et Territoires*, 10, 3, 22 p. DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.15704>
- Lejars, C., Bouard, S., Le Meur, P.-Y., Ferrand, N. 2016. "Exploring water governance in Pouembout (New Caledonia)". *In Water governance in Oceania workshop*, 28-29, June 2016, Nadi, Fidji.
- Nekiriai, C. 2017. *La gestion de l'eau sur terres coutumières en Nouvelle Calédonie : évolution des représentations, des valeurs et des pratiques*. Mémoire de master de l'Université de Nantes, 70 p.
- Nemoadjou, L. 2018. *Analyse et anticipation des pénuries d'eau sur terres coutumières en Nouvelle-Calédonie*, Mémoire de master de l'Université de Corse, 68 p.
- Obertreis, J., Moss, T., Mollinga, P., Bichsel, C. 2016. "Water, infrastructure and political rule : Introduction to the Special Issue". *Water Alternatives*, vol. 9, n°2, pp. 168-181.
- Penn, H. J. F. 2016. *Water security in the rural North : responding to change, engineering perspectives, and community focused solutions*. University of Alaska Fairbanks.
- Le Père Lambert. 1900 réédition 2000. *Mœurs et superstitions des Néo-Calédonien*. SM. Nouméa, Société d'études historiques de Nouvelle-Calédonie, 14.
- Rodgers, C. 2017. «A new approach to protecting ecosystems: The Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017». *Environmental Law Review*, vol. 19, n°4, pp. 266-279.
- Sabinot, C., Herrenschmidt, J.-B. 2019. La dynamique des pratiques change-t-elle la manière de penser les relations kanak aux continuités terre-mer et à la nature ? *Anthropologie et société. Repenser la conservation de la nature*, 43, 3, pp. 269-294.
- Tjibaou, J.-M., Missotte, P. 1976. *Kanaké, Mélanésien de Nouvelle-Calédonie*. Papeete, Édition du Pacifique, 120 p.
- Trépied, B. 2012. "Indigenous struggles and water policies in contemporary New Caledonia", *Social identities*, vol. 18, n°4, pp. 465-479.
- Wagner, J.R., Jacka, J. K. 2018. "Island rivers : fresh water and place in Oceania". *Acton, ACTANU Press*, 2018.
- Wotling, G. 2012. Hydrologie. pp. 61-64 in Bonvallot, J., Gay, J.-C., Habert, E. *Atlas de la Nouvelle-Calédonie*. IRD, Congrès de la Nouvelle-Calédonie, Marseille, 246 p.

► Quelle contribution pour un observatoire de l'environnement dans les politiques de l'eau ? Le cas de l'OEIL : l'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie

► **Fabien Albouy**

Directeur de l'OEIL

Adrien Bertaud

Responsable du pôle environnement de l'OEIL

Anne Lataste

Responsable du pôle communication de l'OEIL



Figure 1 - Rivière du Grand Sud de Nouvelle-Calédonie. ©OEIL/M.JUNCKER

Résumé

Depuis sa création en 2009, l'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie (OEIL) s'attache à surveiller l'état des milieux naturels, optimiser les outils de suivi environnemental et informer un large public des résultats de ses travaux. Les actions menées dans ce cadre sont bien souvent en lien avec les milieux d'eau douce calédoniens. Elles lui confèrent une expérience de presque douze ans permettant de porter un regard averti sur les menaces qui pèsent sur cette précieuse ressource, son suivi, les outils d'aide **à la gestion** créés, les améliorations qui pourraient être envisagées et les perspectives offertes par la mise en **œuvre de la Politique de l'Eau Partagée (PEP)**.

Abstract

Since 2009, the New Caledonian Environment Observatory (OEIL) has been working to monitor the state of natural environments, optimize environmental monitoring tools and inform a wide audience of the results of its work. The actions carried out within this framework are often related to New Caledonian freshwater environments. With an experience of almost twelve years OEIL is able to take an informed look at the threats to this precious resource, its monitoring, the management tools created, the improvements that could be envisaged and the prospects offered by the implementation of the Shared Water Policy (SWP).

* * *

1. Qu'est-ce que l'OEIL ?

Créé en avril 2009, l'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie (OEIL) est un outil scientifique, au statut d'association (loi 1901), dont les principales missions sont :

- **La surveillance des milieux naturels** afin d'en qualifier l'état, décrire les éventuelles perturbations et leurs origines ;
- **L'optimisation de la surveillance environnementale**, notamment à travers le développement d'outils de gestion des données environnementales, de protocoles de suivi standardisés ou d'indicateurs ;
- **L'information d'un large public**, incluant les décideurs et les divers acteurs de la gestion de l'environnement, les populations riveraines des zones surveillées et bien sûr le grand public.

Pour bien comprendre ses fonctions multiples, il faut revenir à la genèse de la structure. Au cours de la première décennie de ce siècle, alors que s'opérait la construction d'un complexe industriel et minier de dimension mondiale dans le sud de la Nouvelle-Calédonie, la société civile locale (population et associations de protection de l'environnement) a réclamé la création d'une entité scientifique indépendante, dans le but de disposer d'une information impartiale et factuelle sur l'état de l'environnement. Pour répondre à cette attente, l'Observatoire de l'environnement (OEIL) a été créé avec un modèle de gouvernance collégiale, qui rassemble aujourd'hui 25 structures, rassemblées en six collèges : les institutions, au premier rang desquelles la province Sud, les entreprises privées du secteur industriel et minier, les associations de protection de l'environnement, les communes, les représentants des populations locales, et les acteurs d'autres secteurs économiques. Se retrouvent ainsi à la table de l'OEIL, des parties prenantes aux intérêts intrinsèquement divergents qui réussissent depuis douze ans le difficile exercice de la recherche du consensus autour de questions environnementales. Cela n'est possible que parce que l'OEIL délivre une information exclusivement factuelle, s'appuyant sur l'expertise d'un Conseil Scientifique dont les membres bénévoles s'engagent à ne pas avoir de conflit d'intérêt de quelque sorte qui serait incompatible avec leur engagement auprès de l'OEIL. Comme en atteste une enquête i-Scope de 2019 pour l'OEIL, tout effort de transparence concernant les questions environnementales est bienvenu, car seulement 28 % de la population calédonienne s'estime suffisamment informée sur l'état de l'environnement. La création de l'Observatoire a néanmoins permis de progresser sur la question puisqu'un tiers des personnes qui le connaissent déclare que sa connaissance de l'état de l'environnement s'est améliorée grâce à ses publications, et ce chiffre atteint jusqu'à 62 % dans les zones d'action prioritaires de la structure.

Par la diffusion d'une information transparente adaptée à tous les niveaux de lecture et de compréhension, en rendant possibles les échanges entre toutes les parties prenantes, un tel outil participe donc à nous amener vers une société éclairée et actrice de la gestion de son environnement. Cet état d'esprit se retrouve dans la dynamique insufflée par l'adoption début 2019 par le congrès de la Nouvelle-Calédonie du schéma d'orientation de la Politique de l'Eau Partagée (PEP). Partant du principe que l'eau est un « enjeu stratégique et global », et qu'en Nouvelle-Calédonie, « elle est au cœur de nombreux équilibres qui sont menacés »¹, les acteurs concernés se sont fixés des objectifs consignés dans ce schéma d'orientation pour les décennies à venir.



Figure 2 – Ripisylve et fonds de rivière de Nouvelle-Calédonie. ©OEIL/M. Juncker

L'eau fait le lien entre toutes choses du monde vivant, et occupe par conséquent une grande part des travaux d'un observatoire tel que l'OEIL. D'abord centrés sur la zone d'influence du complexe industriel et minier du Sud, ses périmètres géographiques et thématiques d'action prioritaire se sont élargis au fil des ans : le travail de diagnostic environnemental annuel s'étend désormais jusqu'à Thio^{2,3} ; des synthèses de connaissances ont été réalisées sur la côte Oubliée⁴, Thio⁵, et l'île des Pins⁶, des outils de bancarisation et d'homogénéisation des données de suivi, ainsi que des indicateurs adaptés aux spécificités locales, ont été produits et mis à la disposition des opérateurs à l'échelle du pays, de même que des outils de suivi et d'analyse des incendies et de l'érosion. Au travers de ses missions, il est donc attendu que l'OEIL fournisse, entre autres services, des informations sur l'état des milieux naturels aquatiques et terrestres, couvrant ainsi un large panel d'écosystèmes parmi lesquels les lacs, les dolines, les creeks et rivières ou encore les eaux souterraines : en deux mots, les eaux douces.

2. Les milieux aquatiques d'eau douce en Nouvelle-Calédonie : précieux et menacés

En Nouvelle-Calédonie, comme ailleurs, les milieux aquatiques d'eau douce et la ressource en eau associée représentent des enjeux fondamentaux pour notre société. Les services rendus par ces écosystèmes à la population sont nombreux et, pour certains, irremplaçables tant il serait coûteux de les compenser technologiquement et donc financièrement.

2. Lien vers les brochures grand public : www.oeil.nc/fr/page/bilans-environnementaux

3. Pour consulter les derniers bilans techniques de l'état de l'environnement :

– Grand Sud : Desoutter L., Bertaud A. (2019). *Bilan technique 2018 : Synthèse annuelle des résultats des suivis environnementaux du Grand Sud pour l'année 2018*. Rapport d'étude OEIL, 147 pages.

Lien vers le rapport : www.oeil.nc/cdrn/index.php/resource/bibliographie/view/29872

– Thio et Dothio : Desoutter L., Bertaud A. (2020). *Bilan technique 2018 : synthèse annuelle des résultats des suivis environnementaux de Thio*. Rapport d'étude OEIL, 90 pages.

Lien vers le rapport : www.oeil.nc/cdrn/index.php/resource/bibliographie/view/29873

4. Guillemot N., Gaillard T., Lagrange A. (2016). *État des connaissances sur la biodiversité et l'environnement dans la région de la côte Oubliée « Woen Vùu » et identification des intérêts écologiques*. Rapport d'étude OEIL, 207 pages.

5. Saint Germès N., Bertaud A., N'Guyen Van Soc J-F., Albouy F., Juncker M. (2017), *Synthèse des connaissances environnementales sur les bassins versants de Thio et Dothio*. Rapport d'étude OEIL, 373 pages.

6. À paraître en 2021.



Figure 3 - Rivière du grand sud de la Nouvelle-Calédonie. ©OEIL/M. Juncker

Le premier de ces services est de fournir à l'Homme toute l'eau douce dont il peut avoir besoin. Au-delà des usages domestiques, de nombreuses activités économiques comme l'industrie (métallurgie, agro-alimentaire, etc.), le tourisme et l'agriculture sont dépendantes de sa disponibilité comme de sa qualité. Sur la Grande Terre, 90 % des captages destinés à la production d'eau potable sont implantés sur des cours d'eau. S'assurer de l'état d'équilibre des écosystèmes qui composent les bassins versants producteurs d'eau potable constitue donc un enjeu capital.



Figure 4 - Biodiversité des rivières de Nouvelle-Calédonie. ©OEIL

De plus, les milieux aquatiques de l'archipel représentent également un patrimoine naturel considérable comportant notamment de nombreuses espèces animales ou végétales endémiques au territoire. Selon les dernières données dont on dispose, pas moins de 75 % des insectes peuplant ces zones sont endémiques, de même que plus de la moitié des 167 espèces végétales de la ripisylve, c'est-à-dire la végétation des berges des cours d'eau, lacs et autres dolines. La richesse insoupçonnée de ces écosystèmes est telle qu'une région en particulier, celle des lacs du Grand Sud néo-calédonien, que les calédoniens connaissent en tant que « plaine des lacs », bénéficie d'un statut reconnaissant son unicité et sa fragilité par sa labellisation à la convention Ramsar⁷ en 2014⁸, l'intégrant depuis lors à la liste des zones humides reconnues d'importance internationale par les Nations Unies.



Figure 5 - Lacs du grand sud néo-calédonien. ©OEIL

Mais malgré leur importance reconnue, ces milieux d'une grande richesse sont soumis à de nombreuses pressions :

- Les incendies, l'activité minière, les espèces envahissantes herbivores (cerfs, cochons) ou encore l'artificialisation des sols dégradent le couvert végétal et exposent les sols à l'érosion. À titre d'exemple, en 2019, 17 % des feux de brousse ont touché des périmètres de protection des eaux, sur près de 7 000 hectares. Par ailleurs, une étude estimait en 2016 que la couverture végétale dans 90 % des périmètres de protection des eaux de Nouvelle-Calédonie était dégradée (Andreoli R. *et al.*, 2016⁹), exposant les sols à l'érosion ;

7. « La Convention sur les zones humides d'importance internationale, plus connue sous le nom de Convention Ramsar, est un traité international qui prône la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. C'est le seul traité mondial portant sur un seul écosystème. » Source : www.ramsar.org.

8. Lien vers la fiche Ramsar n° 2194 « Les Lacs du grand sud néo-calédonien » : www.bit.ly/ramsar_2194

9. Andreoli R., Cieslak J.-D., van Haaren B., Géraux H., 2016, *Diagnostic de la couverture forestière et des services écosystémiques des Périmètres de Protection Éloignée des Captages d'Eau sur la Grande Terre et l'Île des Pins en Nouvelle-Calédonie*. Rapport d'expertise BLUECHAM SAS/WWF, Nouméa, Nouvelle-Calédonie, 102 pages.

- L'assainissement des effluents urbains, industriels et agricoles est encore perfectible malgré des efforts conséquents depuis une décennie : la présence et les activités humaines sont à l'origine de rejets de substances polluantes ;
- La surexploitation de la ressource en eau et les aménagements sur les cours d'eau perturbent les écosystèmes et mettent à mal la pérennité de l'accès à l'eau pour les générations à venir ;
- Le changement climatique, selon de récentes estimations, induira une baisse de 20 % des précipitations en moyenne d'ici 2100 avec de grandes disparités sur le territoire (Menkes C. *et al.*, 2019¹⁰).

Une ressource précieuse et menacée appelle à des mesures de gestion éclairées et concertées. C'est tout l'enjeu des politiques de l'eau, d'autant plus déterminantes sur un territoire insulaire tel que le nôtre. Bénéficier du plus haut niveau de connaissances possible des milieux dulçaquicoles est un préalable nécessaire à des prises de décision éclairées en la matière, et c'est là que les outils d'observation revêtent toute leur importance.



Figure 6 - La Neburu à Thio : un cours d'eau sous pression érosive. ©Eyefly Pacifique_Gill Chabaud

3. Les travaux de l'observatoire : des outils au service de la Politique de l'Eau Partagée (PEP)

Au cours de ses 12 années d'existence, l'OEIL a mené un certain nombre d'actions structurantes pour le suivi et le diagnostic des milieux aquatiques d'eau douce, afin d'accompagner efficacement la gestion de ces écosystèmes. La littérature grise et les outils ainsi créés viennent aujourd'hui s'inscrire dans les lignes directrices fixées par le schéma d'orientation pour la Politique de l'Eau Partagée (PEP). En voici quelques exemples.

10. Menkes, C., Dutheil, C., Petit, X., Lefèvre, J., Peltier, A., Bador, M. . « Dynamical downscaling of New Caledonia Climate : present-day and projections for the Late Twenty-First Century ». *Geophysical Research Abstracts*. 2019, Vol. 21, p1-1. 1p.



Figure 7 – Mission de standardisation des pêches électriques avec les partenaires locaux et trois experts de l'AFB venus de métropole en 2018. ©DAVAR

Des guides pour la standardisation des protocoles de suivis

Les suivis environnementaux et les données produites ne sont comparables que lorsque les méthodes de prélèvement et d'analyse mises en œuvre sur le terrain sont semblables. Ainsi, depuis 2016, l'OEIL et ses partenaires¹¹ ont édité trois guides méthodologiques pour accompagner les suivis des communautés vivantes des cours d'eau : les macro-invertébrés¹², les poissons et crustacés¹³, et les diatomées^{14,15}.

11. Asconit Consultants, Bio eKo, CNRT Nickel et son environnement, DAFE, DAVAR, Eco In'Eau, Ethyco, IRSTEA, J. Marquié, OFB, province Nord, province Sud, Université de Lyon 1.
12. Mary N., (2015) « Indice biotique de Nouvelle-Calédonie (IBNC) et Indice biosédimentaire (IBS) ». *Guide méthodologique et technique*. Éditeurs : CNRT, OEIL, DAVAR, 78 pages.
13. Bouchard J., Roset N. & T. Vigneron (2018). « Standardisation du suivi par pêche électrique des peuplements de poissons et crustacés des cours d'eau de Nouvelle-Calédonie ». *Guide technique et méthodologique*. AFB – OEIL, 44 pages + annexes.
14. Marquié, J. & Lefrançois, E., Boutry, S., Coste, M., Delmas, F., Bertaud, A. (2018). *Guide méthodologique pour la mise en œuvre de l'Indice Diatomique de Nouvelle-Calédonie (IDNC)*. Éditeur : OEIL. V1 du 15/03/2019, 51 pages + annexes.
15. Marquié, J., Lefrançois, E., Boutry S., Coste, M., Delmas F., (2018). « Programme Conception d'un atlas taxinomique et d'un indice de bio-évaluation de la qualité écologique des cours d'eau à partir des diatomées benthiques », *Guide iconographique*, Volume 1.

La mise à disposition de la base de données Hydrobio¹⁶

Depuis 2012, l'OEIL a construit et met gracieusement à la disposition de l'ensemble des opérateurs du pays l'application *Hydrobio*. C'est un logiciel permettant de saisir, gérer, banqueriser et consulter les données relatives aux suivis hydro-biologiques des cours d'eau de Nouvelle-Calédonie. Ainsi les informations collectées dans le cadre des suivis des populations de macro-invertébrés, poissons et crustacés sont centralisées et archivées de manière homogène et sécurisée. L'outil sera très prochainement adapté également à la saisie des données de prélèvement des diatomées, ces microalgues indicatrices de perturbations des cours d'eau. *Hydrobio* permet donc de garantir une structuration standardisée des données des utilisateurs, et leur pérennisation. En clair, les données saisies sont rendues comparables entre elles, géographiquement et dans le temps, et stockées en sécurité, avec *in fine* la possibilité d'exploiter sur le long terme les informations collectées lors des suivis environnementaux. *Hydrobio* compte aujourd'hui pas moins de 51 professionnels utilisateurs qui ont utilisé l'outil pour saisir plus de 2 800 fiches de relevés de terrain sur les communautés de macro-invertébrés, et près de 1 400 sur les poissons et crustacés d'eau douce. Ainsi, l'outil référence désormais environ 1 500 taxons d'invertébrés et 1 900 espèces de poissons et crustacés.

Le développement d'indicateurs d'état des cours d'eau de Nouvelle-Calédonie

Trois indicateurs basés sur l'étude des communautés de macro-invertébrés et des diatomées des cours d'eau de Nouvelle-Calédonie ont été respectivement révisés et développés dans le cadre des activités de l'OEIL et de ses partenaires¹⁷. En ce qui concerne les populations de macro-invertébrés benthiques, il s'agit de l'Indice biotique de Nouvelle-Calédonie (IBNC), et de l'Indice bio-sédimentaire (IBS)¹⁸ qui sont désormais intégrés dans la réglementation des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE). Le dernier, publié en 2019, est l'Indice diatomique de Nouvelle-Calédonie (IDNC)¹⁹, en cours de déploiement. Ces indicateurs permettent d'apporter un éclairage concernant la qualité écologique des rivières au regard des pressions sédimentaires liées à l'érosion, ou des perturbations d'origines organiques.



Figure 8 - Formation des opérateurs (bureaux d'étude, techniciens DAVAR, etc.) aux prélèvements de diatomées dans le cadre de la publication de l'IDNC en mars 2019. ©OEIL

16. Base de données Hydrobio : www.oeil.nc/fr/hydrobio

17. Asconit Consultants, Bio eKo, CNRT Nickel et son environnement, DAFE, DAVAR, Eco In'Eau, Ethyco, IRSTEA, J. Marquié, OFB, province Nord, province Sud, Université de Lyon 1.

18. Mary N. (2015). « Amélioration des méthodes indicielles IBNC et IBS. Phase 3 : Validation des indices ». Éditeurs : IRSTEA - CNRT - DAVAR - province Sud - province Nord - OEIL. Rapport final 205 pages.

19. Marquié, J. & Boutry, S., Lefrançois, E., Coste, M., Delmas, F. (2018). Programme d'Étude et de Recherche 2012-2016 : « Diatomées des rivières de Nouvelle-Calédonie : Conception d'un nouvel indice de bio-évaluation de la qualité écologique des cours d'eau à partir des diatomées benthiques ». Rapport final d'élaboration de l'IDNC (V2-2 du 16-10- 2018). Irstea - ASCONIT - DAVAR - OEIL Eds. Tome 1 : 268 pages. Tome 2 (Annexes) : 122 pages.

La définition de seuils de référence physico-chimiques pour les cours d'eau du Grand Sud

L'étude des écosystèmes situés hors d'influence anthropique, dits écosystèmes de référence, est particulièrement importante afin de disposer d'éléments de comparaison avec les zones potentiellement perturbées, qui sont, en général, celles qui font l'objet d'études. L'idée, lorsque l'on prend une mesure dans un cours d'eau dont on veut évaluer l'état écologique, est de savoir si la valeur que l'on mesure est en-dessous, au-dessus ou équivalente à ce que l'on trouve dans le milieu de référence. Dans cette perspective, l'OEIL a publié en 2019 une étude²⁰ ayant permis de qualifier les gammes de valeurs pour 24 paramètres physicochimiques mesurés dans des rivières de référence de l'hydro-écorégion du Grand Sud de la Nouvelle-Calédonie, grâce à des données exploitées de l'OEIL, de la DAVAR, et de Vale NC. Les grilles de valeurs publiées constituent ainsi une connaissance de base sur la physicochimie des cours d'eau du Grand sud lorsqu'ils ne sont pas perturbés.

Le suivi des cours d'eau de référence

Alors que le suivi des cours d'eau de référence ne fait en général pas partie des obligations réglementaires des opérateurs miniers, il est pourtant indispensable lorsqu'il s'agit d'interpréter les mesures faites sur des cours d'eau potentiellement perturbés. C'est pourquoi, dans le cadre des diagnostics annuels qu'il produit depuis 2013 sur l'état des milieux naturels dans la zone sous influence de Vale NC, ainsi que depuis 2018 des zones sous influence minière à Thio, l'OEIL a conduit, lorsque cela a été possible, des campagnes de suivi complémentaires sur les cours d'eau de référence à des fins de comparaison avec les données collectées par les opérateurs industriels et miniers.



Figure 9 - Prélèvement d'eau dans une rivière du grand sud de la Nouvelle-Calédonie à des fins d'analyses physico-chimiques en 2021. ©OEIL

La caractérisation des principales pressions sur la ressource en eau

La gestion des milieux aquatiques d'eau douce ne pourrait se dispenser d'une bonne connaissance des pressions qui influencent leur qualité. Dans cette optique, l'OEIL travaille depuis plusieurs années à la caractérisation de l'érosion sur l'ensemble de la province Sud et des incendies à l'échelle du territoire, notamment via la production de cartes donnant l'emprise précise de ces pressions.

20. Guillemot N, Dominique Y. (2020) *Seuils indicateurs pour la surveillance des paramètres physico-chimiques dans les eaux douces superficielles du Grand Sud - Phase 2 : Finalisation de l'approche analytique et implication des futurs utilisateurs, calcul et présentation des gammes de référence, recommandations*. Rapport OEIL, 59 pages.

En ce qui concerne l'érosion, une étude spécifique aux formes érosives en province Sud, s'appliquant à déterminer leurs origines, est en cours de finalisation en 2021.

Du côté des incendies, de nombreux outils gratuits d'alerte, de suivi et d'étude ont été produits par l'observatoire ces dernières années. Le système « Alerte Incendies » permet à quiconque de s'abonner²¹ pour recevoir par mail une alerte personnalisée dès lors qu'un incendie sera détecté par satellite dans la zone définie par les critères géographiques ou thématiques choisis par l'utilisateur. Ce système est désormais intégré à la chaîne opérationnelle de la Direction de la Sécurité Civile et de la Gestion des Risques (DSCGR) et montre toute son utilité : en 2019, année noire avec près de 50 000 hectares brûlés à l'échelle du pays, pour 14 % des incendies dont la Direction de la sécurité civile et de la gestion des risques (DSCGR) a été informée, l'information venait du système d'Alerte Incendies de l'OEIL.



Figure 10 - Capture d'écran du géoportail Vulcain montrant l'ensemble des incendies détectés par les trois satellites du système d'alerte pour l'année 2020. ©OEIL/Nasa, Jaxa

Le géoportail Vulcain²² permet, quant à lui, de visualiser l'ensemble des incendies détectés dans le pays pour une période donnée, en les croisant avec les informations relatives aux enjeux environnementaux. On peut donc, par exemple, superposer les périmètres de protection des captages d'eau, les zones de forêt humide, ou encore les aires protégées avec les surfaces brûlées détectées depuis 2001.

21. Pour s'abonner à Alerte Incendies : www.oeil.nc/AlerteIncendies/AbonnezVous

22. Pour consulter le géoportail Vulcain : www.geoportail.oeil.nc/AlerteIncendies

Il est également possible de s'intéresser plus en détail à un événement en particulier. Par exemple, la Figure 11 montre une image satellite infra rouge sur laquelle la surface brûlée apparaît en noir et recouvre une grande partie du périmètre de captage d'eau potable (contour bleu).

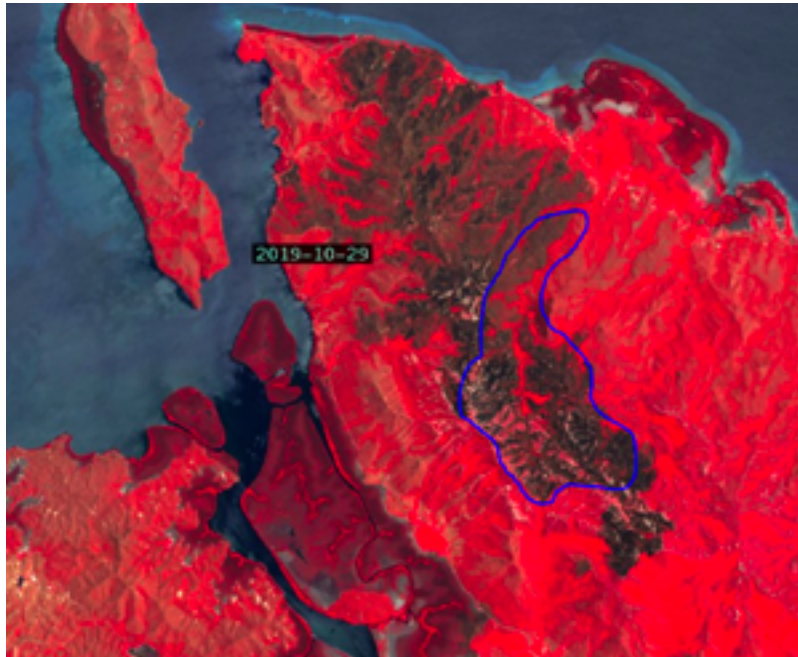


Figure 11 – Image satellitaire du programme européen Copernicus montrant la trace (en noir) laissée par l'incendie de fin octobre 2019 sur la commune de Ouégoa, ayant fortement touché un périmètre de protection de captage d'eau (contour bleu). ©OEIL/Copernicus

Le traitement des données disponibles grâce à des programmes spatiaux européen, américain et japonais, croisées avec les données géographiques des enjeux environnementaux sur notre archipel permet donc une analyse fine du phénomène. Cela donne lieu à la publication chaque année d'un bilan détaillé de l'impact environnemental des incendies en Nouvelle-Calédonie²³.

23. Pour consulter :

- Le dernier bilan technique : bit.ly/Bi2018-rapport
- Le dernier bilan grand public : bit.ly/Bi2018-brochure

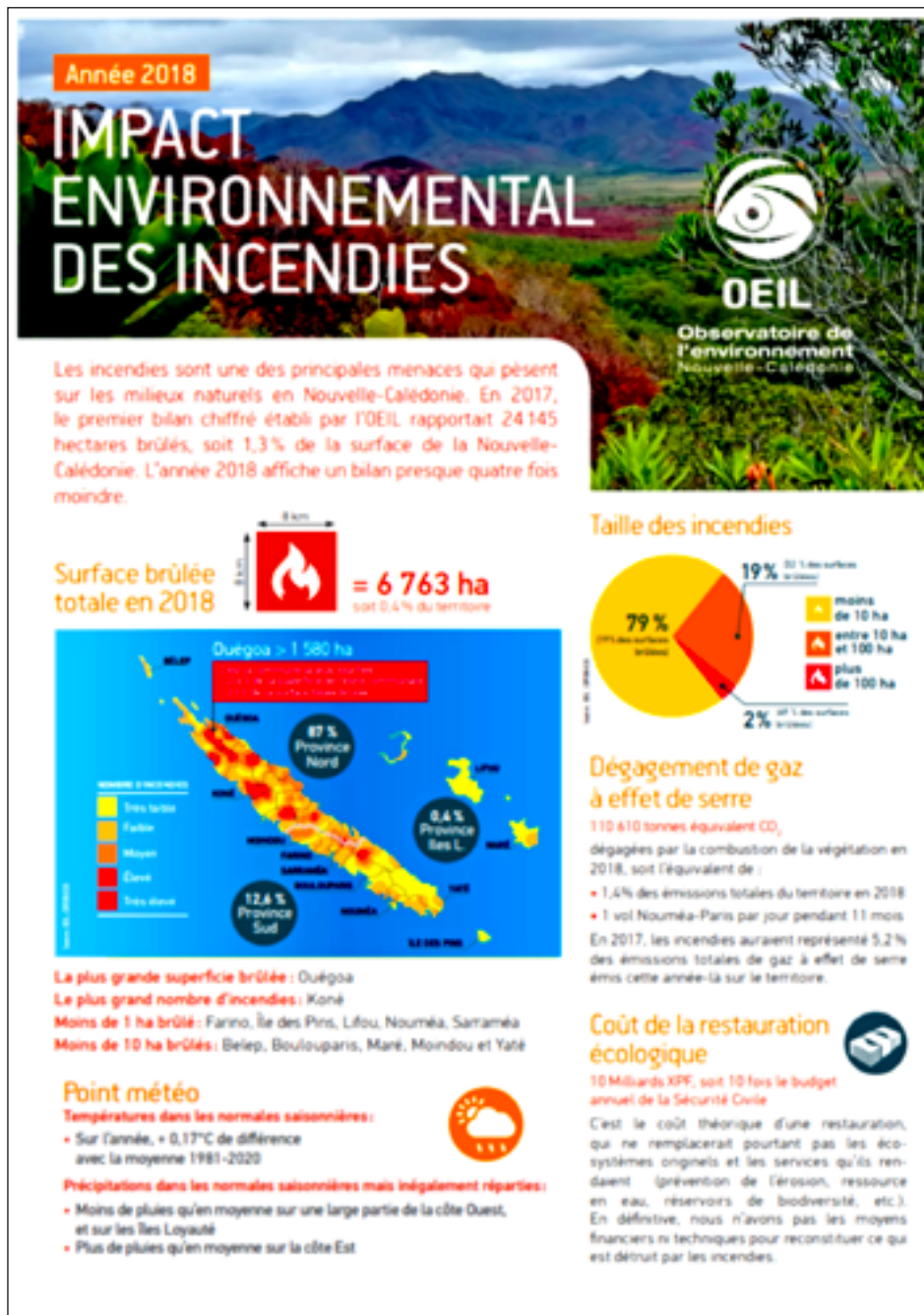


Figure 12 - Plaquette d'information sur le bilan chiffré de l'impact environnemental des incendies de 2018 sur la Nouvelle-Calédonie. ©OEIL

Des diagnostics précis sur des zones à enjeux

L'ensemble des outils développés par l'OEIL vise à permettre d'évaluer l'état des milieux naturels sous pression anthropique et leurs évolutions. Cela inclut les milieux d'eau douce. L'observatoire établit donc chaque année des diagnostics comportant un volet dulçaquicole : depuis huit ans sur le Grand Sud et depuis 2018 sur la commune de Thio. Ces évaluations réalisées selon une méthodologie analytique, décrite et menée collégialement avec l'ensemble des experts et parties prenantes concernés sont uniques sur le territoire et délivrent une information pour les gestionnaires sous forme d'un bilan technique mais aussi pour le grand public grâce à des supports de communication adaptés (brochures, chroniques radio, réseaux sociaux, etc.).

Des recommandations pour réviser les plans de suivi

Dans le cadre de ses travaux de diagnostics, l'OEIL a été amené à développer une expertise sur les dispositifs de suivi environnemental. L'autorité de tutelle l'avait notamment missionné sur la révision des plans de suivi autour du complexe industriel et minier du Sud. Une étude complète, assortie de recommandations précises, a été remise à la province Sud entre 2016 pour les eaux douces et 2018 pour les milieux terrestres. Elle s'attache à proposer très précisément une optimisation des plans de surveillance existants, à coût constant, en agissant sur les objectifs des suivis, les choix d'implantation des points de mesures, la fréquence des suivis, les paramètres et indicateurs sélectionnés, la gestion des données, le rapportage, et inclut également des préconisations en matière de développement méthodologique et de programme d'acquisition de connaissances.

La mise à disposition du géoportail Galaxia²⁴

Baptisé du nom d'une espèce rare et menacée de poisson présente dans la plaine des lacs, *Galaxia neocaledonicus*, le géoportail Galaxia donne accès à des dizaines de milliers de données relatives à des mesures biologiques et physicochimiques effectuées en province Sud. C'est le seul outil du territoire donnant accès à un volume aussi important de données brutes. Principalement issues des suivis réglementaires effectués dans le Grand Sud et à Thio, les informations de ce portail sont accessibles à tous.

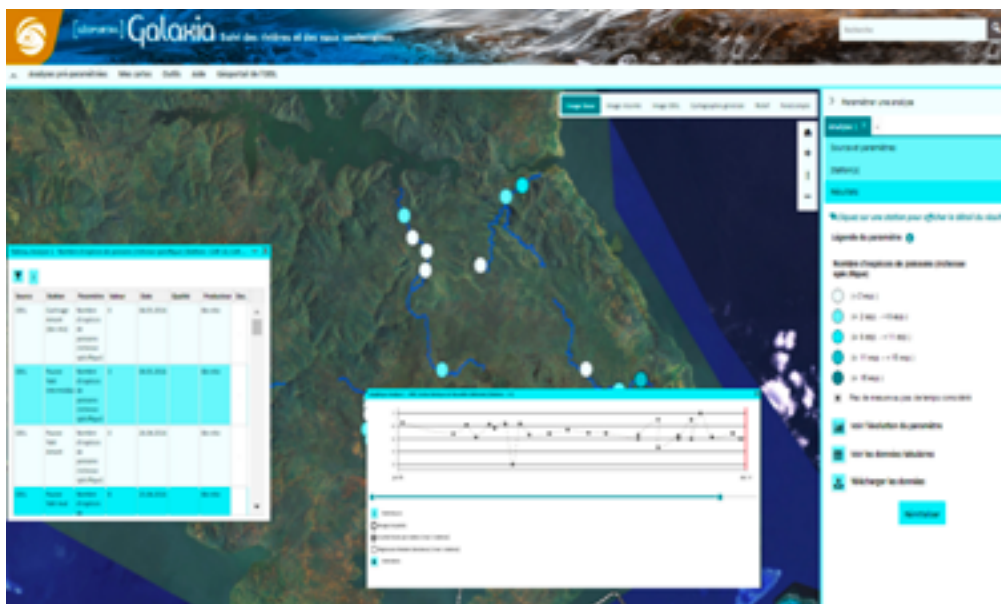


Figure 13 - Capture d'écran du géoportail Galaxia. ©OEIL

La publication d'outils d'information accessibles à tous²⁵

« Un homme averti en vaut deux » dit le proverbe. C'est bien ce principe qui prévaut à la mission d'information portée par l'observatoire. L'ensemble des travaux techniques font l'objet d'une diffusion ciblée, adaptée aux différents publics. Des éditions grand public (OEIL Magazine, plaquettes thématiques, chroniques radiophoniques, publications sur les réseaux sociaux, stands d'information sur de nombreux événements, interventions scolaires, etc.), apportent une information accessible à tous que chacun peut s'approprier. Pour aller plus loin, le site web www.oeil.nc est une mine d'informations avec notamment

24. Géoportail Galaxia : www.oeil.nc/page/Galaxia

25. Pour accéder aux éditions de l'OEIL : www.oeil.nc/fr/page/supports-dinformatiions

plus de 11 000 documents référencés (rapports et études sur l'environnement en Nouvelle-Calédonie) sur sa bibliothèque numérique, librement accessible. Des tableaux de bord, ainsi que les recommandations et avis du Conseil Scientifique sont également régulièrement restitués aux institutions gestionnaires de l'environnement.

L'accès à l'information environnementale est un droit, et la performance des politiques publiques est décuplée lorsque la population se les approprie : rendre accessibles toutes les informations relatives à ce que l'on sait de notre ressource en eau douce occupe de ce fait une importance centrale dans les objectifs de la PEP. Des structures telles que l'Observatoire de l'environnement participent à leur niveau à ce que cet objectif puisse être collectivement atteint.



Figure 14 - Démonstration de prélèvement de diatomées sur la Neburu à Thio lors du tournage en 2020 de l'émission Empreinte²⁶ sur les impacts de l'exploitation minière. ©Gill Chabaud

4. Disposer d'informations pertinentes : une nécessité pour les politiques publiques

La quantité et la qualité de la ressource en eau dépendent étroitement de l'état de santé des milieux naturels qui les produisent : il ne s'agit donc pas simplement de s'intéresser à l'état d'un cours d'eau mais aussi de bien comprendre l'ensemble des phénomènes à l'œuvre pour qu'il y ait de l'eau de qualité dans ce cours d'eau de manière pérenne. Ainsi, les gestionnaires de l'environnement ont besoin d'informations complètes et pertinentes sur les milieux d'eau douce pour :

- juger de leur intégrité globale (physicochimie et biologie),
- prendre les mesures de gestion adaptées,
- évaluer l'efficacité de ces mesures.

26. Pour visionner les épisodes d'«Empreinte», l'émission environnementale de la chaîne Caledonia : www.caledonia.nc/les-replays/empreinte



Figure 15 - Schéma fonctionnel de la gestion environnementale. ©OEIL

Notre capacité à suivre et à diagnostiquer l'état des milieux naturels d'eau douces est donc déterminante pour mener une gestion éclairée.

Au cours de ses 12 années d'exercice, l'OEIL a rencontré à diverses reprises des difficultés dans la réalisation de ses diagnostics liées à un déficit de connaissances ou à l'impossibilité d'accéder à des données de suivi exploitables. Fort de son expérience technique en la matière, l'observatoire peut modestement, et dans le respect des compétences de chacun, faire les quelques observations ci-après.

✓ **Les réseaux publics de surveillance de la qualité de l'eau devraient être plus largement développés.** Sur le plan géographique, de nombreux bassins versants soumis à pressions ne font l'objet d'aucune surveillance. Quant à l'effort de surveillance, l'on devrait pouvoir se donner les moyens de l'accroître (nombre de stations, paramètres mesurés, fréquence des mesures) et d'assurer sa pérennité. En effet, les acquisitions ponctuelles de données apportent finalement peu d'informations exploitables. Ceci est particulièrement exacerbé sur le compartiment biologique.

À titre de comparaison, en se référant aux réseaux publics métropolitains, sans inclure le suivi des ICPE, on comptait en 2015, 3 756 stations de surveillance de la qualité des rivières dans l'Hexagone. Rapporté à la surface terrestre de la Nouvelle-Calédonie, un tel suivi déployé avec la même densité de stations correspondrait à la mise en place de 126 stations de suivi sur le territoire. Selon la DAVAR, principal acteur public déployant une surveillance sur les eaux douces, il en existe actuellement 64 pour le suivi physico-chimique de 14 bassins versants prioritaires. En effet, depuis 2018, dans le cadre de la PEP, le réseau de surveillance de la qualité de l'eau a été révisé pour avoir une vision plus élargie de la qualité de la ressource : une réduction du nombre de stations de surveillance par bassin versant a permis de doubler le nombre de bassins versants suivis, ainsi que la fréquence des prélèvements. De plus, des stations de référence qui n'existaient pas auparavant ont pu être ajoutées, tout cela amenant à plus de 300 prélèvements par an.

C'est un progrès qu'a impulsé la PEP, mais les réseaux publics de surveillance restent en deçà de ce qui est pratiqué ailleurs sur le territoire français. Si le niveau de pression est globalement plus faible qu'en métropole, la richesse en termes de biodiversité justifierait de disposer d'un effort au moins identique.



Figure 16 - Galets des rivières de Nouvelle-Calédonie. ©OEIL/M. Juncker

✓ **Les réseaux publics de surveillance de la qualité de l'eau devraient dépasser la considération des usages directs.** À ce jour, les réseaux publics calédoniens sont essentiellement limités à des objectifs d'usage (consommation humaine/agricole) ou sanitaire, alors qu'ils devraient aussi pouvoir poursuivre des objectifs de surveillance environnementale.

✓ **Le suivi de la qualité environnementale de l'eau est très majoritairement assuré par le secteur privé** dans le cadre des prescriptions réglementaires. Il est par conséquent peu étendu géographiquement, puisque circonscrit à l'environnement proche des infrastructures potentiellement polluantes. Ces suivis sont par ailleurs très hétérogènes en matière d'effort d'échantillonnage et d'inventaire selon les différents sites et, par nature, non pérennes puisqu'ils sont liés à la durée de l'exploitation de l'entreprise concernée.

✓ **La mise en cohérence des suivis publics et privés devrait être réfléchi et réalisée.** Un tel travail collectif permettrait d'assurer des suivis étendus sur l'ensemble du continuum du bassin versant, des crêtes jusqu'au lagon, et de tenir compte du fonctionnement des écosystèmes tout en mutualisant les efforts de suivi entre les différents acteurs.

✓ **Il est important de s'assurer de la robustesse des données collectées.** De manière générale, la conception même des réseaux de suivis (emplacement des stations, paramètres mesurés, fréquence, etc.) devrait intégrer systématiquement des objectifs de robustesse et d'opposabilité des interprétations, c'est-à-dire faire en sorte que les données collectées, si elles sont consultées par plusieurs experts, amèneront toujours à la même interprétation. Cela s'obtient notamment en s'assurant que les données sont d'une part assez nombreuses et d'assez bonne qualité pour pouvoir établir des statistiques, et d'autre part que la comparaison des résultats est possible entre zones d'étude et zones hors influence de la source de perturbation suspectée.

✓ **Les données environnementales collectées doivent être rendues accessibles.** L'accès aux données environnementales collectées sur les milieux d'eau douce, bien que prévu dans la réglementation, doit être amélioré. La solution repose notamment sur la mise en œuvre de systèmes d'information publics et en capacité de gérer les informations produites directement par les collectivités ou dans un cadre réglementaire. Les données brutes (sans agrégation géographique ou temporelle, sans calculs de

métriques, etc.) produites par les acteurs privés mais aussi publics, sont rarement compilées, référencées et structurées dans des formats exploitables. La bancarisation des données, qui consiste à assurer leur sauvegarde et leur utilisation dans le temps, n'est pas réalisée par les acteurs publics. Au regard du prix élevé des analyses, c'est un capital de connaissance unique qui est soit perdu, soit, au mieux, insuffisamment valorisé. Cette absence globale de gestion des données collectées rend extrêmement difficile, voire impossible, la conduite d'études nécessitant de prendre de la hauteur, grâce à un large champ de vision spatial ou temporel qui, pourtant, pourrait exister.



Figure 17 - Prélèvements par le bureau d'étude Ethyco dans le cadre du suivi d'un épisode de pollution sur la rivière des Pirogues en octobre 2019. ©OEIL

✓ **Des outils de diagnostic restent à créer ou adapter.** Il apparaît nécessaire aujourd'hui d'avancer sur la mise en place :

- de seuils de qualité adaptés au territoire pour les paramètres physicochimiques de l'eau,
- d'études d'écotoxicité adaptées à la biologie locale de manière à pouvoir appréhender les effets des polluants sur les organismes calédoniens ;
- de bioindicateurs complémentaires adaptés aux espèces locales, validés scientifiquement sur différents compartiments du vivant ;
- d'indicateurs basés sur la morphologie des cours d'eau calédoniens ;
- de référentiels géographiques partagés décrivant le réseau hydrologique, les masses d'eau, les stations de mesure, etc.

À noter qu'au-delà de limiter nos capacités collectives de diagnostic, le manque de « normes » locales rend souvent difficile, dans le cas par exemple des installations classées (ICPE), de pouvoir déterminer factuellement l'écart entre ce qui a été autorisé dans le cadre des études d'impact et ce qui se produit réellement lors de l'exploitation.



Figure 18 - Creek dans le grand sud de la Nouvelle-Calédonie. ©OEIL

✓ **Des connaissances scientifiques manquent encore.** Les acteurs en charge de diagnostiquer les milieux rencontrent encore fréquemment l'écueil du manque de connaissances relatives au fonctionnement des milieux naturels liés à la ressource en eau douce. Il reste encore beaucoup à apprendre sur les espèces peuplant les milieux dulçaquicoles (trait de vie, etc.), sur les réseaux hydrologiques ou les formations très particulières que sont les dolines ou les systèmes karstiques, mais aussi sur les menaces qui pèsent sur eux, comme les espèces envahissantes ou l'érosion. De plus, les pressions sont multiples et, souvent, se superposent. L'imbrication des pressions actuelles (urbanisation, industrie, mine, incendies, etc.) et passées (passif minier, incendies, etc.) complexifie d'autant l'interprétation des diagnostics et la recherche de l'origine des perturbations constatées.

Ce travail d'acquisition de connaissances spécifiques aux écosystèmes liés à la production d'eau douce sur le territoire sera nécessaire pour assurer leur surveillance et leur préservation avec une plus grande efficacité, dans une optique d'exploitation durable.

5. Quelles perspectives en 2021 ?

Si l'importance de la ressource en eau apparaît comme une évidence en milieu insulaire, la nécessité de préserver l'intégrité de l'ensemble du fonctionnement du bassin-versant, qui permet l'existence même de cette ressource, est moins intuitive.

La conscience collective du besoin en informations fiables pour une gestion éclairée de la ressource en eau douce à long terme fait son chemin et se traduit désormais dans le schéma d'orientation de la Politique de l'Eau Partagée. Cela témoigne d'une volonté générale de mettre en place une véritable stratégie autour de l'eau, incluant le besoin d'une surveillance environnementale des milieux aquatiques néocalédoniens structurée.

Ces politiques doivent s'appuyer sur des dispositifs d'évaluation efficaces et mobiliser un panel de compétences à la fois au sein des institutions mais aussi avec l'appui d'organismes partenaires. L'OEIL et les observatoires en général sont des outils au service des gestionnaires et de la société civile contribuant à guider et à évaluer l'action publique. Sur une première décennie d'existence, cet outil a permis un certain nombre d'avancées structurantes visant à améliorer la gestion des eaux douces. Gageons que cet observatoire, actuellement fragilisé par un contexte budgétaire défavorable et un positionnement complexe, conserve des moyens d'intervention suffisants pour maintenir un niveau de contribution utile aux politiques publiques.

Enfin, retenons que la dynamique insufflée dans le cadre de l'élaboration de la Politique de l'Eau Partagée est un signal positif pour l'avenir. Nous appelons de nos vœux qu'elle se concrétise rapidement dans sa mise en œuvre, et perdure dans le temps.

► Gestion participative de l'eau : l'approche par bassin versant

► François Tron

Directeur du Programme de Nouvelle Calédonie, Conservation International

Emmanuel Hernu

Membre fondateur et Vice-Président de l'association Bwără Tortues marines

Régis Duffieux

Président du Conseil de l'eau de La Foa

Résumé

La démarche participative est au cœur des projets de conservation de la nature afin de valoriser les populations locales, leurs compétences et connaissances traditionnelles sur l'état de l'eau et des bassins versants, leurs tendances d'évolution, les facteurs de pression et les causes profondes à l'origine de la dégradation de l'environnement et surtout : les solutions adaptées.

La gestion participative des bassins versants intervient à différentes échelles ; en Nouvelle Calédonie elle concerne essentiellement des initiatives locales sur les bassins versants d'alimentation en eau potable. Ces projets sont peu ressourcés et peu coordonnés et les enseignements rarement capitalisés, limitant leur développement alors que la dégradation des bassins versants, des rivières et des récifs s'accroît, avec des impacts directs et indirects sur les conditions de vie des populations... La régénération forestière naturelle assistée et divers mécanismes incitatifs et de financement pourraient offrir de nouvelles perspectives.

Abstract

The participatory approach is at the heart of nature conservation projects in order to enhance the value of local populations, their skills and traditional knowledge on the state of water and catchments, their evolutionary trends, the pressure factors and root causes of environmental degradation and, above all, the appropriate solutions.

Participatory catchment management occurs at different scales; in New Caledonia it mainly concerns local initiatives on drinking water supply watersheds. These projects are poorly resourced and coordinated, and the lessons learned are rarely capitalised on, limiting their development at a time when the degradation of catchments, rivers and reefs is increasing, with direct and indirect impacts on the living conditions of the populations... Assisted natural forest regeneration and various incentive and financing mechanisms could offer new perspectives.

Au commencement était la parole...

- « Avant lorsqu'il pleuvait, la rivière était couleur du thé ; maintenant, elle est chocolat au lait. »
« Le petit récif est en train de mourir et sur le platier, les trous de récif sont remplis de terre et on a perdu 4 espèces de coquillages qu'on mange ; la mer m'a déjà arraché 9 cocotiers... »
« Maintenant l'eau du robinet est sale, elle rend malade et en plus désormais il faut la payer ! »
« Avant, y'avait des loches carites de 200 kg dans l'embouchure, elles vivaient dans des trous d'eau de 6 m de profondeur ; maintenant, les trous d'eau font à peine 2 m et les loches, bien plus rares, dépassent rarement 40 kg. »
« Quand on regarde la forêt de loin, elle a l'air belle, mais dans 30 ans, peut-être ce sera un désert... En réalité, la forêt est ravagée, saccagée, massacrée par les cerfs et les cochons. Le sous-bois a disparu et le sol est complètement érodé : les arbres ont les racines en l'air. Les cerfs et les cochons se roulent et urinent dans les sources : désormais j'hésite à me baigner dans la rivière car je sens leur odeur. Les cerfs et cochons sont un fléau. Ce n'est plus le temps du constat, maintenant, il faut passer à l'attaque. »
« L'arrivée de l'eau à la maison grâce au réseau d'eau potable nous a déconnecté de la source : on ne sait plus d'où vient l'eau ; il faut nous reconnecter... »
« Un feu mal maîtrisé s'est échappé et a tout brûlé, alors on est tous allé planter des arbres, pour réparer, parce que l'eau, c'est la vie ! »
« L'eau, c'est ce que la nature a de plus précieux à nous donner ; on a mis en place des consignes sur le feu et on voit les résultats. »
« Pour le feu, oui, on a un rôle à jouer, mais pour les cerfs et les cochons, on dénonce ça depuis longtemps, mais on n'a pas les moyens d'agir et ceux qui ont les moyens d'agir ne font rien... »
« Nous devons prendre soin du lieu auquel nous appartenons, comme de l'ensemble du territoire. »
« Nous on est motivés, mais quelle est l'échelle de l'action pour être efficace, tant en termes géographiques que de niveau d'efforts à déployer ? Comment peut-on financer cela ? »

Ces témoignages, recueillis auprès des clans Ouillatte, Farino, Teimpouenne, Paoueta, Bealo, Mampasse, Wenahine, Poedi, de responsables associatifs, d'un ancien membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en charge de la Politique de l'Eau Partagée et d'élus de la commune de La Foa, illustrent le lien qui relie la mer à la terre grâce à l'eau douce, mais aussi notre société humaine à la nature.

Ces propos nous renseignent également sur l'état de l'eau et des milieux naturels associés, assez souvent critique, avec des impacts directs et indirects sur les conditions de vie des populations, le coût de la gestion de l'eau ; les tensions sociales sont manifestes et parfois coûteuses... Ces messages appellent à une action à l'échelle des enjeux et les pistes de solutions sont tangibles avec des cobénéfices importants, mais les mécanismes d'accompagnement et de soutien sont jusqu'à présent absents, insuffisants ou inadaptés.

Petits et grands bassins versants : des logiques d'approche différentes

L'eau et sa gestion participative peut être appréhendée selon deux échelles géographiques d'intérêt notoire :

- les bassins versants d'alimentation en eau potable (BV AEP) par rapport au service écosystémique stratégique d'approvisionnement en eau potable : sur les 250 BV AEP superficiels en Nouvelle-Calédonie, une cinquantaine sont considérés comme prioritaires par les communes (Conservation International, 2016). Plus de la moitié des bassins versants d'alimentation en eau potable superficiels couvrent moins de 400 hectares. À cette échelle, le consensus en faveur de la protection de l'eau potable et de la restauration des bassins versants est relativement spontané et l'action, à portée humaine, relativement simple à mettre en œuvre.

- les bassins versants côtiers : l'échelle de base, pouvant être de plusieurs milliers, voire dizaines de milliers d'hectares, recouvre de nombreuses fonctions et risques liés à l'eau : l'action nécessite un effort important d'animation et de priorisation avec de nombreux acteurs ; le consensus autour des enjeux, des facteurs de pression et des causes profondes est relativement complexe à établir ; le plan d'actions nécessite des moyens à mettre en œuvre importants et encore non disponibles à l'échelle des enjeux...

Engager en priorité et de manière significative la restauration des petits BV AEP superficiels, dont la dégradation de l'environnement, affecte directement les populations locales, permet de développer stratégiquement l'action et les références technico-économiques, des modèles aux rapports coûts/efficacités convaincants, des compétences et des mécanismes de financement. La restauration des petits bassins versants offre des rapports coûts-efficacité plus attractifs que les grands bassins versants et/ou ceux alimentant des ressources exploitées *via* des forages. Cette approche permet également de mobiliser une grande diversité d'acteurs à travers le Pays.

Intervenir à plus large échelle -en lien avec les besoins de conservation des rivières, récifs et lagon et ainsi préserver les services écosystémiques dont dépendent les populations associées- nécessite d'identifier les priorités stratégiques, de réduire les coûts unitaires (et donc d'innover) et de mettre en place des mécanismes de financement à la hauteur des enjeux. Cette échelle peut présenter l'avantage significatif de coûts de transaction proportionnellement plus faibles et plus particulièrement adaptés aux fonds importants. Si elle est clairement dans les aspirations de la plupart de nos interlocuteurs, elle ne nous est jamais apparue comme une ambition clairement affichée et assumée, avec les moyens nécessaires et coordonnés pour parvenir à des objectifs mesurables et réalistes mobilisant l'ensemble des acteurs concernés.

Gestion participative des petits bassins versants superficiels d'alimentation en eau potable

Le projet de restauration forestière de la tribu de Gohapin, débuté au début des années 2000 entre la chefferie et les habitants de la tribu, la province Nord et le WWF est le premier projet de restauration de BV AEP. Sur Hienghène, à partir de la fin des années 2000 et après quelques actions modestes à Bas-Coulna, le programme Kuc We Marip (la Forêt, l'Eau, la Vie) embrasse l'ensemble des BV AEP de la commune. La prise de conscience et le message se diffusent et la province Nord s'implique auprès d'une dizaine de sites à hauteur de quelques millions de CFP/an pour une centaine de jours d'accompagnement des projets pour le personnel du Service des Milieux et des Ressources Terrestres.

L'intervention de Conservation International et de ses partenaires s'est focalisée jusqu'à présent sur les ressources superficielles d'une trentaine de petits BV AEP, sur 6 communes à travers l'ensemble de la Grande Terre. Nous avons donné une grande place :

- au respect des prérogatives des différentes autorités et leur implication dans les travaux,
- à la mobilisation des associations locales et des riverains.

La mobilisation des acteurs locaux est une approche stratégique pour identifier et mettre en œuvre des solutions adaptées localement. Cette approche permet de valoriser les connaissances traditionnelles et les compétences locales, tout en favorisant les échanges avec l'extérieur et en renforçant les capacités et compétences de tous. Cela vaut à toutes les phases de la vie d'un projet, que ce soit aux stades du diagnostic participatif, de la planification participative, de la mise en œuvre collective, du suivi participatif et de l'évaluation et de l'adaptation des plans opérationnels en fonction des résultats.

Au-delà de la mobilisation des riverains et de la province, compétente en matière d'environnement, l'implication des mairies semble être un facteur clé dans le succès et la pérennité de ces démarches participatives. Les mairies constituent en effet l'administration la plus proche des populations locales et ce sont elles qui ont la compétence de l'adduction en eau potable. Lorsque les bassins versants se dégradent, l'eau se dégrade, que ce soit en qualité (matières en suspension, contaminations microbiologiques) ou en quantité (assecs, crues violentes et destructrices). Cette dégradation de la ressource implique des traitements croissants et des renouvellements plus fréquents des installations, voire des ruptures d'alimentation, augmentant le coût de la gestion de l'eau et l'insatisfaction des bénéficiaires du réseau AEP. Investir dans la gestion et la restauration des BV AEP devrait permettre de contenir, voire réduire ces surcoûts. Les communes de Hienghène, de Houailou et de Dumbéa figurent parmi les communes leaders en la matière ; d'autres leurs emboîtent le pas, notamment Touho, Poindimié, La Foa, Mont Dore...

Lors d'une enquête réalisée en 2014-2016, la plupart des communes évoquent une dégradation de la quantité et qualité de l'eau, invoquant les cerfs et cochons et les feux comme principales causes de dégradation ; la plupart se déclarent prêtes à s'impliquer.

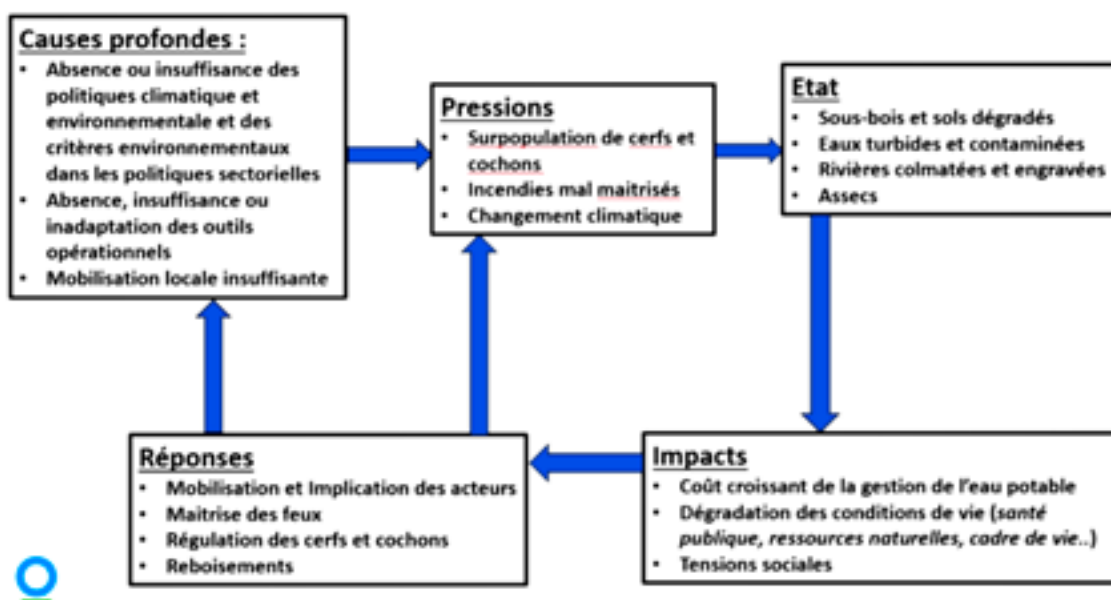


Schéma conceptuel à la base de l'approche stratégique de la gestion participative de l'eau.

Planter pour réparer ?

Que ce soit pour des raisons culturelles historiques ou grâce aux efforts conséquents de revégétalisation sur les anciennes mines et les carrières en fin d'exploitation et de sensibilisation du WWF et nombreuses associations locales, planter des arbres constitue une action désormais très populaire, souvent évoquée dès nos premiers contacts.

Mais quelle garantie de non-feu peut-on espérer d'une opération de reboisement ? Comment protéger ces plantations face aux cerfs ? Quelle est la densité de reboisement, les espèces à favoriser, les stratégies à suivre pour obtenir des résultats en lien avec l'AEP ? Comment assurer le suivi de ces opérations et à quel moment peut-on les clore ? Quels sont les bénéfices en termes d'AEP ?

Hors considération d'un éventuel besoin de maîtrise du feu et du cerf, le coût de la restauration forestière par reboisement semble actuellement prohibitif pour une action à large échelle : les coûts sont fréquemment de 1.000 à 2.000 CFP/arbre planté, soit 1 à 6 millions CFP/hectare selon les espèces

plantées, la densité de plantation et les besoins en regarnis. Impulser des projets de reboisement en imaginant que cela va créer des activités rémunérées est juste et légitime, mais aucun mécanisme de financement n'est actuellement envisageable pour restaurer à ce coût-là les dizaines de milliers d'hectares de BV AEP couverts par des savanes ou des maquis. La chose est encore moins imaginable pour les centaines de milliers d'hectares de bassins versants dégradés qui alimentent rivières et lagon...

Le reboisement mérite néanmoins d'être encouragé, notamment au travers d'actions citoyennes symboliques qui marquent la vocation des lieux et le soin que tous doivent apporter à ces lieux.

Pour inverser la tendance de dégradation et restaurer les bassins versants à la hauteur des enjeux et à des coûts acceptables, il est impératif d'innover en favorisant la régénération forestière naturelle, la capacité de résilience des forêts.

La régénération naturelle assistée : faire d'une pierre deux coups...

La régénération naturelle assistée vise à favoriser la capacité naturelle de résilience des forêts, ce qui permet de réduire notablement les coûts unitaires et ainsi intervenir à large échelle.

En Nouvelle-Calédonie, en l'absence de facteurs de pression anthropiques, la forêt est l'écosystème terrestre dominant, à terme. Après une perturbation ponctuelle (chablis et glissement de terrain pour les perturbations naturelles ; feu et défrichement pour perturbations anthropiques), la forêt se cicatrise spontanément, à des pas de temps variables en fonctions des conditions locales, notamment de sol, de climat et de distance aux forêts. Pour assister cette régénération forestière naturelle, feux et cerfs sont les deux facteurs principaux de pression anthropiques à maîtriser en priorité.

Les usages et pratiques du feu sont nombreux et parfois relativement intensifs en Nouvelle-Calédonie (Toussaint, 2018). Pour assister la régénération forestière naturelle, deux types de feu méritent une attention particulière :

- les feux mal maîtrisés qui peuvent impacter des surfaces de plusieurs centaines, voire milliers d'hectares sur substrat minier notamment
- les feux de certains chasseurs qui les utilisent parfois intensivement pour :
 - o accéder à leurs territoires de chasse, parfois assez loin des habitations et près des forêts,
 - o dégager des zones de tir et
 - o attirer les cerfs sur des regains de pâturage appétents.

Ces feux sont de tailles souvent plus modestes mais bien plus fréquents que les premiers.

Pour faire face aux dizaines de milliers d'hectares qui peuvent brûler chaque année (OEIL, 2021), des moyens humains et financiers considérables sont investis dans la lutte active contre les feux (plusieurs centaines de millions de CFP par an ; (OEIL, 2019) ; certains estiment cela insuffisant. Le développement des moyens de détection précoce de plus en plus performants est un axe stratégique de développement pour une réaction rapide et efficace.

Dans les zones plus fréquemment soumises à des feux, l'amélioration de la maîtrise des feux nécessite la mobilisation d'un ensemble d'acteurs pour permettre des complémentarités d'autorité, de compétences, de moyens et de capacités face à des besoins exprimés et à faire s'exprimer.

Améliorer la maîtrise des feux suppose également de discuter de la valeur et de la vocation de lieux et d'y formaliser l'usage des feux par des règles adaptées localement pour qu'elles puissent effectivement être

portées et appliquées par la population locale. Des plans de gestion, de mise en valeur ou d'aménagement, y compris par des reboisements participatifs, des actions de régulation des espèces envahissantes, des suivis participatifs... permettent également de consolider la participation et l'implication de tous à moyen et long terme.

Pour les feux liés à l'activité de certains chasseurs, le renforcement de la pression sociale et des incitations aux bonnes pratiques peuvent être des mesures pertinentes et efficaces. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de gestion de la réserve de nature sauvage du Mont Panié, la régulation des cerfs et cochons envahissants est mise en œuvre depuis 2011 sur environ 4 000 hectares. Depuis cette époque, le régime de feux a nettement diminué et la régénération forestière est perceptible.

La gestion des cerfs et cochons envahissants demeure probablement le besoin principal pour la plupart des BV AEP forestiers sur substrat volcano-sédimentaire (sols non miniers) où ces espèces prolifèrent plus particulièrement. Bien souvent, les populations de cerfs et cochons envahissantes, hors de contrôle spontané pour les besoins vivriers des communautés locales dans les zones le plus éloignées, dégradent sévèrement les sous-bois et les sols, générant une intense érosion et dégradant la qualité de l'eau et les régimes hydrologiques.

Deux grands types d'intervention sont actuellement disponibles : mise en défens ou chasse, alors que certains appellent à recourir à des approches beaucoup plus radicales tant l'exaspération est grande.

Si en Nouvelle-Calédonie la mise en défens est actuellement réservée à des sites de quelques dizaines d'hectares de forêt sèche en zones planes, des mises en défens de milliers, voire dizaines de milliers d'hectares ont été mis en place à Hawaï et en Nouvelle-Zélande depuis plusieurs dizaines d'années, y compris dans des reliefs et avec des niveaux de précipitation comparables au contexte calédonien.

En matière de chasse, les approches sont nombreuses : chasse en battue, chasse à l'approche, chasse en hélicoptère... pour des coûts de l'ordre de 3 à 5 000 CFP/hectare/an. La valorisation de la viande de chasse pourrait représenter une opportunité d'intérêt mais demeure et s'épanouit dans le domaine informel, empêchant tout contrôle, notamment pour éviter les problèmes de braconnage et d'usage abusif du feu. Quelle que soit l'approche choisie, les conditions d'usage du feu doivent être discutées posément avec les chasseurs impliqués... L'implication des chasseurs dans la régulation des cerfs, dans le cadre d'une vision de protection et de restauration des forêts, des sols et de l'eau a le potentiel de réduire les feux, permettant un double impact.

D'autres techniques innovantes de régénération naturelle assistée sont à explorer pour renforcer le rapport coût/efficacité de la restauration des bassins versants : semis direct de graines, boutures directes, pare-feux avec des espèces «pyrobloquantes» (dont le Bourao et le palétuvier de montagne) ou des brûlages dirigés préventifs...

Vers un changement d'échelle...

Le Réseau d'Observation des Récifs Coralliens de Nouvelle Calédonie (RORC-NC) atteste depuis plusieurs années d'un déclin de l'état de santé des récifs coralliens de la Grande Terre, particulièrement important sur les récifs frangeants côtiers de la côte est, alors que les récifs coralliens des îles Loyauté sont très majoritairement stables et en bon état. (Cortex, 2021).

Ces résultats scientifiques suggèrent que la cause principale du déclin de l'état de santé des récifs coralliens en Nouvelle-Calédonie ne serait pas premièrement liée au changement climatique (auquel cas les îles

Loyauté devraient être également affectées) mais davantage à des apports des bassins, notamment du fait des activités humaines terrestres. Lors des pluies, des sédiments sont charriés au lagon via les cours d'eau et se déposent sur les récifs côtiers, étouffant peu à peu les coraux. Ces récifs revêtent pourtant une importance particulière pour les populations locales de par leurs multiples services écosystémiques : protection du littoral, approvisionnement en poissons, crustacés et mollusques, services récréatifs, touristiques et spirituels.

Les causes de dégradation de l'eau dans les petits bassins versants d'alimentation en eau potable sont également impliquées dans la dégradation des grands bassins versants côtiers qui soutiennent en plus des activités humaines souvent importantes et parfois notoirement impactantes. La gestion participative de ces grands bassins versants nécessite de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, d'autant plus nombreux et diversifiés que l'échelle est importante. La mobilisation de ces multiples acteurs autour de la protection de l'eau ne fait plus consensus aussi spontanément comme pour l'eau potable, souvent issue de BV AEP dépourvus d'activités économiques.

Dans les bassins versant agricoles, notamment sur la côte Ouest, la végétation des berges et des zones inondables est essentielle au maintien des sols pour éviter leur érosion. Depuis la disparition du service des eaux et forêts, les fonctions écologiques et sociales de la végétation occupant les berges des rivières ont été oubliées et le développement agricole a fortement dégradé ces écosystèmes pourtant essentiels.

En effet, les fonctions écologiques des forêts alluviales et prairies inondables sont nombreuses et extrêmement importantes pour la biodiversité et la population locale : expansion des crues et dissipation de la force du courant, épuration des eaux par la fixation des résidus de pollutions agricoles et domestiques, recharge en eau de la nappe phréatique, habitat de très nombreuses espèces, ressources naturelles remarquables et emblématiques.

En trente an, nous avons constaté le comblement des cours d'eau et des embouchures, avec une régression dramatique de la couverture de corail vivant et des stocks de poissons, crustacés et coquillages. Cette tendance pose un risque très fort de dégradation totale des écosystèmes liés aux rivières et au lagon. La mobilisation des acteurs (citoyens, décideurs, opérateurs économiques, administrations en charge de la gestion de l'eau, des rivières et du développement agricole) débute par une minorité d'action ; des solutions sont trouvées -comme la revégétalisation des berges- et se diffusent vers une majorité pour devenir une norme. Il en va de la qualité du récif, des embouchures, des rivières et ressources naturelles associées et donc de notre art de vivre au Pays.

Sur la Grande Barrière de Corail en Australie, qui a bénéficié d'importants moyens scientifiques pour suivre l'état de santé du récif et expliquer la dégradation constatée, 3 « *scientific consensus statement* » en 2005, 2012 et 2017, ont démontré que les principaux facteurs de dégradation des récifs coralliens sont d'origine terrestre ; le changement climatique est en second plan, mais croissant et avec des effets synergiques avec les facteurs d'origine terrestre. Les apports terrigènes sont ceux qui impactent le plus fortement les récifs proches de la côte, avant les résidus de pesticides et d'engrais. 70 % de ces sédiments proviennent de l'érosion des berges, à cause de la dégradation de la végétation naturelle le long des rivières, notamment dans les exploitations agricoles. Sur la base de ces « *scientific consensus statement* », une analyse stratégique poussée a permis d'identifier les bassins versants (parfois immenses...) les plus contributeurs aux différents facteurs de pression. L'origine précise de ces facteurs de pression a été identifiée, les leviers d'action identifiés et les réseaux d'acteurs ont été analysés pour les mobiliser efficacement... Un plan d'action significatif a été mis en place, doté de 200 millions de dollars australiens. Eu égard aux derniers résultats, il est considéré comme encore insuffisant et de nouveaux mécanismes de financement sont à l'étude.

S'adapter au changement climatique par les solutions fondées sur la nature

Les perspectives de changement climatique en Nouvelle-Calédonie indiquent que sécheresses et précipitations extrêmes devraient augmenter, avec des conséquences de plus en plus importantes en termes d'assecs et de précipitations intenses et leurs impacts associés.

Pour éviter les pires conséquences et devoir remplacer les services écosystémiques perdus ou dégradés par des solutions technologiques coûteuses, les solutions fondées sur la nature offrent de nombreux avantages : valorisation des acteurs locaux et de leurs connaissances traditionnelles, création d'activités pouvant impliquer de nombreux acteurs, conservation de la nature...

Eu égard à ces impacts prévisibles et déjà tangibles du changement climatique, une des priorités majeures vise à protéger les sols, notamment pour leur capacité d'infiltration et de rétention d'eau, mais aussi pour éviter l'érosion. Dans cette perspective, l'amélioration de la maîtrise des feux et la régulation des cerfs et cochons envahissants contribuera à restaurer les sols et sous-bois des forêts existantes, mais aussi à restaurer un couvert forestier dans les savanes non exploitées.

Perspectives

La restauration de l'eau et des bassins versants nécessite des efforts de long terme, de l'innovation et des partages d'expériences.

La définition d'une stratégie biodiversité et d'une stratégie aires protégées en Nouvelle-Calédonie devrait pouvoir identifier des synergies avec le modèle économique et l'outil de financement de la Politique de l'Eau Partagée. Des outils de financement et d'appui technique adaptés sont appelés de la part des associations et structures locales (notamment les mairies) pour renforcer leurs stratégies et projets vers un impact renforcé. Le partage d'expérience favorisera tout particulièrement l'innovation et l'apprentissage collectif.

L'application adaptée de mécanismes incitatifs ambitieux permettrait aux activités économiques de se maintenir et se développer avec le soutien des populations. À défaut, la dégradation continue des écosystèmes et services associés fait monter un ressentiment grandissant, des tensions, voire des conflits ouverts. En effet, les populations locales sont de plus en plus informées, mobilisées et structurées en faveur de l'environnement, de son cadre de vie, de son art de vivre dans, avec et par la nature.

Parmi les mécanismes incitatifs, les plus efficaces sont généralement admis comme les dispositifs fiscaux et de subvention qui conditionnent l'aide au respect de critères environnementaux exigeants et ambitieux. La séquence d'atténuation Éviter-Réduire-Compenser, expliquée simplement et appliquée rigoureusement et avec efficacité permet de nombreux avantages et cobénéfices, y compris en termes de performances économiques et d'ancrage à long terme de l'activité dans son environnement. Le développement de la commercialisation de la viande de chasse sur le marché formel est une opportunité significative de création d'activité économique, de réduction des surpopulations et dégâts associés, d'aménagement du territoire et de lutte contre les activités illégales et non-respect de règles sanitaires associées à ce secteur économique informel. Cette activité mérite d'être accompagnée et surtout attentivement encadrée, notamment en ce qui concerne l'usage du feu et le respect de la réglementation.

Enfin et dans le cadre de la responsabilité climatique publique, privée et citoyenne, les mécanismes de financement liés au carbone des écosystèmes pourraient apporter une opportunité significative d'action à l'échelle des enjeux. En Nouvelle-Calédonie, des centaines de milliers d'hectares de savanes et de maquis, peu ou pas utilisés, pourraient être restaurés en forêt et des milliers d'hectares de cultures et de

pâturages pourraient intégrer des pratiques d'agroforesterie et de sylvopastoralisme. Cette orientation permettrait le stockage de quelques millions de tonnes de CO₂ par an, soit l'équivalent d'une part très significative des émissions de gaz à effet de serre du Pays.

La mobilisation forte et croissante de nombreux acteurs associatifs, industriels, financiers et publics en matière de responsabilité climatique constitue un alignement d'intérêt notoire qui pourrait doter la gestion participative des territoires et de l'eau de moyens conséquents et nécessaires à l'ambitieux chantier esquissé.

Conclusions

1. Impliquer les populations locales, les riverains et les bénéficiaires de l'AEP permet de mobiliser les connaissances traditionnelles et locales, ce qui facilite l'identification et la mise en œuvre de solutions adaptées pour des résultats tangibles et significatifs ; elles sont les premiers et ultimes bénéficiaires de ces résultats.
2. Selon l'échelle de l'intervention, restaurer les bassins versants à l'échelle des enjeux nécessite des efforts conséquents et de long terme, ce qui représente une opportunité d'activités et de liens -voire de revenus- pour un grand nombre, tout en valorisant les connaissances traditionnelles et en favorisant les échanges. Cela nécessite la mobilisation de financements à la hauteur des ambitions orientant des stratégies co-construites sur du moyen/long terme.
3. Capitaliser et partager les expériences, consolider les références technico-économiques et les indicateurs d'efficacité et dispositifs de suivi, sur le long terme et inscrire la gestion adaptative comme un principe stratégique d'engagement permet d'ancrer la gestion participative dans une logique concrète de co-apprentissage et de vivre ensemble.
4. Le développement de mécanismes incitatifs innovants, notamment ceux liés au carbone des écosystèmes, constituent des opportunités de premier ordre, y compris pour les opérateurs économiques et financiers calédoniens. Pour les décideurs calédoniens, ces opportunités permettraient d'envisager de mettre en place les moyens nécessaires pour accompagner des objectifs ambitieux dans le cadre de nombreux agendas politiques locaux et des conventions internationales sur le climat, la biodiversité et le développement durable.

Bibliographie

- Conservation International. 2016. Eléments de cadrage pour une stratégie de régulation des cerfs en Nouvelle Calédonie : zones prioritaires, vision, objectifs et ressources nécessaires. pp. 70.
- Cortex, 2021. Réseau d'Observation des Récifs Coralliens de Nouvelle-Calédonie. Synthèse de la campagne 2021 pour les récifs des îles Loyauté. Pour le compte de la province des îles Loyauté. 92 p.
- OEIL, 2019. Compte-rendu du séminaire incendies (Lutte contre les incendies : vers une amélioration des dispositifs existants, des 3 et 4 juillet 2019) à Koné.
- OEIL, 2021. <https://www.oeil.nc/AlerteIncendies/PressionIncendies>. Consulté le 16 avril 2021.
- Toussaint, Marie. 2018. L'épreuve du feu : politiques de la nature, savoirs, feux de brousse et décolonisation en Nouvelle-Calédonie. Thèse de doctorat.

▶ Le projet PROTEGE

▶ Angèle Armando

Chargée de communication Projet PROTEGE
Communauté du Pacifique (CPS)



Résumé

Le Projet Régional Océanien des Territoires pour la Gestion durable des Écosystèmes (PROTEGE) est un projet de coopération régionale qui vise à construire un développement durable et résilient des économies des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) face au changement climatique, en s'appuyant sur la biodiversité et les ressources naturelles renouvelables. Il est financé par l'Union européenne dans le cadre du 11ème Fonds Européen de Développement (FED) au bénéfice des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) du pacifique : Nouvelle-Calédonie, Pitcairn, Polynésie française et Wallis & Futuna.

PROTEGE intervient en soutien des politiques publiques des territoires. En Nouvelle-Calédonie et pour le thème Eau, le chef de file est la Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales, via son Service de l'Eau, et le projet PROTEGE représente le premier soutien de la politique de l'eau partagée (PEP) votée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en mars 2019.





Abstract

The Pacific Regional Territories Project for Sustainable Ecosystem Management (PROTEGE) is a regional cooperation project that aims to build sustainable and resilient development of the Pacific Overseas Countries and Territories (OCTs) economies resulting confronted with climate change and based on biodiversity and renewable natural resources. It is funded by the European Development Fund (FED) for the benefit of OCTs : New Caledonia, Pitcairn, French Polynesia and Wallis & Futuna.

PROTEGE supports the territories' public policies. In New Caledonia and for the Water issue, the lead partner is the Veterinary, Food and Rural Affairs Office, via its Water Department, and the PROTEGE project represents the first support to the shared water policy (PEP) voted by the New Caledonian Congress in March 2019.



Le projet PROTEGE appuie les politiques publiques des quatre PTOM dans les 4 thématiques suivantes :

- Thème 1 : La transition agro-écologique est opérée pour une agriculture, notamment biologique, adaptée au changement climatique et respectueuse de la biodiversité ; les ressources forestières sont gérées de manière intégrée et durable. 
- Thème 2 : Les ressources récifo-lagonaires et l'aquaculture sont gérées de manière durable, intégrée et adaptée aux économies insulaires et au changement climatique. 
- Thème 3 : L'eau est gérée de manière intégrée et adaptée au changement. 
- Thème 4 : Les espèces exotiques envahissantes sont gérées pour renforcer la protection, la résilience et la restauration des services écosystémiques et de la biodiversité terrestre. 

PROTEGE dispose d'un budget global de 36 millions d'euros pour la période 2018-2022 dont 30,5 millions mis en œuvre par la Communauté du Pacifique (CPS) et 5,5 millions par le Programme Régional Océanien pour l'Environnement (PROE), co-délégué.

Thème 3 : Eau

La convention de financement (FED/2018/038-910) et la convention de délégation (FED/2018/399-686) définissent les activités confiées à la CPS en vue de la mise en œuvre du projet PROTEGE.

Pour le thème Eau, le projet PROTEGE vise une gestion plus intégrée et mieux adaptée au changement climatique. Il est structuré en 4 résultats attendus et 12 opérations :

- **Résultat attendu 1** : l'eau et les milieux aquatiques sont préservés, gérés et restaurés.
- **Résultat attendu 2** : la résilience face aux risques naturels et anthropiques liés à l'eau est renforcée.
- **Résultat attendu 3** : des outils opérationnels, de coordination et d'accompagnement sont mis en place pour renforcer et pérenniser la coopération inter-PTOM et PTOM/ACP (d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique).

Un soutien aux politiques publiques des territoires

PROTEGE intervient en soutien des politiques publiques des territoires. En Nouvelle-Calédonie et pour le thème Eau, le chef de file est la Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales, via son Service de l'Eau, et le projet PROTEGE représente le premier soutien de la politique de l'eau partagée (PEP) votée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en mars 2019.

Quelques opérations phares – Nouvelle-Calédonie

- **Protection et restauration des bassins d'alimentation de captage en alimentation en eau potable (AEP)** : la Communauté du Pacifique lance en partenariat avec l'Office français de la Biodiversité (OFB – bailleur complémentaire) et en collaboration avec le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces Nord et Sud, des opérations pour la protection et la restauration de bassins d'alimentation de captage en AEP en Nouvelle-Calédonie. Cette action s'inscrit dans la PEP de la Nouvelle-Calédonie au titre de l'objectif stratégique n° 1 OS1, PR'EAU'TECTION, qui vise à sanctuariser les captages, les ressources stratégiques et préserver les milieux.



© CPS

- **Assainissements des eaux usées et pluviales :** la province des Îles Loyauté souhaite travailler sur la mise en place d'une filière de traitement des boues de vidange issues de l'assainissement individuel. Ce projet est soumis à la réalisation préalable des études de définition et de dimensionnement de la filière, prises en charge directement sur le budget provincial. PROTEGE viendra dans un second temps pour le financement d'une partie ou de la totalité des travaux à venir.
- **Vigilance contre les inondations :** un diagnostic de vulnérabilité et résilience aux inondations sur la commune de Kouaoua débute. Ce projet pilote, qui a pour objectif de renforcer la vulnérabilité de la commune de Kouaoua face au risque inondation, intègre les communautés à différentes phases pour aboutir à un programme concerté. Par ailleurs, l'équipement de 10 secteurs problématiques de la RT1 en Nouvelle-Calédonie est en cours. La signalétique sera composée d'échelles de crue, de délinéateurs afin de signaler les limites de la voirie et de bornes indiquant la hauteur d'eau. Enfin, un système de prévision de crue sur les principaux cours d'eau de Nouvelle-Calédonie est à l'étude afin d'outiller les services météorologiques de modélisations opérationnelles.
- **Élaboration et mise en œuvre des Plans de Sécurité Sanitaire des Eaux (PSSE) :** cette action, portée par la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales de Nouvelle-Calédonie (DASS NC), vise à contribuer à la mise aux normes des stations de chloration de l'eau de distribution. Elle fait suite à la création des Plans de Sécurité Sanitaire des Eaux (PSSE) réalisés par la DASS avant 2019, dans les 33 communes de la Nouvelle-Calédonie, et participe à leur mise en œuvre. Suite aux diagnostics réalisés par les PSSE, il est nécessaire d'installer des stations de traitement des eaux (stations de chloration par exemple) en sortie des captages et à l'amont des réseaux de distribution, afin de réduire le risque de contamination bactériologique de l'eau distribuée.

– **Partage de compétences et de savoir-faire pour le suivi de la ressource en eau entre les 3 PTOM (Wallis et Futuna, Polynésie Française et Nouvelle-Calédonie) :** la mesure et la surveillance sont primordiales pour assurer la préservation et la protection des ressources en eau superficielles ou souterraines. Ces compétences reposent sur un faible nombre de techniciens dans les PTOM du Pacifique. La coopération régionale peut permettre d'atteindre le seuil critique nécessaire au maintien de ces compétences dans les territoires. L'action portée dans le cadre de PROTEGE vise à renforcer les moyens matériels des services par le déploiement de parcs d'instruments similaires facilitant la coopération et le renforcement des compétences par la production de guides techniques et l'organisation de formations et d'ateliers thématiques d'échange.



© DAVAR NC

Conclusion

L'eau est une ressource inestimable dont la gestion est devenue cruciale pour assurer la résilience des territoires du Pacifique. Afin d'y concourir, onze opérations d'envergure réparties dans les trois PTOM seront menées sur le thème Eau par le projet PROTEGE, financé par le 11^{ème} Fonds européen de développement (FED).

► L'eau de mer dans tous ses états

► Lionel Loubersac

Océanographe, fondateur du Cluster Maritime Nouvelle-Calédonie
Directeur associé de ABYSSA NC

« Ce texte est dédié à toutes celles et ceux qui savent ce qu'un simple bain en eau salée sait apporter à nos corps mais aussi à nos esprits. »

Résumé

Ce texte, consacré à l'eau de mer, un objet banal, cependant considéré dans tous les états qu'elle sait porter, se construit après une introduction, qui en rappelle des fondamentaux, sur 7 chapitres :

- Une surface et un volume,
- Des hypothèses de provenance,
- De pleines capacités de dynamisme,
- Une composition fondamentalement salée,
- Mais qui sait aller, bien plus au-delà que de simples sels,
- Une porteuse d'énergies,
- Une eau, source fondamentale et origine de la vie sur terre.

Une conclusion considère les différents éléments du texte proposés dans leurs contextes juridiques, politiques et économiques et en déduit questionnements.

Abstract

This paper is devoted to sea water, a banal topic indeed, but nevertheless well taken into consideration in all its shapes, forms and functions. After an introduction recalling the fundamentals, seven points of view will be developed:

- *A surface and a volume,*
- *Hypotheses of origin,*
- *Full capacities of dynamism,*
- *A fundamentally salty composition,*
- *But which knows how to go much further than plain salts,*
- *A carrier of energies,*
- *A water, the fundamental source and origin of life on earth.*

In the conclusion the different issues are viewed from their legal, political and economic contexts, which, in turn, raises a few questions.

Introduction

L'eau ! Quoi de plus simple, de plus naturel : et pourtant !

Deux molécules d'hydrogène associées à une molécule d'oxygène (H₂O) ont su élaborer un composant stable, ubiquitaire sur la terre et dans l'atmosphère, de forme liquide entre 0 et 100 degrés, solide au-dessous de 0 et vapeur au-dessus de 100, au pouvoir de dilution et au pouvoir « tampon » (atténuation de l'effet des acides ou des bases) essentiels. Ces deux molécules nous cachent en fait un objet majeur, pour nous humains et pour notre planète, qui est totalement fondamental...

Elle est un constituant biologique essentiel, en tant que liquide, de tous les organismes vivants et nous le développons ci-après. Si elle possède un caractère vital, de son importance dans l'économie et de son inégale répartition, l'eau est aussi une ressource naturelle qui est l'objet de très forts enjeux géopolitiques et juridiques, toujours plus pressants.

La ressource en eau de la terre est composée de 3 % d'eau douce et de 97 % d'eau de mer.

Ce sont les 3 % d'eau douce dont le commun des mortels a le plus besoin pour vivre et dont il sait par différents médias que sa rareté, source de convoitise, ou sa trop importante disponibilité soudaine (pluies, crues, inondations...), devient un problème pour l'humanité.

Nous ne traiterons pas de ce sujet mais des 97 autres %, ceux de l'eau salée, dont nous souhaitons, dans les lignes qui suivent et par rapport aux 3 % importants cités, plaider toutes les valeurs, tous les enjeux, tous les états... Les caractéristiques de cette eau salée sont très méconnues des humains que nous sommes : et pourtant !

Cette eau salée a une surface, source d'échanges avec l'atmosphère et régulatrice du climat, source d'énergies sous forme de vagues, de houles, de marées, qui est aussi la surface essentielle à tous les échanges mondiaux grâce au transport maritime qui y passe et en représente plus de 90 %. Cette eau salée a une masse où circulent courants, échanges de chaleur et d'énergies, où un plancton fixe du carbone, produit de l'oxygène, où des poissons côtiers ou d'autres, dits « pélagiques » représentent une des sources majeures de protéines pour l'humain. Cette eau salée a aussi un fond qui possède sa propre topographie, ses propres natures de roches avec des associations biologiques et minérales inédites. Et cette eau salée sait entretenir avec ce fond des échanges qui, comme on le verra plus loin, lui autorisent à pénétrer la terre et en resurgir en des lieux très particuliers qui sont des sources de vie et de minéralisation. Et puis cette eau salée a une interface avec la terre : le côtier et le littoral, eux-mêmes caractérisés par des formes de vie originales, par des mouvements dus aux marées qui définissent des zones où la mer n'est plus la mer et la terre n'est pas encore la mer : l'intertidal... là où l'homme se ressource par du tourisme, du plaisir, du sport, de la détente...

Ne perdons pas non plus de vue que sans cette eau salée sur terre il n'y aurait pas d'eau douce et donc pas de vie terrestre...

Tout ce qui suit est complexe et nous tentons de vous en apporter une image simplifiée, mais des plus objectives.

Alors allons rencontrer cette eau de mer si précieuse et, en la comprenant, savoir encore mieux « nous y baigner », la respecter, la protéger...

1/ Une eau qui représente 71 % de la surface de notre planète

1.1 Une surface conséquente

Notre planète est bleue puisqu'effectivement près de 71 % de sa surface est constituée de mers et d'océan. Ce qui fait donc 2,45 fois plus de mer que de terre. Cependant les répartitions des mers et océans sont différentes en latitude entre les deux hémisphères, le sud étant marin par excellence qui représente 81 % des mers quand le nord, dit hémisphère continental n'en porte que 61 %. Cette répartition inégale des terres et des mers entre les deux hémisphères explique qu'en longitude, si l'on va de Bangkok (100 degrés Est) à Atacama (70 degrés Ouest), donc sur 190 degrés d'Est en Ouest (plus d'une demi-circonférence) on trouve le plus grand océan : le Pacifique sur 180 millions de km². À lui seul il couvre 50 % de toutes les mers et océans.

En outre cette répartition inégale des terres et des mers est dite antipodale c'est-à-dire que tout point de la surface émergée terrestre a 19 chances sur 20 d'avoir un creux, donc marin, diamétralement opposé...

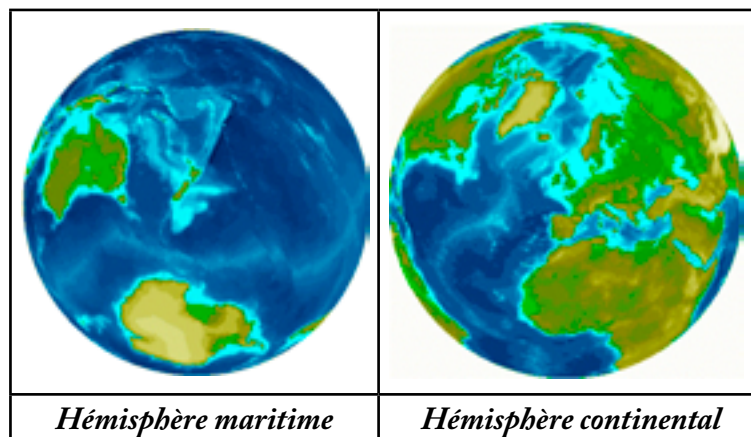


Figure 1 : comparaison entre les deux hémisphères, l'un maritime, l'autre continental.
(Source cours de l'Institut des Sciences de l'Ingénieur de Toulon et du Var)

Cette surface est associée à un volume d'eau qui atteint $1\,370 \times 10^6$ km³ soit près de 1,4 milliard de km³ d'eau salée.

1.2 Mais un volume à reconsidérer...

1,4 milliard de km³ ! Chiffre énorme, que l'on peut mettre en relation avec le fait que si les élévations terrestres moyennes ne dépassent pas 840 mètres d'altitude moyenne, la profondeur moyenne de l'océan est de 3 800 m...

Et pourtant ! 1,370 milliard de km³ d'eau de mer cela tient dans un cube de 1 110 km d'arête !

C'est finalement bien peu comme le montre la figure ci-dessous.

Notre océan mondial est une goutte d'eau de mer si on en centre le volume sur notre planète comme ci-dessous au cœur de l'Europe...



*Figure 2 : l'océan mondial rapporté en volume à la surface du globe
(source : P, W. Johnson ; publié le 24 novembre 2009)*

Notre océan est donc limité, comprenons le bien ; et il est donc rare...

2/ Mais d'où provient-elle cette eau en fait ?

Son origine sur terre pose questions... Deux explications s'affrontent qui vraisemblablement, se complètent.

2.1 Une source interne

Celle-ci considère qu'au moment de la formation de notre planète il y a un peu plus de 4,5 milliards d'années, l'eau et d'autres volatils seraient issus d'une sorte de dégazage de l'intérieur de la planète. L'énergie fournie par la Terre aurait entraîné factuellement un volcanisme important. Ainsi de l'eau se serait échappée des profondeurs du manteau terrestre sous forme de vapeur. Avec la diminution de température qui a suivi et par condensation, une couche nuageuse importante s'est créée qui aurait été à l'origine pendant des millions d'années de pluies torrentielles (déluges), chaudes et acides à l'origine des océans donc de l'eau liquide. La température diminuant, l'eau sous forme solide (glace) a pu enfin apparaître sur Terre. Ainsi l'eau a pu, comme elle est désormais, être présente sous ses trois états.

2.2 Une source externe

Mais il y a aussi la théorie d'une source externe qui suggère un apport tardif de l'eau, durant les dernières phases d'accrétion de la terre, par les bombardements multiples et incessants de petits corps planétaires que sont comètes et météorites comme aussi ceux d'une nébuleuse protosolaire. Nous savons que ces corps célestes dit « chondritiques », sont constitués de minéraux « hydratés » et donc, de fait, relativement riches en eau.

Alors une eau venue de la terre complétée d'une eau venue de l'espace !... Pourquoi pas ?

3/ Une « eau vive », qui circule

C'est une lapalissade mais l'eau de mer est un liquide. Elle est donc fluide et terriblement mouvante...

Elle se meut de mouvements très précieux pour l'homme, pour la vie sur terre, pour son climat.

On distinguera ci-dessous : les courants, les marées, les vagues et les houles.

3.1 Les courants

Pour ce qui les concerne il faut distinguer deux circulations océaniques : celle de surface et celle dite thermohaline. L'une et l'autre jouent un rôle clé dans la régulation du climat, en assurant le stockage et le transport de chaleur, de carbone, de nutriments et d'eau douce à travers le monde.

La première, dite circulation de surface est une circulation rapide, principalement due aux vents et, sur certains sites, due à la marée (voir plus loin).

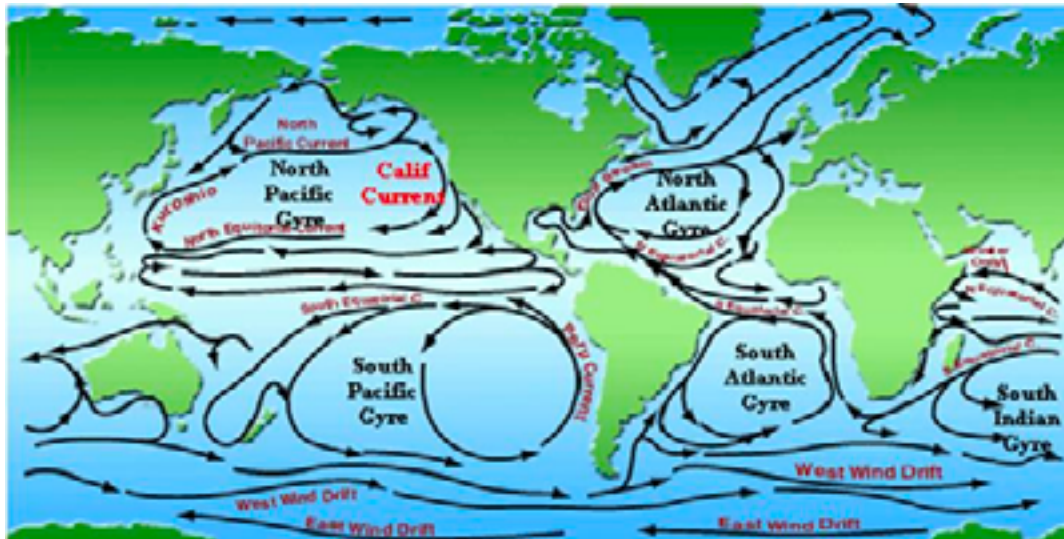


Figure 3 : circulation générale de surface. (Source : cours de l'EMSE)

En effet, en soufflant au-dessus de l'océan, les vents exercent une force de friction à sa surface, créant ainsi des courants marins superficiels. Sous l'effet de la rotation de la Terre et de la force de Coriolis, ces courants dits d'Eckmann se dirigent perpendiculairement à la direction du vent, vers la droite dans l'hémisphère nord et vers la gauche dans l'hémisphère sud. Se créent ainsi de grands « gyres » à l'origine de l'accumulation de débris en surface, des débris naturels comme les sargasses en Atlantique Nord et d'autres artificiels, notamment de plastiques et d'un « 7^{ème} continent » dont on parle tant...

La seconde, dite circulation thermohaline est, par contre, le fruit des variations dans la densité de l'eau qui contrôlent la circulation océanique à des échelles de temps et d'espace bien plus grandes. Ce n'est plus le vent le principal moteur de cette circulation mais en grande partie la température et la salinité de l'eau. Cette circulation agit sur l'ensemble de l'océan et a donc une influence considérable sur les zones profondes (abyssales) où la circulation engendrée par le vent n'a pas accès. Elle est lente et génère des courants faibles, ce qui la rend bien plus difficile à observer. On estime par exemple qu'il faut 1 000 ans à une particule d'eau pour clôturer la circulation globale de retournement comme l'indique la figure 4 suivante. (Eh oui ! on parle alors de l'« âge de l'eau » !).

Cette figure explicite, avec un point de départ dans l'Atlantique tropical, le trajet d'eaux de surface chaudes (en rouge) qui en Atlantique Nord après échange atmosphérique plongent (*downwelling*) dans un courant froid et salé (en vert) qui circule vers le sud puis l'est avec une boucle dans l'Océan Indien et surtout dans le Pacifique Nord. Là, ces eaux remontent (*upwelling*) pour alimenter alors un courant chaud de surface, orienté vers l'ouest et le sud, traversant le Pacifique central, l'Indien sud et remontant vers l'Atlantique nord pour rejoindre la boucle de départ. Des circulations profondes complémentaires se dirigent d'ouest en est dans l'Océan Austral.

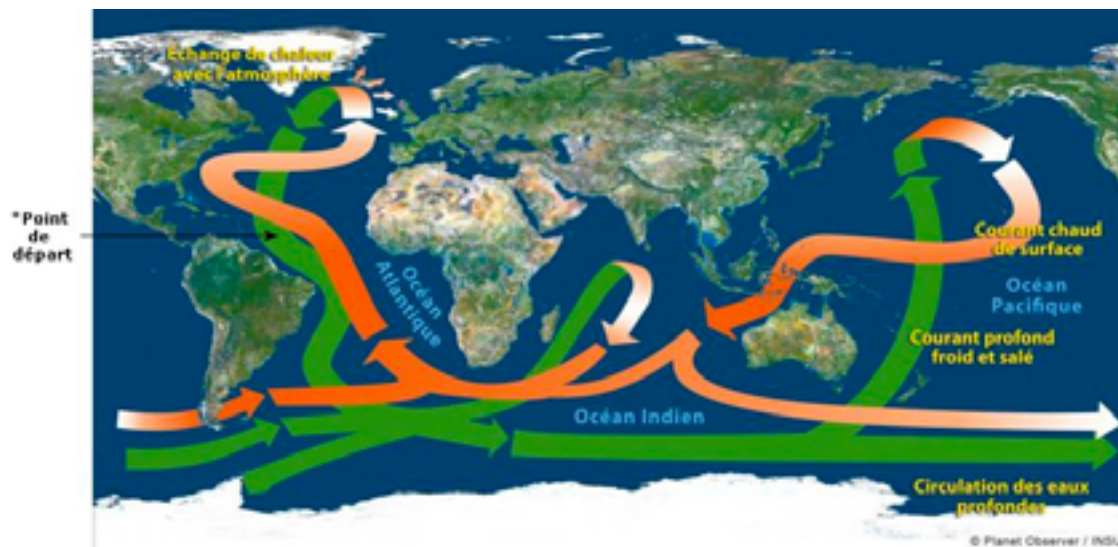


Figure 4 : circulation thermohaline mondiale.

(Source Planet Observer/Institut National des Sciences de l'Univers)

Une telle circulation est donc relativement stable sur de longues périodes de temps. En certains points très précis, essentiellement dans l'Atlantique nord et l'Antarctique, l'eau de surface se densifie et plonge vers les fonds marins. Sa densification est en lien avec un refroidissement des eaux de surface et une augmentation de sa salinité par la formation de glace qui soustrait de l'eau douce. Les eaux se déplacent alors en surface pour compenser celles qui ont plongé bien que l'on ne sache encore réellement la manière dont ces eaux remontent des profondeurs.

Comme nous l'avons vu, cette circulation océanique lente est très sensible au flux global d'eau douce, défini comme la différence entre l'évaporation + la formation de glace de mer qui augmente la salinité et les précipitations + l'écoulement des fleuves + la fonte des glaces qui réduit la salinité. Le réchauffement climatique va indéniablement conduire à un apport supplémentaire d'eau douce dans l'océan aux hautes latitudes à cause de la fonte des calottes polaires. Cet apport d'eau douce va réduire la densité des eaux de surface au niveau des pôles et pourrait donc limiter les phénomènes de plongée des eaux, ralentissant ainsi la circulation globale en empêchant la formation des eaux profondes.

Si un tel processus se met en place il induira une diminution de l'assimilation de carbone et de chaleur par l'océan, et donc une augmentation de ces valeurs dans l'atmosphère. Ceci pourrait alors avoir des conséquences redoutables pour nos sociétés avec accélération du rythme du réchauffement actuel et de ses impacts socio-économiques.

On ne comprend pas encore toutes ces interactions entre la circulation océanique et le climat. Il nous faut donc plus d'observations pour une compréhension accrue des processus, et la mise au point de modèles numériques fiables de la circulation océanique profonde pour améliorer considérablement les projections climatiques globales telles qu'effectuées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Il y a là un intérêt supplémentaire d'aller voir les abysses et comprendre la circulation de ces eaux profondes...

3.2 Les marées

Nous n'allons pas ici traiter du phénomène de la marée qui représenterait un article à lui tout seul. Rappelons que la masse d'eau salée de la planète, soumise à la double attraction de deux corps célestes : la lune et le soleil, voit sa surface se boursoufler sous l'effet de la propagation d'une onde dont le trajet et l'intensité sont également liés à la topographie des côtes et aux profondeurs : donc la topographie des fonds.

Ainsi apparaît un phénomène alternatif régulier ou à inégalités qui est de marées dites hautes et d'autres dites basses. Ce phénomène induit des courants qui peuvent être très violents à la côte en certains lieux, Baie de Fundy, Baie du Mont St Michel par exemple. Il définit aussi un espace d'interface : l'intertidal ou l'estran qui se développe entre la limite des plus hautes eaux et celles des plus basses mers. Ces espaces sont très spécifiques avec des flores et des faunes particulières : par exemple des plantes dites halophytes, dont des mangroves, sur nos propres littoraux tropicaux, espaces propices aussi à la présence des bassins d'élevage de nos crevettes. C'est dans ces zones que se pratique la pêche à pied, espaces qui sont également, par les paysages changeants qui les caractérisent, des milieux vivifiants, source de curiosité humaine.

Si en certains lieux cités plus haut la différence de niveau entre hautes et basses mer peut dépasser 15 mètres et en atteindre 20, chez nous cette différence (dite marnage) atteint 1,8 mètres. Ceci est suffisant pour modifier les paysages. On sait ici ce que signifient les « 0,1 » (10 cm au-dessus des plus basses mers) qui voient de grands espaces côtiers se découvrir. En d'autres lieux le marnage est très faible soit en raison de la topographie côtière : goulot étroit du détroit de Gibraltar qui freine l'onde de marée en Méditerranée, soit parce que les ondes de marée viennent à se contrer dans leur propagation : comme dans le centre du Pacifique en Polynésie.

3.3 Les vagues et houles

Celles-ci se créent sous l'effet des vents. Elles sont porteuses d'énergie dit houlomotrice, encore technologiquement difficilement récupérable. Leur effet peut être spectaculaire lors de tempêtes et cyclones. Elles sont sources d'accumulation de matériaux côtiers ou au contraire d'érosion et elles façonnent donc la morphologie de nos côtes : plages et falaises notamment.

Dompter une vague déferlante d'eau salée sur un littoral est un des sports magiques que justement cette eau salée sait pouvoir nous offrir.

4/ Mais pourquoi donc est-elle salée ?

Ainsi que nous l'avons évoqué dans le paragraphe 2 précédemment, le volcanisme intense qui a caractérisé la naissance de notre planète a produit une atmosphère primitive composée de vapeur d'eau mais aussi de gaz dont le chlore et le soufre entraient majoritairement dans la composition. Ces gaz se sont progressivement dissous dans les océans en création sous forme de chlorures et de sulfates.

Le chlorure de sodium est ainsi majoritaire (à 78 %). D'autres ions, principalement le calcium, le potassium et le magnésium ont résulté de l'érosion des roches de la croûte continentale sous l'effet des pluies et du ruissellement.

La figure ci-après résume les principaux composants de l'eau de mer. On retiendra qu'1 litre d'eau de mer contient en moyenne 34,7g de sel, ce qui est beaucoup, environ 6 cuillères à café.

Si l'on parle de masses en jeu, le chlorure de sodium contenu dans les océans dépasse 49 milliards de tonnes ce qui représenterait une couche de 45 mètres de sel à la surface de la terre. Pour ce qui concerne les autres ions transportés vers les océans par les fleuves et les rivières on en estime la masse à 2 milliards de tonnes.

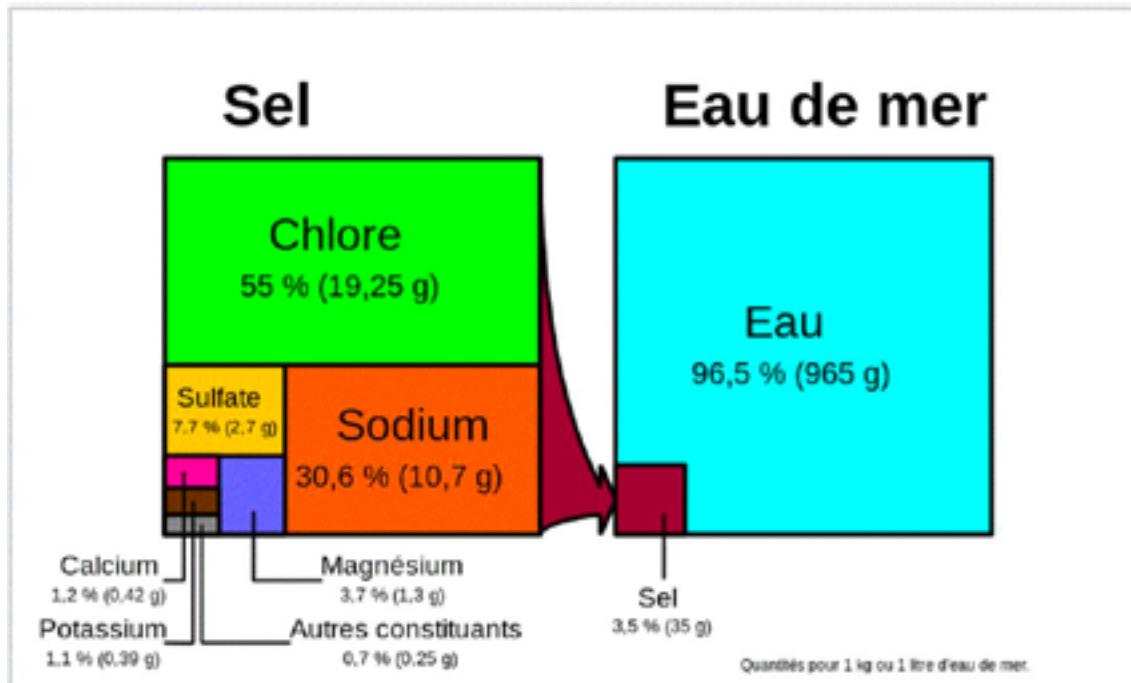


Figure 5 : principaux composants de l'eau de mer.
(Source : Alfred Wegener Institute for Polar and Marine Research)

Se pose alors une question qui est celle de comprendre pourquoi, alors que les apports se poursuivent, la salinité de l'eau de mer reste-telle quasi constante ?

L'explication en est que les apports sont compensés par les pertes.

On met alors le doigt sur un cycle complémentaire de celui dit « cycle de l'eau » que nous avons tous appris à l'école : évaporation de la surface des océans, formation de vapeur et de nuages, condensation, pluies d'eau alors douce, ruissellement et retour à l'océan.

Cet autre cycle, sur lequel nous reviendrons car son importance est toute aussi majeure que le premier, voit les différents éléments qui composent ce sel de la mer se retrouver absorbés ou piégés. Ainsi le potassium est-il absorbé par les argiles qui tapissent le fond des mers, le calcium par des animaux marins, dont les coraux, qui en fabriquent leurs squelettes et contribuent à la formation de plateformes carbonatées et de sédiments calcaires, le magnésium et le sodium se retrouvent, eux, piégés au niveau des dorsales océaniques, là où les plaques tectoniques s'écartent.

C'est en effet là que l'eau de mer pénètre le plus facilement dans le plancher océanique, entre en contact avec la lithosphère qui est chaude pour ressortir dans les cheminées hydrothermales. Ce cycle de l'eau au travers du plancher océanique est factuel mais encore mal connu. On estime qu'entre 130 à 900 milliards de tonnes d'eau de mer circulent ainsi dans le plancher océanique tous les ans et que ce cycle concerne la totalité des eaux de l'océan qui passe alors dans les systèmes hydrothermaux tous les 5 à 11 millions d'années...

5/ Et cette eau de mer ne comporte pas que du sel !

Effectivement elle a la propriété, en doses infinitésimales, de concentrer, outre les sels cités plus haut, un ensemble d'éléments dont des éléments minéraux.

Une majorité des éléments chimiques connus sont présents dans l'eau de mer. On y trouve du brome, du fluor, du strontium, du bore, du lithium, du rubidium, de l'iode bien sûr, du molybdène, du plomb, de l'argent, du nickel, du cobalt, du vanadium, du zinc, du cuivre, du fer, de l'aluminium, du chrome, du manganèse, de l'arsenic, de l'étain, du sélénium, de l'antimoine, du platine et même de l'or.

Pour l'or, en concentration de 0,005 partie par milliard, soit très peu, on arrive malgré tout à une quantité globale d'or dans l'eau de mer de 10.000.000 de tonnes !!! Par contre bon courage pour les récupérer !

Soulignons que l'eau de mer possède aussi dans sa composition des « terres rares ».

Ceci est important car sur les 118 éléments chimiques du tableau périodique de Mendeleïev, dont 92 sont présents dans l'eau de mer, 60 de ces éléments, dont 17 « terres rares », sont nécessaires pour fabriquer des ordinateurs, des tablettes et des smartphones, des écrans, des cartes électroniques, des disques durs, des batteries, des lasers, des alliages légers pour l'aéronautique militaire, des supraconducteurs, des aimants permanents utilisés dans les énergies renouvelables, des pots catalytiques, des amplificateurs à fibre, des barres de réacteur nucléaire..., bref ce qui nous est très nécessaire.

L'eau de mer est riche de ces éléments et des processus sous-marins extrêmement lents sont à l'origine de la concentration de certains d'entre eux.

Abordons alors quatre formes principales de ces processus qui toutes ont pour origine notre eau de mer ou son action :

- Les sources hydrothermales sous-marines,
- La formation des nodules polymétalliques,
- Celle des encroûtements cobaltifères,
- Le rôle des vases des très grands fonds.

5.1 Les sources hydrothermales sous-marines et les amas sulfurés

On a vu au paragraphe précédent que l'eau de mer, en certains points spécifiques, notamment les dorsales océaniques, pénètre dans le plancher océanique pour en ressortir par des cheminées hydrothermales dites aussi « fumeurs ». Celles-ci représentent au fond des océans des structures de concentrations minérales de tout premier intérêt. Ce sont des « sources » puisque l'eau effectivement en est à leur origine (voir figures 6 et surtout 7).

La mécanique de tout cela se situe en dessous de la croûte terrestre, à quelques kilomètres de profondeur à proximité de la chambre magmatique qui renferme de la lave en fusion à 1 200° C. L'eau de mer, froide et pauvre en métaux, mais riche en sels, pénètre le long des failles et fissures et se réchauffe fortement à l'approche de la chambre magmatique. Se produisent alors d'intenses réactions chimiques qui altèrent fortement les roches traversées. Il en résulte une acidification du fluide, qui solubilise les métaux contenus dans ces roches. Par ailleurs la forte salinité de l'eau de mer évoquée au chapitre 4 facilite également le transport des métaux sous forme de sels chlorés. On aboutit, dans ces sources hydrothermales à la génération de fluides acides, très chauds (jusqu'à plus de 350° C), dépourvus de magnésium et chargés en autres métaux.

La figure ci-dessous précise ces principes dans le cas d'une dorsale océanique.

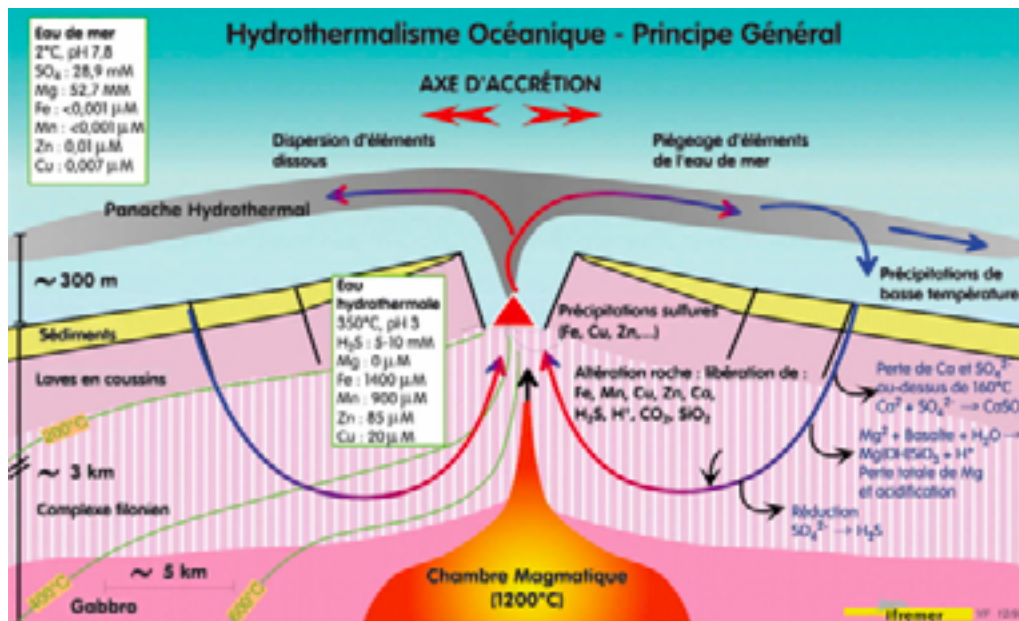


Figure 6 : schéma d'une coupe transversale de dorsale océanique : les phénomènes volcaniques et hydrothermaux se déroulent dans le fossé axial, lieu d'écartement des plaques tectoniques (source Ifremer).

De faible densité, ces fluides chauds remontent au contact de l'eau de mer environnante qui est de l'ordre de 2° C. Ils refroidissent alors rapidement et les sulfures métalliques solides cristallisent sur le plancher océanique sous forme de grandes et fascinantes cheminées. Une partie des métaux se disperse aussi sur plusieurs dizaines de kilomètres dans le panache hydrothermal



Figure 7 : fumeurs actifs dans le bassin de Lau (îles Tonga, Sud-Ouest Pacifique). Les cheminées sur la gauche sont principalement constituées de sulfure de zinc, de cuivre et fortement concentrées en or (source Ifremer).

Les concentrations minérales résultantes sont la formation d'amas sulfurés qui constituent le principal mécanisme de concentration des métaux à la surface de la terre.

Les minéralisations hydrothermales présentent une grande variété de compositions : cuivre, zinc, or, argent, cobalt, plomb, baryum, cadmium, antimoine, mercure... Ces compositions sont directement liées au contexte géologique, au type de croûte océanique traversée, aux températures en jeu, aux profondeurs, donc aux pressions...

On estime que la dimension et la richesse des dépôts actuellement connus en mer sont équivalentes à celles des mines exploitées à terre.

Lorsque les systèmes sont stables, se forment alors des monts de sulfures polymétalliques. Ceux-ci résultant des cheminées actives et de différents amas peuvent atteindre une centaine de mètres de haut et quelques centaines de mètres de diamètre. Les volumes, tonnages et concentrations en éléments valorisables de tels dépôts sont identiques à ceux de nombreuses mines exploitées à terre.

Les sulfures hydrothermaux se sont révélés être des minerais très riches, davantage encore que les nodules et les encroûtements cobaltifères que l'on traite ci-après : l'ensemble cuivre + zinc dépasse 15 %. De plus, la plupart des sites sont fortement enrichis en argent et souvent en or. Certains sites spécifiques, sont également très riches en cobalt.

5.2 Les nodules polymétalliques

Nous abordons ici une seconde formation géologique des grands fonds dont l'eau mer concoure à la création.

Les nodules polymétalliques, aussi appelés nodules de manganèse, sont des équivalents de boules rocheuses reposant sur le lit océanique ; ils sont formés de cercles concentriques d'hydroxydes de fer et de manganèse. Un noyau central, origine de ces accrétions est un grain de sable, un foraminifère, une dent de requin, des débris de basalte...

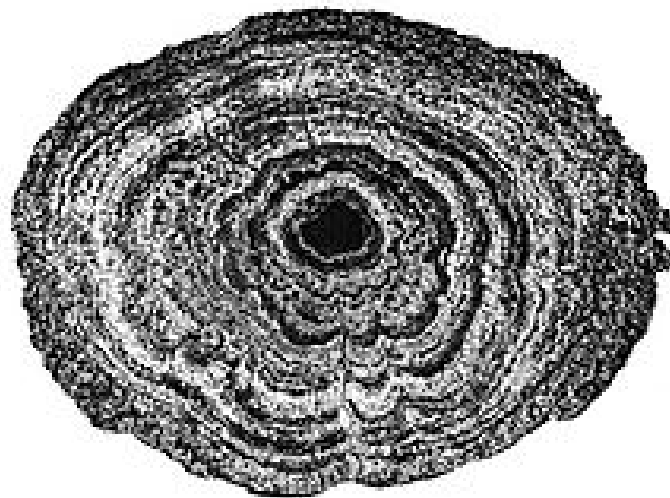


Figure 8 : coupe transversale d'un nodule polymétallique (Pacifique central nord) – Source Ifremer

L'origine en est encore controversée : mais la précipitation des métaux de l'eau de mer accélérée par le rôle de micro-organismes sont des pistes vraisemblables.

La croissance des nodules est un phénomène extrêmement lent, de l'ordre du centimètre pour plusieurs millions d'années.

Leur composition chimique varie mais tous sont riches en manganèse, fer, silicium, aluminium, nickel, cuivre, or ou cobalt. Leur intérêt économique est donc fort avec des contenus en manganèse (27-30 %), en aluminium (3 %), en nickel (1,25-1,5 %), en cuivre (1-1,4 %), en cobalt (0,2-0,25 %), mais aussi en titane, en baryum...

Ils tapissent les sédiments des grandes plaines abyssales entre 4 000 et 6 000 mètres de profondeur, partiellement ou complètement enterrés. Ils se rencontrent dans la plupart des océans de la planète mais, selon les zones, leurs densités sont très variables.

Trois zones principales sont d'intérêt : la zone centrale de la partie nord de l'Océan Pacifique, le Bassin du Pérou dans le sud-est du Pacifique et la zone centrale du nord de l'Océan Indien.

Le site le plus économiquement prometteur en termes d'abondance et de concentrations en métaux se situe en eaux internationales, dans la zone de fractures de Clarion-Clipperton, à l'est du Pacifique équatorial, au sud-est d'Hawaï et au tout proche sud-ouest de la ZEE de Clipperton (voir carte ci-après).

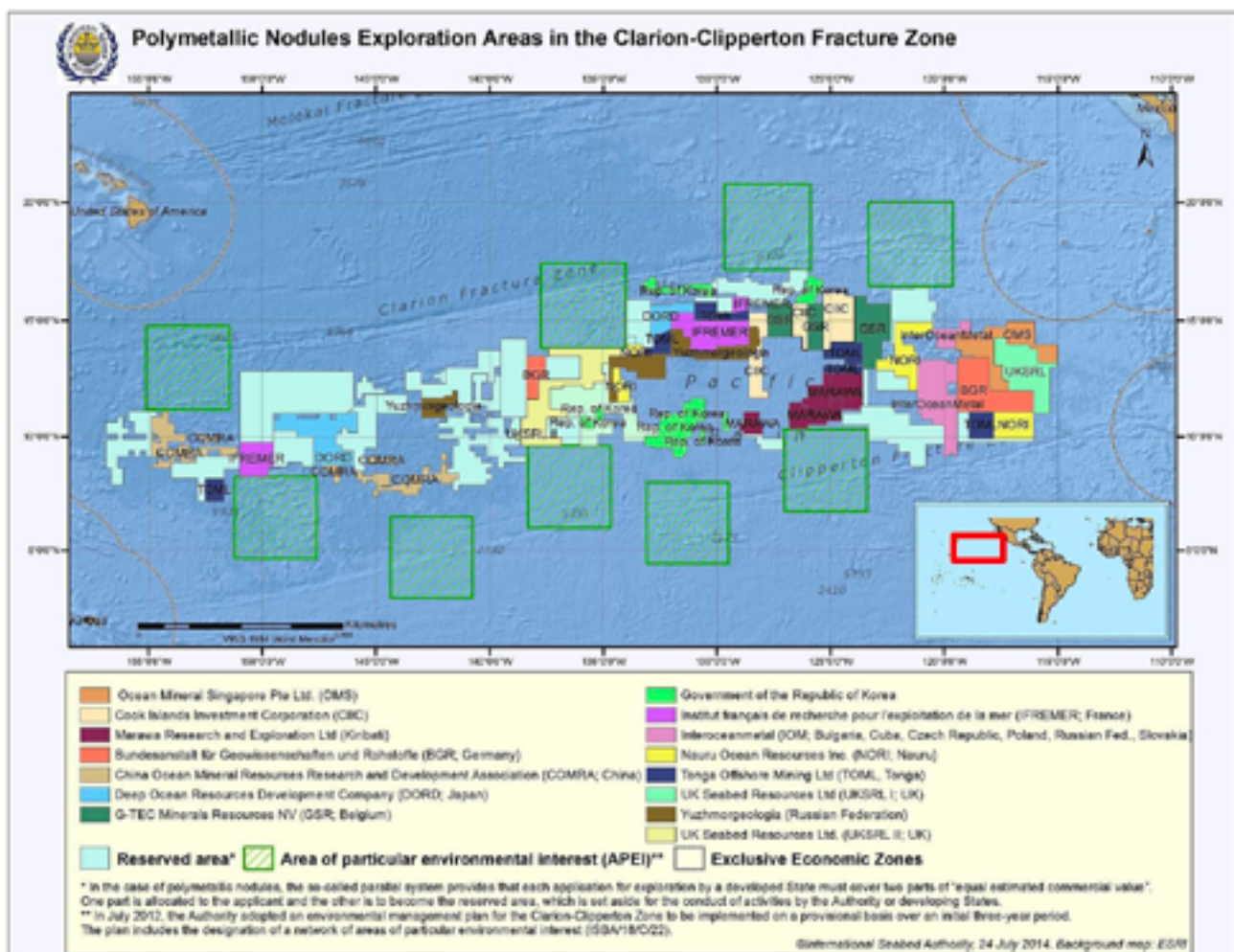


Figure 9 : zone Clarion Clipperton avec identification des zones réservées de prospection par les États ou groupements d'États, preuve de l'intérêt international de ces nodules. (Source International Seabed Authority - UN)

5.3 Les encroûtements cobaltifères

Nous abordons ici un troisième type de formations minérales envers lesquelles notre eau de mer n'est toujours pas étrangère.

En effet, dans tous les océans reposent des concrétions rocheuses massives construites sur des substrats durs. Il s'agit généralement des sommets et des pentes des nombreux monts sous-marins de l'océan mondial, d'élévations intraplaques ou de formations coralliennes anciennes d'atolls immergés. Ces concrétions, situées à des profondeurs allant de 400 et 4 000 mètres de profondeur peuvent atteindre 25 cm d'épaisseur et parfois plus. Elles couvrent des kilomètres carrés de sol marin actuellement estimés à plus de 6 millions de kilomètres carrés, soit près de 2 % de la surface des océans. On les dénomme « encroûtements ».

Ces concrétions dites « cobaltifères » se sont formées à partir des ions ferreux Fe^{++} et des ions manganèse Mn^{++} présents dans l'eau de mer, qui précipitent sous forme d'oxydes de fer et de manganèse, en liaison avec des processus d'oxydation.

Leur croissance, comme celle des nodules est extrêmement lente, de l'ordre de 1 à 6 mm par millions d'années. S'y concentrent alors notamment le cobalt et le platine, conduisant à d'épaisses croûtes dont les âges peuvent atteindre les 60 millions d'années.

Actuellement, il est bien considéré que c'est l'eau de mer qui est à l'origine de la concentration de tels métaux. Leur croissance est liée aux concentrations en oxygène et là encore une activité bactérienne est loin d'être exclue.

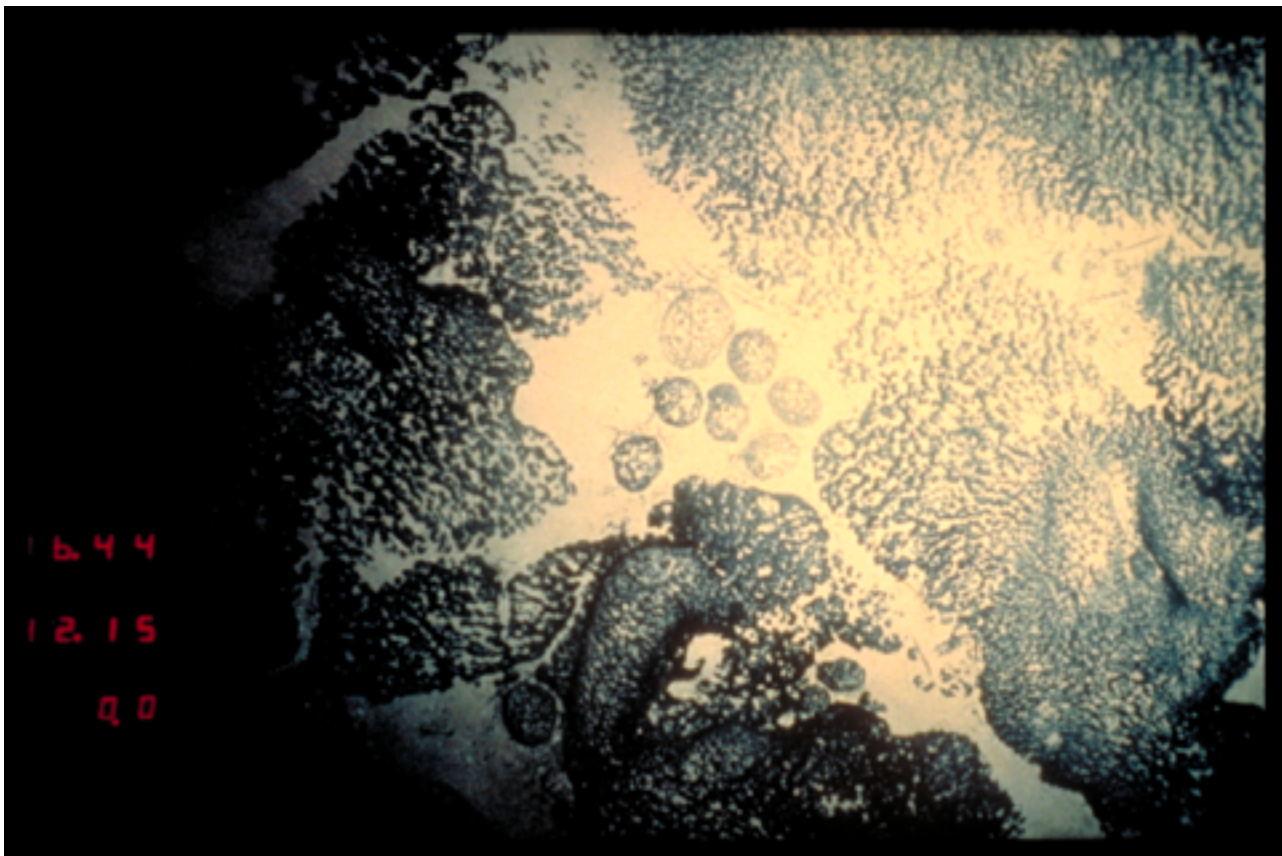


Figure 10 : encroûtement cobaltifère près de Niau (Archipel des Tuamotu). Source Ifremer

C'est bien l'Océan Pacifique qui en apparaît le plus riche et notamment les volcans sous-marins de la Polynésie française, à des profondeurs comprises entre 800 et 2 500 mètres. Comme les nodules polymétalliques du chapitre 5.2, ces encroûtements principalement constitués d'oxyde de fer et de manganèse sont en moyenne 3 fois plus riches en cobalt et pourraient constituer le premier minerai de ce métal. On parle donc « d'encroûtements cobaltifères ».

À titre de comparaison on trouve des chiffres de 1,8 % en cobalt contenu dans les encroûtements de Polynésie alors que les minerais exploités à terre, par exemple dans nos latérites du sud calédonien ne dépassent pas 0,1 à 0,2 %...

Retenons, outre ces éléments, que ces encroûtements sont riches en platine (industrie des catalyseurs), mais aussi en titane, cérium, nickel, thallium, tellure, zirconium, tungstène, bismuth ou encore molybdène.

5.4 Les vases des très grands fonds

Nous avons cité au chapitre 4 le piégeage de certains ions de l'eau de mer, le potassium, dans les argiles des grands fonds. En juillet 2011, puis à la suite de prospections réalisées en 2012 et 2013, des scientifiques japonais annoncent la possibilité d'une nouvelle réserve de terres rares dans les eaux profondes internationales du Pacifique.

Celle-ci concerne des sédiments vaseux prélevés à 5 800 mètres de profondeur qui présentent une concentration de terres rares vingt à trente fois plus élevée que celle connue dans des mines terrestres. Le même constat se poursuit dans les sédiments profonds de la Polynésie française.

La revue Nature en 2018 synthétise ces découvertes qui représenteraient pour des réserves situées à plus de 5 000 mètres de profondeur l'équivalent de 400 à 800 ans d'approvisionnement mondial en yttrium, europium, terbium, ou encore en dysprosium, terres rares clés en industrie.

C'est une découverte très intéressante étant donné la demande grandissante de ces matériaux, avec cependant des questions de possibilités d'extraction technologiquement non résolues et des problèmes environnementaux importants soulevés par de telles exploitations si elles sont envisagées.

6/ Une porteuse d'énergies pour la terre et pour nous tous

Oui, notre eau de mer porte énergies !

On traite ci-après de celles relatives à ses mouvements et à deux types d'énergie complémentaires : celle issue des différences de sa température entre surface et fond et celle relative à son passage par le fond dans les substrats de l'écorce terrestre et la production de flux spécifiques.

6.1 L'énergie due à ses mouvements

Au chapitre 3 on a évoqué ses mouvements.

Effectivement ceux-ci : courants, marées, houles et vagues sont producteurs d'une énergie renouvelable mais alternative. On ajoutera qu'en termes de technologies d'exploitation de ces énergies : l'énergie des courants, faisant appel à des hydroliennes, n'est pas encore totalement mature. Quelques sites en Nouvelle-Calédonie peuvent être d'intérêt (passes de la Havannah, de la Sarcelle, petites passes de l'ouest) mais éloignés des centres de consommation. Pour la houle, le potentiel houlomoteur est réel sur des sites privilégiés du sud-est du territoire et notamment de Maré et de l'Île des pins. Mais d'une part les technologies de récupération de l'énergie de la houle ne sont pas matures et d'autre part les sites calédoniens de récupération de ce type d'énergie sont profonds.

6.2 L'énergie due à ses différences de température

Les différences de température entre eaux de surface et eaux profondes, notamment en zone tropicale sont sources de deux énergies continues et quasi inépuisables utilisables sous deux formes. En effet vers 1 000 mètres de fond (ceci a été vérifié en Nouvelle-Calédonie) la température est de 4 degrés alors qu'en surface les températures moyennes sont de 22,5 degrés au Sud et de 24 degrés au Nord et aux Îles.

- Le premier cas de figure concerne la récupération de frigories au niveau des eaux froides. Cette technique consiste à aller chercher l'eau de mer froide à 1 000 mètres de fond environ, de la conduire en surface et grâce à un échangeur à alimenter alors en frigories des systèmes de climatisation très gourmands en énergie. Cette solution est dite SWAC (*Sea Water Air Conditioning*). Il s'agit d'une technologie maîtrisée (hôtels en Polynésie, hôpital de Papeete, projets à la Réunion, Hawaï...) et les retours d'expérience sur plus de 10 ans de fonctionnement désormais montrent qu'il n'est pas nécessaire d'interventions majeures en dehors de changements de filtres et accessoires. Si l'investissement est supérieur à celui des systèmes classiques de climatisation qui font appel à des sources énergétiques fossiles ou alternative (problème de stockage), les économies en fonctionnement atteignent 80 % ;
- Le second cas concerne l'utilisation du Δt entre surface et fond (souhaitable de 20 degrés ou plus) pour, avec un circuit d'eau froide (condensateur) et un circuit d'eau chaude (évaporateur), pour faire tourner un cycle de Carnot qui avec la vapeur produite entraîne des turbines et produit de l'électricité. Cette technologie aux multiples avantages et très prometteuse en est encore au niveau de prototypes (Hawaï, Japon). Le défi technique actuel est celui, pour de grosses puissances, nécessitant donc des flux d'eau de mer importants, de savoir pomper une eau de mer froide à 1 000 mètres dans des tuyauteries d'un minimum de 10 mètres de diamètre ce que l'on ne sait actuellement pas réaliser.

6.3 L'énergie due à des flux générés par sa traversée des premiers kilomètres de l'écorce terrestre

Ces flux sont à considérer car ils sont à l'origine d'émissions naturelles de ressources énergétiques de tout premier intérêt. Nous les citons ici sachant que pour le moment aucune technique de récupération de ces ressources n'est opérante et qu'en outre la localisation et l'évaluation de ces flux est balbutiante. Néanmoins il est important de citer, pour le cas de la Nouvelle Calédonie, car ceci est démontré, que l'altération des péridotites dont le pays est particulièrement doué sous effet des ruissellements provoque une carbonatation et une émission naturelle d'hydrogène, ceci aussi bien à terre, qu'en mer. Sachant que la prolongation sous-marine des péridotites en mer, notamment dans le Sud atteint, à minima deux fois sinon 3 des surfaces de péridotites terrestres de la Grande Terre, et sachant la circulation des eaux marines dans des failles, diaclases et autres, il est très vraisemblable que des flux naturels d'hydrogène existent et pourraient (certes dans un avenir encore lointain) représenter une source énergétique durable aux multiples avantages car non productrice de Gaz à effet de serre (GES).

On peut produire de l'hydrogène par d'autres voies en cassant une molécule d'H₂O, notamment d'eau de mer dont on est riche mais cette cassure (électrolyse) est très pénalisante en énergie déployée pour l'obtenir.

La bonne connaissance des émissions naturelles, notamment sous-marines, est donc une piste de prospection et d'exploration à privilégier.

7/ Une eau créatrice et force de vie

Notre eau de mer est source de vie. C'est en elle que la vie sur terre est née. C'est elle qui la porte. C'est elle dont nous venons. C'est elle que nous portons en nous. Expliquons-le plus avant...

7.1 La vie est née dans la mer !

La vie sur terre est apparue sous forme de films bactériens il y a de l'ordre de 4 milliards d'années. De nombreuses hypothèses considèrent les conditions qui ont pu être celles de cette soupe primitive à l'origine du vivant. On sait que les premières briques nécessaires à la création de la vie : acides aminés (la base des protéines), ADN, ARN (la copie de l'ADN)... Sont apparues dans les océans. Cette origine pose encore questions, tout comme celle de l'eau de mer traitée au chapitre 2, avec les mêmes hypothèses émises : extraterrestre (météorites, comètes), atmosphérique ou océanique (fumeurs hydrothermaux noirs)...

Or au chapitre 5.1 nous avons évoqué les sources hydrothermales sous-marines dont l'existence révélée est très récente (1977) et nous soulignons ci-dessous les faits suivants...

Alors que l'on considérait les abysses, où la photosynthèse est impossible, dépourvues de lumière et donc de vie, la découverte de ces sources est particulièrement intéressante. On y a effectivement trouvé la vie, là où on la croyait impossible. En effet outre l'obscurité totale, nous sommes au niveau de ces sources dans un milieu privé d'oxygène, de très haute température, chargé de métaux et de soufre.

À ces contraintes a priori défavorables à la vie il faut considérer que nous sommes aussi dans des milieux totalement protégés des ultraviolets destructeurs qui éliminent toute molécule formée à la surface et qui en outre, nous l'avions souligné, présentent des gradients de température importants entre l'eau chaude émise par ces sources (jusqu'à 350 degrés) et les eaux froides marines avoisinantes (de l'ordre de 2 degrés aux profondeurs de ces sources). Absence totale d'UV et présence de gradients thermiques sont des facteurs favorables à la vie.

On a découvert sur ces sources hydrothermales des organismes, en particulier des archées et bactéries, au mode de vie dit extrémophile : forte température, forte acidité, pas d'oxygène, surcharges en soufre et possibles niveaux de radiation extrême. Elles ont les mêmes formes que les organismes que l'on connaît plus près de la surface, possédant un ADN, vivant de protéines, synthétisant des sucres... Par contre ces organismes ne vivent plus de photosynthèse pour fabriquer du matériel biologique à partir du minéral mais de chimiosynthèse. En d'autres termes ils puisent leur énergie de l'oxydation des sulfures, notamment du sulfure d'hydrogène particulièrement abondant pour transformer le carbone minéral en matière organique. Ce mode de vie correspondrait alors aux conditions de milieu qui régnaient sur Terre il y a justement de l'ordre de 4 milliards d'années. Et ces archéobactéries sont en quelque sorte nos « grands-mères » !

On ajoutera que l'on trouve dans les conditions qui sont celles de ces sources sous-marines la formation d'ammoniac, forme réduite de l'azote, tant nécessaire à la formation de molécules organiques.

Enfin comme résultat du programme international relatif aux découvertes de l'océan (*International Ocean Discovery Program*), il peut désormais être tiré que :

« C'est l'interaction entre l'eau de mer et les minéraux des roches profondes, issues du manteau terrestre, ainsi que la structure en feuillet de l'argile résultant de leur altération, qui ont sans doute apporté les conditions idéales pour la formation de ces constituants primaires des premières briques du vivant¹. »

1. Ménez, B., Pisapia, C., Andreani, M. *et al.* "Abiotic synthesis of amino acids in the recesses of the oceanic lithosphere". *Nature* 564, 59-63 (2018). <https://doi.org/10.1038/s41586-018-0684-z>

De ces premières briques et par différenciations et évolutions sur 4 milliards d'année s'est développée la biodiversité que nous connaissons et dont nous sommes en « bout de chaîne ».

Pendant 3,5 milliards d'années la vie se concentre essentiellement en mer avec au départ des cyanobactéries qui vont partir à la conquête généralisée de l'océan sans aucun oxygène atmosphérique. Puis elle va en sortir pour conquérir la terre par des plantes et des animaux comme on l'explique ci-après. Toutefois, parmi les 31 embranchements du règne animal 12 resteront exclusivement marins et n'ont jamais conquis le domaine terrestre ; ainsi les brachiopodes (sorte de coquillages), les échinodermes (oursins, étoiles de mer, crinoïdes, holothuries), les tuniciers (ascidies).

C'est environ vers 500 millions d'années, au début de l'ère primaire, que des formes de vie sortent de l'eau de mer, s'adaptent à la terre et à l'atmosphère donc à la photosynthèse et à la respiration aérienne. Ce sont d'abord de premières formations végétales simples, puis des végétaux vasculaires, puis des formes animales terrestres : insectes, batraciens, reptiles, oiseaux, mammifères. En fait on sait qu'il n'y a pas eu qu'une sortie de l'eau de mer mais des sorties avec aussi de nombreux « retours à l'eau » : des tortues, des dinosaures marins, des crocodiles, des serpents marins, des iguanes et 4 lignées de mammifères : les Cétacés (baleines, dauphins...), les Siréniens (dugongs et lamantins...), les Pinipèdes (phoques...) et les Lutrinae (loutres), mammifères parmi les plus intelligents qui soient.

Enfin, en considération du chapitre 4 on ajoute que la salinité est particulièrement constante en mer ouverte depuis des dizaines de millions d'années et que donc ce milieu de vie est un des milieux les plus stables qui soit.

7.2 Et nous en portons en nous toutes les traces

On rappellera ici cette origine marine de la vie grâce à cette précieuse eau de mer en rappelant que nous en portons en nous des signes non équivoques.

Pendant 9 mois nous avons baigné dans le liquide amniotique du ventre de notre mère, liquide dont la composition de base n'est autre que celle exacte de l'eau de mer diluée 3 fois.

Les composants de notre plasma (la partie liquide du sang) est identique à l'eau de mer. À l'exception de sa teneur en sel (de l'ordre de 9 à 10 g/l pour le sang, le plasma contient, dans les mêmes proportions, les mêmes 92 oligoéléments : fer, zinc, iode, sélénium, cuivre, manganèse... Si on ramène le plasma aux mêmes taux de salinité que l'eau de mer, le sang pourrait être considéré comme de l'eau de mer, plus des globules ! L'apnéiste Jacques Mayol affirmait, sans doute avec raison qu'« *il y a en nous un véritable océan* ».

Et on citera d'autres faits relatifs à cette origine marine et de notre rapport à l'eau de mer. Tout embryon humain porte de chaque côté de la tête des ébauches de branchies jusque vers la septième semaine de vie, date où elles évoluent pour former les glandes parathyroïdes et les thymus.

Nous possédons également une capacité originale qui est celle de savoir instinctivement, et de façon réflexe, contrôler notre respiration sous l'eau. Il suffit de voir des bébés nageurs en piscine totalement à l'aise. Il apparaît également que notre larynx nous autorise à respirer aussi bien par le nez que par la bouche, ce qui est une des particularités des oiseaux plongeurs notamment marins.

Ceci interpelle ! Nous portons tous en nous une part de la mer, lointaine sans doute, mais vitale...

* * *

En guise de conclusion mettons cette eau marine dans ses trois contextes qui sont aussi ceux de la *RJPENC* : le juridique, le politique et l'économique.

Dans les lignes qui précèdent nous avons pu voir que cette eau de mer que nous, insulaires, côtoyons tous les jours, porte en elle de bien belles propriétés, que ce soit en comprenant qui elle est, d'où elle vient, ses mouvements et échanges, sa composition, les ressources et énergies qui en dépendent, la vie dont elle est à l'origine et qu'elle porte...

Cette eau de mer-là, mine de rien, ne serait-elle pas terriblement douée et totalement essentielle ?

Précisons ci-dessous quelques caractéristiques en termes juridiques, politiques et économiques.

– Au plan juridique :

La carte suivante résume les découpages juridiques de la mer décrits précédemment.

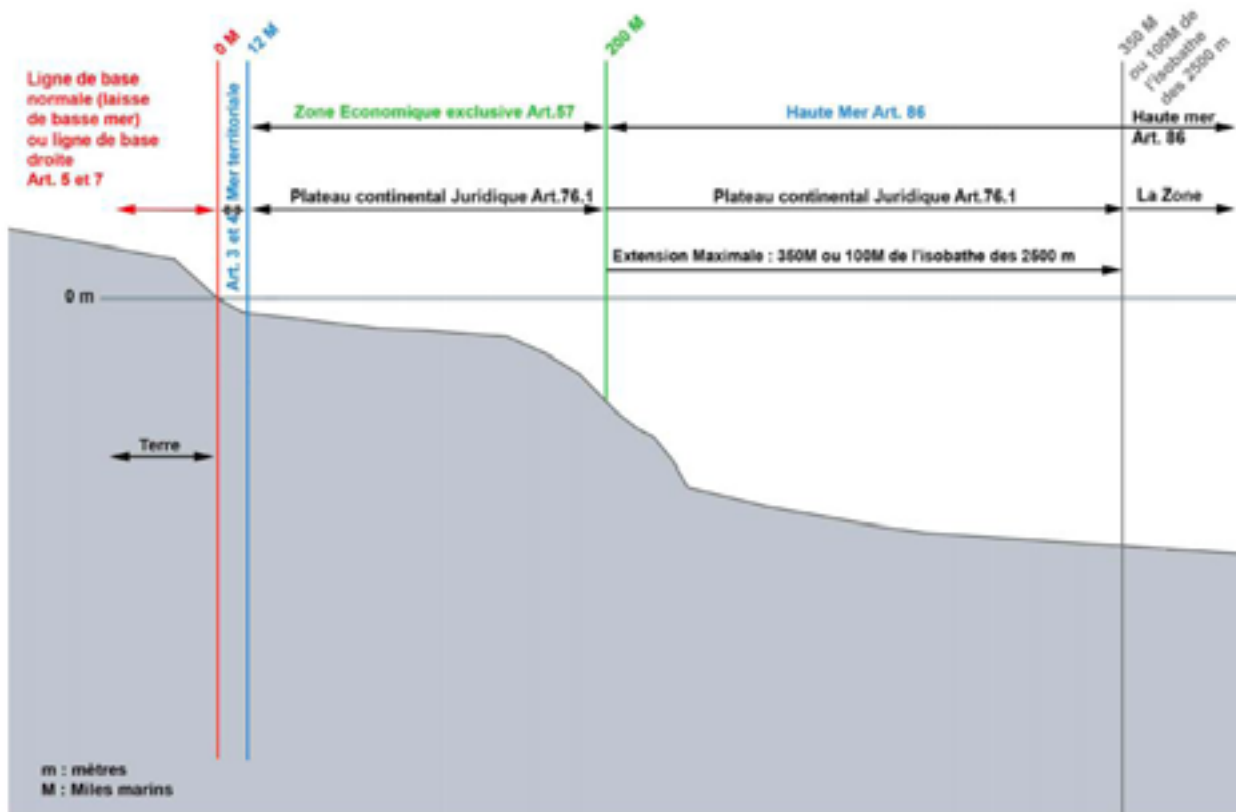


Figure 11 : grands découpages juridiques de la mer.
(Source rapport du CESE sur l'extension du plateau continental : O. W. – DPO Architectes)

Sa gestion (exploitation durable, réglementation, mise en valeur, préservation...) voit quatre grands découpages juridiques s'y appliquer :

1/ Celui dit des eaux intérieures et territoriales, soit des 12 milles nautiques (20 km) à partir du trait de côte ou de ce qui est dénommé ligne de base. Pour faire simple le trait de côte pour les îles et le grand récif pour la Grande Terre, soit donc les eaux directement de responsabilités des Provinces. Dans ces espaces l'État côtier, ici les provinces par transfert depuis la France, y exercent une souveraineté totale sur la surface, la nappe d'eau, mais aussi sur le fond et le sous-sol ainsi que sur l'espace aérien surjacent.

Cependant les navires étrangers gardent un droit de passage inoffensif dans la mer territoriale sauf en cas de manœuvres militaires. Ils bénéficient d'un droit de libre entrée dans les ports sur la base d'une disposition conventionnelle (convention de Genève de 1923). L'État côtier peut réglementer voire interdire l'accès à ses ports des navires de guerre étrangers.

2/ Celui dit de la Zone Économique Exclusive qui s'étend sur une largeur de 200 milles nautiques (soit 370 km) depuis la ligne de base. Les États côtiers y détiennent des droits spécifiques sur la gestion et l'exploitation des ressources naturelles (autorisation ou non de pêche par exemple). Pour nous ici, suite aux transferts de compétences, la gestion de ces droits est de responsabilité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en accord avec la représentation de l'État. Ceci inclut des droits en ce qui concerne également les activités tendant à l'exploitation et à l'exploration de la ZEE à des fins économiques comme la production de l'énergie ou de ressources minérales.

Par contre l'État côtier a des droits non exclusifs de réglementer, d'autoriser et de mener des recherches marines à buts scientifiques dans la ZEE tenant compte des intérêts des autres États engagés dans la recherche scientifique marine. Les droits concernant la protection de l'environnement marin sont aussi non exclusifs.

L'État côtier garde la compétence législative et exécutive concernant l'immersion, la pollution causée par les autres navires et la pollution résultant des activités menées dans la zone des fonds marins.

Dans tous les cas, et conformément aux accords internationaux dits de Montego Bay, l'État côtier doit respecter la liberté de navigation, la liberté de survol ainsi que la liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins, mais avec son accord.

3/ Celui dit de l'extension du plateau continental. Un État côtier possédant un plateau continental qui est la prolongation en mer de son territoire peut étendre sa juridiction au-delà des 200 milles nautiques de la ZEE. Celle-ci est possible à partir de l'identification du pied de ce plateau continental (base de la rupture de pente du talus) et peut aller jusqu'à une limite maximale fixée à 350 milles nautiques. Dans la zone, dite alors d'extension juridique du plateau continental, l'État côtier a des droits d'exploration et d'exploitation des ressources marines mais uniquement celles des sols et sous-sols marins. Cette extension est régie par une Commission Internationale, la Commission des limites du plateau continental (CLPC) de l'ONU.

En Nouvelle-Calédonie c'est l'État qui est garant juridique des extensions possibles. Deux zones d'extension ont été identifiées par l'Ifremer, une dans le Sud-Ouest de notre ZEE, contigüe de l'Australie, acceptée par la CLPC et qui couvre environ 80 000 km² et une seconde dans son Sud-Est qui couvrirait plus de 100 000 km² mais dont le dossier n'a pas été déposé par la France en raison du différent sur Matthews et Hunter avec le Vanuatu.

4/ Celui de la haute mer. La haute mer commence au-delà de la limite extérieure de la ZEE et représente 64 % de la surface des océans. Le principe total de la liberté y prévaut : liberté de navigation, de survol, de la pêche, de la recherche scientifique, de poser des câbles et des pipe-lines, même de construire des îles artificielles...

Toutefois la responsabilité juridique d'un navire qui y circule est celui de l'État dont le navire bat le pavillon. Les États côtiers ne disposent d'un droit de poursuite en haute mer de navires en activité illicite que si la poursuite a été lancée depuis leur propre ZEE.

Plusieurs accords internationaux ont été nécessaires pour réglementer la pêche en haute mer, la protection de certaines espèces (cétacés, thonidés...).

Pour ce qui concerne la zone internationale des fonds marins, celle-ci est considérée « bien commun », échappe à toute appropriation et doit être uniquement utilisée « à des fins pacifiques » et « dans l'intérêt de l'Humanité ». En raison de l'existence de ressources dans cette zone, notamment minérales, a été créée l'Autorité internationale des fonds marins basée en Jamaïque. Celle-ci instruit pour les États qui en font la demande des contrats d'exploration dans la zone qui pourront éventuellement autoriser des permis d'exploitation. La figure 9 du chapitre 5.2 présente la carte de ces permis dans la zone internationale de Clarion-Clipperton.

– Au plan politique :

Il découle de ce qui a été explicité au plan juridique ci-dessus, mais aussi au plan de la « valeur » de cette eau de mer et de ses caractéristiques un ensemble d'éléments politiques à considérer. À cela nous ajouterons les questions du changement climatique et de ses impacts, celui de la paupérisation terrestre de certaines ressources, des velléités d'hégémonie de certains États qui ont des répercussions sur la mer et le très grand besoin reconnu, au plan international, d'une véritable politique intégrée des mers.

À ces divers titres est plaidé en haut lieu que la mer (et donc son eau), étant « l'avenir de la terre » soit désormais reconnue comme un « bien commun de l'Humanité » ce qui, vis-à-vis des considérations que l'on en porte, peut faire évoluer des points de vue.

À titre d'exemple on pourra citer ici les propos récents de Serge Ségura l'Ambassadeur français des Océans, (la France s'est effectivement dotée d'un Ambassadeur pour nos mers), qui disait en substance :

« Le mot « propriétaire » ne convient pas, il faut se tourner vers le « partage » ; par exemple l'État côtier n'est pas propriétaire de sa ZEE, il en a la juridiction. Donc, au-delà des 12 milles nautiques, où l'État côtier possède effectivement une souveraineté totale, il faut tenir compte des autres. »

Dans un territoire comme le nôtre où la mer représente 98,7 % de sa surface une véritable politique de la mer est une nécessité. Il est fondamental, compte tenu de nos frontières extérieures qui toutes sont marines, (Australie, Salomon, Vanuatu, Fiji et eaux internationales) et de notre appartenance à un univers océanique : l'Océanie, que cette politique de la mer soit bien plus affirmée notamment en termes de relations extérieures et de coopération régionale.

– Au plan économique :

Les chapitres ci-dessus ont montré oh combien une eau de mer, si banale, est précieuse et est un bienfait. Pour les intérêts économiques qu'elle représente nous citerons ce qui suit :

- Elle a une surface où passent des bateaux et où transitent plus de 90 % des échanges mondiaux par un transport qui est le moins coûteux qui soit. Si elle n'était pas là ces transits se feraient par voie de terre (train, camions...) ou de transport aérien... ;
- Elle est dynamique et y circulent courants, échanges de chaleur et d'énergies. En matière d'énergies décarbonées et renouvelables elle offre de belles perspectives en alternatif (éolien en mer, hydrolien, houlomoteur) mais surtout en continu (Swac, énergie thermique des mers, flux naturels issus des grands fonds...);
- Elle stocke énormément d'énergie et régule le climat. Elle est aussi un puits à carbone ce qui vis-à-vis des risques économiques liés au changement climatique sont des fonctions de poids... ;

- Au-delà, les services écosystémiques qu'elle offre sont fondamentaux. Elle est source majeure de protéines pour l'humain *via* les pêcheries côtières et hauturières et l'aquaculture. Plus de 160 millions de tonnes de ressources vivantes en sont issues. Elle offre des systèmes naturels de défense et de protection des littoraux où les 2/3 des humains se situent : par exemple, pour nous, sous forme de récifs et barrières coralliennes, de mangroves... Elle est à l'origine de plus de 26 000 molécules d'intérêt cosmétique et pharmacologique utiles à l'homme et sa santé... ;
- Elle est, sur son fond, à l'origine de minéralisations originales en métaux rares qui sont ceux que nos industries nécessitent de plus en plus et dans tous les domaines ; qu'ils soient du numérique, de la défense, des énergies, du transport aérien, du spatial, du médical... ;
- Et puis, parce qu'elle est là, elle nous offre le littoral, un espace terrestro-marin devenu le plus prisé au monde car source de travail, de loisirs, de sports, de détente et d'économies qui vont avec, dont le tourisme par exemple ;
- Les adaptations que la vie a su conduire en elle, au cours des 4 milliards d'années d'évolution, sont à l'origine de découvertes et d'innovations considérables pour l'homme, son bien-être, son économie positive. On peut citer ainsi 13 Prix Nobel obtenus grâce aux recherches sur les animaux qui vivent en eau de mer...

Nous pourrions ajouter bien d'autres éléments à cette liste. Retenons en cette fin de texte que notre eau de mer est un total don et que, contrairement à ce que l'on peut en penser, elle est rare. Regardons-là avec le plus profond respect car, n'oublions pas que c'est d'elle dont on vient !

Elle sait être vive, dynamique, soudaine... Mais aussi elle sait nous apprendre qu'elle « sait prendre son temps », ce que nos « petites sagesse si urgentes », ont bien trop oublié...

* * *

Ce texte reste sans doute incomplet, tant il y aurait à dire et développer.

J'avouerai avoir eu le très grand plaisir de tenter de l'écrire et je remercie vivement le Directeur de publication de la *RJPENC* de m'avoir interpellé et placé devant le défi de faire un texte sur « l'eau de mer » !

Je dirai que cette eau de mer, objet de mon métier passé et actuel, que je regarde avec une passion et un amour total et vrai, mérite, et sans doute encore plus, notre très profonde bienveillance.

Alors prenons en soin, ne la polluons pas et sachons-nous y ressourcer et en rester dignes !

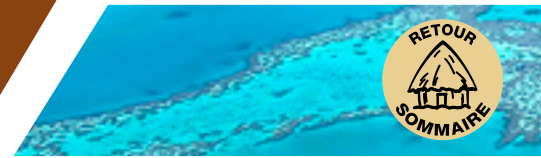
Après un dossier sur « *l'Or Bleu* » édité dans le numéro 29 de la *RJPENC* du premier semestre 2017 et un autre « *La Nouvelle-Calédonie met le cap sur la croissance bleue* » dans le numéro 35 du premier trimestre 2020, faisons le vœu que nos gouvernants aient la belle et bonne sagesse de se préoccuper de cette « eau de mer » abondante ici et de considérer ces mots de Christian Buchet, Administrateur du Grenelle de la mer et auteur de « *La Grande Histoire vue de la Mer* » :

« Qui tient la mer, tient la terre ; qui se tourne vers la mer tient les clés du succès et de la réussite ; qui regarde la mer comprend l'histoire du monde et regarde l'avenir avec optimisme. »

À de tels propos sérieux, j'ajoute un petit trait d'humour, comme Alphonse Allais a su nous en offrir :

« La mer est salée parce qu'il y a des morues dedans. Et si elle ne déborde pas, c'est parce que la providence, dans sa sagesse, y a placé aussi des éponges. »

Alphonse Allais (Citation humoristique)



► La coutume, le coutumier et les charlatans

► Antoine Leca

Agrégé de droit, Professeur à Aix-Marseille Université (UMR Adés 7268 AMU-EFS-CNRS)

La coutume kanak a toujours donné lieu à deux approches méthodologiques antinomiques. Il y a celle qui privilégie la cohérence qu'elle présente par-delà ses formes mouvantes et celle qui insiste sur celles-ci, au point de nier l'existence d'un ordre stable.

La première méthode, qui est celle de l'auteur de ces lignes, a donné lieu à des ouvrages de synthèse¹. C'est à ceux-ci que se rattache intellectuellement la création d'un diplôme d'université à l'Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC) l'an dernier².

La seconde méthode, qui n'est pas la nôtre mais qui n'est pour autant pas à écarter du revers de la main, a été illustrée dans d'excellents ouvrages, parmi lesquels on citera les développements du grand anthropologue J. Guiart (1925-2019) et ceux qu'a consacré à cette question F. Garde, éminent juriste qui a exercé naguère les fonctions de secrétaire général du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (2009-2010). D'après J. Guiart, c'est une idée fautive que de s'imaginer que les autochtones soient « gouvernés par la coutume », car « *il n'existe pas de coutume canaque. La tradition mélanésienne n'édicte pas des comportements ne varietur que l'on pourrait enregistrer de façon à pouvoir sanctionner les manquements* ». Les sociétés insulaires ont été profondément remodelées par la colonisation, elles « *se décomposent et se recomposent constamment* »³. Selon F. Garde, « *la coutume n'est pas un système de normes, elle est une parole en mouvement. Un mouvement, non un système... le droit français grave dans le marbre, la coutume kanak dessine sur le sable... parce que sa fonction n'est pas d'apporter une réponse générale à une situation abstraite, mais de dégager du champ de forces immédiat qui structure l'espace social un compromis acceptable : acceptable parce que non pérenne, parce que toujours susceptible d'être rediscuté* »⁴.

1. On ne citera que les deux plus récents : E. Cornut, P. Deumier, *La coutume kanak dans le pluralisme juridique calédonien*, P.U. de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa, 2019 et A. Leca, *Précis de droit civil coutumier kanak*, PU de la Nouvelle-Calédonie-PU d'Aix-Marseille, Nouméa-Aix-en-Provence, 2019.
2. <https://unc.nc/formations/diplome-duniversite-droit-coutumier-kanak/> ; <https://unc.nc/wp-content/uploads/2020/07/Pr%C3%A9sentation-DU-Droit-Coutumier-kanak.pdf>
3. J. Guiart, *Sociétés canaques, idées fausses, idées vraies*, Le Rocher-à-la-Voile, Nouméa, 2001, pp. 22-23 et suivantes. C'est la conception qu'on retrouve toujours chez certains anthropologues, par ex. M. Capo, « Le recueil de droit coutumier Paicî-Camûkî. Autopsie d'un projet classé sans suite », dans C. Demmer, B. Trépied dir., *La coutume kanak dans l'État. Perspectives coloniales et postcoloniales sur la Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, Collection Cahiers du Pacifique Sud Contemporain, Hors-série n° 3, 2017, p. 179 où l'auteur écrit, après avoir relevé plusieurs solutions divergentes en matière d'indissolubilité du lien matrimonial, que « la «coutume rituelle» apparaît comme un répertoire de formes variables dans le temps et dans l'espace. En vertu de cette variabilité, la dissolubilité de l'union clanique est tout aussi justifiable au regard de la «coutume rituelle» que l'indissolubilité : la porte est donc ouverte à la proposition d'une multiplicité de règles alternatives, voire contradictoires ».
4. Fr. Garde, « Le mur et le lien : droit et coutume en Nouvelle-Calédonie », dans J.-Y. Faberon, A. Hage (dir.), *Mondes océaniques. Études en l'honneur de Paul de Deckker*, L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 54-55.

Il ne s'agit pas ici de rouvrir le débat entre ceux qui donnent à la coutume un contenu objectif et ceux qui n'y voient qu'une référence subjective « *kaléidoscopique à même de fonder des formes très diverses du droit coutumier* »⁵. D'autant que cette opposition repose en grande partie sur un malentendu : les « négationnistes », s'ils nous pardonnent d'user de ce vilain terme, sous-estiment largement que les tenants d'un ordre coutumier ne contestent pas le caractère évolutif des normes coutumières (d'autant que la notion d'évolution qui renvoie aux transformations successives d'une seule et même réalité, signifie que celle-ci demeure et transcende ses avatars successifs). On répète d'ailleurs souvent le vieil adage médiéval « Coutume se remue ».

* * *

Le propos de cet article, nourri par l'actualité « coutumière », est de souligner que depuis plusieurs mois la coutume est invoquée (de façon heureuse ou attristante, suivant les idées politiques de chacun) *dans des cas de figure tout à fait inédits qui interrogent fortement l'observateur impartial*. Celui-ci sait qu'il y a un domaine qui est celui du droit de l'État – aujourd'hui la République française, demain peut-être la « République démocratique, laïque et socialiste » de Kanaky – et un domaine reconnu par lui à la coutume, ce qui correspond aujourd'hui au statut civil coutumier et à un certain nombre de règles de droit administratif, demain peut-être à une certaine sphère du droit pénal. Or force est de constater que dans les discours et parfois dans les faits, la coutume aurait tendance à sortir de ses limites juridiques.

La première occurrence marquante est contemporaine de la crise de la Covid-19 avec la décision de certaines autorités coutumières aux Loyauté et à l'île des Pins d'interdire l'atterrissage d'avions et l'accostage de navires, empiétant sur des prérogatives de l'État et du Pays. Aux Loyauté, encore s'agissait-il de terres coutumières et peut-on faire valoir que le droit d'entrer sur celles-ci est usuellement soumis à l'approbation du chef compétent. Mais l'injonction faite par le sénat coutumier au haut-commissaire de fermer l'aéroport international de la Tontouta était d'un autre registre, même si localement quelque quatre mille hectares sont revendiqués comme terres coutumières par le GDPL Kamboa Ouetcho. En effet ces prises de position – que l'on peut saluer ou critiquer, débat dans lequel on n'entrera pas – posent la question de savoir si dans un État de droit, des autorités coutumières peuvent se prononcer au lieu et place d'autorités élues et d'autorités administratives régulièrement investies, en court-circuitant les règles juridiques en vigueur.

La deuxième occurrence, où le souci du bien commun est beaucoup moins apparent, est survenue en novembre 2020. Il s'agit de l'expulsion intervenue à Roh, dans le district nengone de Guahma : plus d'une centaine d'autochtones ont été déplacés de force par décision du chef, au terme d'un certain nombre de différends qui se sont focalisés sur la désignation d'un cadre religieux. Elle soulève la question des limites existant au pouvoir des chefferies. On ne savait pas que la coutume dans cette partie du monde ait jamais conféré à un chef la qualité de « commandeur des croyants », lui donnant le droit de désigner les pasteurs de son choix en court-circuitant la hiérarchie ecclésiastique. Autre est d'ailleurs la position de l'Église protestante de Kanaky Nouvelle-Calédonie : « *Un pasteur ne peut pas s'autoproclamer pasteur d'une paroisse comme ça, même si c'est chez lui. Le seul qui est autorisé à faire ce travail, c'est le comité régional ou le département des ministères*, (Var Kaemo, président de l'Église Protestante de Kanaky Nouvelle-Calédonie (ÉPKNC) ». L'affaire de Roh pose également la question de savoir si un chef kanak est un monarque absolu qui a le droit de bannir de la terre où ils sont nés certains clans de cette tribu, hommes, femmes et enfants, en les privant de leur relation à la terre. Selon plusieurs témoignages les agresseurs étaient parfois des membres de clans alliés. Peut-on vraiment qualifier ces agissements de « coutumiers » ?

5. M. Naepels, *Histoires de terres kanakes*, Belin, Paris, p. 161.

La dernière occurrence, aux antipodes évidentes de tout souci du bien commun, est la transplantation en milieu kanak de la pratique dite de « l'impôt révolutionnaire » dissimulant ce que sous d'autres latitudes on appelle plus banalement le racket. En janvier 2021 une concession de véhicules automobiles, parmi d'autres, s'est vu demander une « mise à disposition gratuite » de voitures⁶. D'autres entreprises ont reçu des demandes similaires ou empreintes de plus de retenue. La demande émanait d'un autoproclamé « Conseil fédéral des Terres de la dynastie Mo Manwe » au titre des réparations historiques « en pays Mo Manwe » subies « dans le royaume Tchââtî improprement dit Djubéa-Kapone ». Elle comportait des noms de personnes dont le lien avec la Grande Terre n'est pas établi, des adresses et des tampons d'allure très officielle. On est ici très loin de tout ce qui peut être tenu pour coutumier.

Ce genre de discours est à la coutume ce que le charlatanisme est à l'art médical : une alternative illusoire destinée à procurer un avantage à celui qui s'en prévaut, aux dépens de ceux auxquels elle s'adresse.

* * *

Tout ceci invite à porter un autre regard sur les écrits critiques de Jean Guiart qui, après avoir noté que les Occidentaux avaient imaginé une société coutumière kanak sans existence réelle, jugeait que cela avait conduit les autochtones à s'emparer de ces notions et à se livrer « à des expérimentations pour voir lesquels (de ces concepts) ils peuvent manipuler à leur profit pour les renvoyer en quelque sorte aux blancs. Ils font ainsi semblant de se prêter au jeu de ces derniers, mais les intègrent en réalité dans les stratégies conflictuelles insulaires »⁷.

En tous cas, il ne fait aucun doute qu'en usant ainsi de la coutume pour en faire n'importe quoi on la dénature, voire on la discrédite. Et on donne raison à ceux qui estiment qu'en règle générale c'est une chimère car ce qu'on appelle la coutume reposerait « en grande partie sur les écrits d'observateurs européens dont le contenu a été réapproprié par une génération canaque politisée moderne » et que la chefferie notamment ne serait qu'« une importation européenne »⁸.

L'exemple des pays africains qui sont déjà passés par là ne laisse aucun doute. Il y a ceux qui ont aboli les institutions traditionnelles et, parmi ceux qui ont conservé les chefferies (voire les justices coutumières) tous ont délimité strictement leurs compétences. Elles n'ont pas vocation à se substituer au droit de l'État. Comme l'écrivait Larlé Nâba Tigré, Ministre du Moogho Nâba de Ouagadougou et député à l'Assemblée nationale Burkinabé, la collaboration entre la chefferie traditionnelle et les pouvoirs modernes doit reposer sur « un principe clair : distinguer les deux pouvoirs sans les séparer, les unir sans les confondre »⁹.

6. Actu.nc, 28 janvier 2021, p. 14. Voir également le courrier reproduit par : <https://radiococotier.nc/actualites/le-racket-ferait-il-partie-de-la-coutume/>

7. J. Guiart, *Sociétés canaques, idées fausses, idées vraies*, Le Rocher-à-la-Voile, op. cit., p. 25.

8. *Ibid.*, p. 56 et 60-61.

9. B. Salifou, *Les chefs traditionnels et leur participation au pouvoir politique en Afrique : les cas du Burkina Faso et du Niger*, Thèse droit, Reims, 2007, p. 241.

C'est ce qui a été réalisé dans l'affaire de l'usine de nickel de Goro, par le collectif « Usine du Sud = Usine Pays », qui dans son cahier de revendication d'août 2020 regroupait quatre « collègues » (coutumier avec l'Instance Coutumière de Négociation, politique, syndical et associatif) unis mais distincts (cf. <https://action-biosphere.org/sites/default/files/inline-files/Cahier%20de%20revendications.pdf>).

▶ Lettre à Monsieur Sébastien Lecornu Ministre des Outre-mer

▶ Macate Wenehoua

Président

ONG : « Construire notre pays en Mélanésie »

À

Monsieur Sébastien LECORNU
Ministre des Outre-mer

Objet : Appel citoyen du 25 janvier 2021

Pièce jointe : Un document

Monsieur le Ministre,

Je vous prie de trouver ci-joint, pour votre information aux fins d'éventuelles suites à donner, l'Appel citoyen que j'ai adressé à la population de la Nouvelle-Calédonie et aux diverses Autorités politiques, coutumières et religieuses sur place. Par la présente correspondance, je l'adresse aussi à votre honneur, Représentant de l'État chargé de la Nouvelle-Calédonie et des autres Outre-mer, comme je l'adresserai également, en copie, à Monsieur le Haut-Commissaire, Représentant en Nouvelle-Calédonie de l'État, même s'il avait déjà reçu une copie numérique.

On se croirait de nouveau aux temps des événements et de la guerre civile des années 80, des événements douloureux pour tout le monde que les Accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa ont fait cesser, en contrepartie d'un ambitieux et généreux projet de décolonisation, de rééquilibrage socioéconomique au profit des catégories sociales défavorisées, particulièrement du monde kanak et de l'engagement autour du peuple premier, d'une destinée commune entre les différentes communautés ethnoculturelles présentes, vers la construction d'une Nation pluriculturelle souveraine. Un processus intelligent de décolonisation pacifique, disait-on alors, à mettre à l'actif de la France, patrie des Droits de l'Homme.

Je rappelle que l'Accord de Nouméa avait en son temps, recueilli une large adhésion auprès de la population calédonienne, puisqu'il avait été approuvé par plus de 72 % du corps électoral référendaire appelé à se prononcer sur cette consultation. Ce qui lui a valu, entre autres, d'être inscrit dans la Constitution française.

Mais voilà, trente ans après, on en est revenu aux mêmes conditions de désordre public et socioéconomique qu'au départ et qui nous interpellent publiquement, et pour cause : beaucoup de dispositions importantes de l'Accord n'ont pas été réalisées et que les mêmes problèmes de fond sont restés intacts et en suspens : processus de décolonisation inachevé et la dette coloniale non soldée ; la réforme foncière

est restée en suspens laissant plusieurs clans en dehors de leurs terres ancestrales identitaires, le destin commun qui devrait consacrer le vivre ensemble intercommunautaire dans une Calédonie ou Kanaky souveraine n'est qu'un leurre, tout juste une cohabitation des communautés, les unes à côté des autres sans cohésion aucune, ni projet en commun partagé. Et toujours, cette volonté d'un retour en arrière avec une stratégie destinée à contrer l'accession à la pleine souveraineté et à l'indépendance du pays et à promouvoir un énième statut néocolonial français, et cela sous la pression de descendants de colons encouragée par une neutralité complice de l'État.

Non, sur tous les grands problèmes posés au départ, aucun n'a été résolu jusqu'à son terme et globalement on peut affirmer, au constat du mécontentement populaire qui se radicalise en cours : blocages routiers divers, manifestations de rue, blocage et saccages de l'usine du Sud, délinquance politique générale, que globalement l'application de tous ces accords aura été finalement un échec, particulièrement sur les problèmes de fond posés au départ et auxquels justement les Accords étaient censés solutionner.

Mais le pire de tout cela, c'est que la gestion détournée de l'Accord de Nouméa qui constituait un cadre cohérent d'actions dans une destinée commune plurielle, a consacré l'éclatement de toute la société calédonienne en divers groupes sociaux éparses, aux intérêts divergents et souvent inconciliables et qui s'affirment, de plus, toujours en contestation négative et peu de façon constructive globale dans l'intérêt du pays.

Pour rappel, on pourrait citer quelques exemples significatifs des divisions qui structurent la société calédonienne dans son ensemble :

- au niveau global du pays : la division politique majeure entre les loyalistes pro-français et les indépendantistes, avec au sein de chaque mouvance politique, des divisions internes en plusieurs sous-groupes autonomes de chaque côté ;
- au niveau communautaire : la division entre le peuple autochtone kanak représentant près de la moitié de la population et l'ensemble des groupes ethniques non kanak, qui se sont majoritairement rangés dans le camp français contre l'indépendance ;
- au niveau institutionnel : l'opposition entre le monde politique, toutes tendances confondues, qui souhaite s'appropriier sans partage, les pouvoirs de décision politique à son profit et les Autorités coutumières, considérées comme des monuments du passé, mais qui sont pourtant les véritables représentants du peuple autochtone kanak, écoutées et respectées et qui n'ont présentement, aucun pouvoir véritable ni aucun moyen alloué pour l'exercice de leurs responsabilités pourtant utiles pour la collectivité générale, dans leurs districts coutumiers respectifs ;
- au niveau socioéconomique : la société calédonienne est très inégalitaire : en termes de revenus, dans la région du Grand Nouméa, on compte pas moins de six (6) classes de revenus entre les classes dominantes à forts revenus, les classes intermédiaires, la classe ouvrière et les sans revenus monétaires (le monde de la débrouille), habitant pour la plupart des squats ou des interstices urbaines... En Brousse, on compte en gros trois catégories de revenus dans la population broussarde et des tribus. L'une des conséquences de cet état de fait, est là aussi, l'éclatement des structures syndicales : patronales et ouvrières en plusieurs sous-groupes ou collectifs de pression, défendant chacun leur cause particulière au travers des actions diverses, généralement menées hors dialogues et concertations, qui menacent souvent l'ordre public ;
- au niveau religieux : on a les deux grandes obédiences religieuses : catholique, adoptant une neutralité vis-à-vis de la gestion néocoloniale française et la religion protestante de sensibilité indépendantiste, sans parler d'autres obédiences : islamique, bouddhiste qui, souvent, se recoupent avec les distinctions ethniques.

Et tout cela sans parler, au niveau local, des querelles de chapelles quotidiennes comme dans toute société, mais ici, les choses sont encore plus marquées, parce que se rapportant souvent à des sociétés fortement ancrées dans le rural et dans les terres coutumières, par la prédominance du réflexe identitaire.

Comme vous le voyez, Monsieur le Ministre, et sans vouloir aller à l'encontre de vos souhaits, il sera très difficile de réunir tout le monde dans les conditions actuelles, ce d'autant plus que, majoritairement le monde kanak n'a plus la confiance en la capacité de l'État à régler les choses, surtout dans une volonté de remettre encore sur le tapis, un énième accord en place, qui pour eux, ne sera pas plus respecté que l'ADN. Car la critique essentielle du monde kanak sur la mauvaise application de l'ADN, porte sur le fait, qu'alors que les Accords Matignon-Oudinot-Nouméa qui portaient, en préambule après les événements douloureux qu'on avait connus, la réponse aux aspirations de liberté du peuple kanak et le plaçaient comme composante principale bénéficiaire de ces accords, tout en préservant les intérêts des communautés non kanak, la gestion de ces accords sous la conduite de l'État, s'est faite, au contraire, au détriment du monde kanak, particulièrement dans sa principale revendication et de son combat de toujours, à savoir l'éradication complète de la colonisation dans toutes ses dimensions, qui le maintenait toujours sous la domination politique, économique, culturelle et financière de la France et de ses représentants locaux en NC et le plaçait toujours en dernière position dans l'échelle socioéconomique de son propre pays.

Tant que le contentieux colonial en NC n'est pas soldé, ce qui aurait pour conséquence, l'engagement de toutes les parties vers une nouvelle ère de liberté et de justice sociale, il n'y aura pas de paix sociale et politique dans le pays. Jean-Marie Tjibaou l'avait prédit : « *Tant qu'il aura un kanak dans ce pays, il posera un problème pour la colonisation* ». Et pire, le laisser-faire de l'État, comme cela avait été toujours sa position jusqu'à présent, encourage le peuple kanak à prendre les voies de la violence, non seulement pour se faire entendre, mais aussi pour obtenir ce qu'il veut, comme c'est le cas avec l'usine du Sud. Et cela continuera à l'avenir, ce d'autant plus que ces derniers temps, les Autorités coutumières se sont jointes au mouvement de contestation générale, comme c'est le cas pour l'usine du Sud, où là avec l'ICAN (un collectif coutumier du Sud), elles ont été à l'avant-garde du combat engagé et qui s'est terminé par un accord avec la province Sud et les partenaires privés internationaux, dans le respect des principales revendications portées par le Collectif USUP (Usine du sud-Usine pays) où l'ICAN avait joué un rôle prépondérant.

Et j'ai bien la conviction que ce rassemblement des forces du monde kanak dans la mise en œuvre d'une stratégie de la « délinquance sociopolitique » va s'imposer désormais, comme mode d'expression politique, pour exiger de l'État et de ses partisans locaux, la prise en compte des revendications du peuple premier et leur satisfaction. On est ainsi en train de changer de paradigme, une nouvelle ère est en train de s'ouvrir – et on le voit avec le changement de gouvernement – qui fait que sur l'ensemble des six (6) institutions majeures ayant en charge, au plus haut niveau, de la gouvernance et de la gestion du Pays, cinq (5) sont maintenant majoritairement contrôlées par les forces politiques indépendantistes kanakes et océaniques.

Ces nouveaux développements sociopolitiques vont exiger des différentes parties prenantes le réexamen de leur positionnement sur l'échiquier politique et institutionnel, en particulier l'État qui reste l'interlocuteur incontournable, à qui incombe la responsabilité de décoloniser jusqu'à solder complètement cette « parenthèse coloniale douloureuse » et d'accompagner la création du nouveau pays souverain dans une perspective partenariale pour l'avenir des deux (2) États souverains dans le concert géopolitique et économique de la zone Pacifique.

Cela veut dire aussi que la Nouvelle-Calédonie est un pays en transition vers sa pleine souveraineté et qu'en conséquence, les représentants de l'État sur place ont le devoir d'accompagner et de préparer cette

échéance capitale. Ce qui n'est malheureusement pas le cas, à quelques mois près d'une possibilité au pays d'y accéder, si le 3^{ème} référendum est favorable. Au lieu de cela, l'État, au travers de ses représentants ici en NC, affiche sa puissance et ses muscles, ses préférences dans le jeu politique local et se présente comme étant le seul recours obligé du monde kanak s'il ne veut pas aller à sa propre ruine. Une posture complètement dépassée et déplacée et une insulte de plus, au peuple premier qui n'avait pas besoin de cela, après 167 années de souffrances sous la colonisation. C'est la raison pour laquelle, le Président Daniel Goa du plus important parti indépendantiste kanak et le Grand Chef respecté KAWA Bergé du pays TIRI de l'Aire Xaracùu ont demandé le renvoi de l'actuel Haut-Commissaire de la République française en NC. Une position partagée par beaucoup de Calédoniens, particulièrement au regard de la gestion désastreuse du développement du Covid-19 dans le pays. Car malgré les mises en garde pour une vigilance sans compromission pour garder la Calédonie « Covid free » après le premier confinement, le Comité de crise dirigé par l'État a laissé une fenêtre ouverte à l'entrée du virus, et ce qui devait arriver, arriva avec une nouvelle mobilisation du pays encore plus intense que la première fois et qui a généré de nouveau la paralysie du pays avec toutes les conséquences néfastes pour tout le monde, mais aussi pour l'économie du pays qui ne s'est pas encore remise du premier confinement. Une attitude irresponsable devant l'ampleur du danger que représente la pandémie pour les populations dans tous les pays.

Voilà, Monsieur le Ministre, ce que je souhaitais partager avec vous, pendant ces moments cruciaux de l'avenir des relations entre nos deux pays, dans le souci partagé d'envisager « un destin commun », non seulement entre les différentes communautés résidentes dans le pays calédonien, mais également entre la France et notre futur pays souverain, dans la gestion concertée des affaires géostratégiques dans le Pacifique, comme l'évoquait le Président Macron, lors de son passage dans notre pays.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre des Outremer, à l'expression de ma haute et respectueuse considération.

à Nouméa, le 18/03/2021

Macate WENEHOUA

Copies :

- Cabinet du Premier Ministre
- Mr le Haut-Commissaire de la République en NC
- Présidents du Congrès et du Gouvernement
- Présidents du Sénat coutumier et des Aires coutumières
- Présidents des Provinces, les 3 Parlementaires et Présidents des partis politiques.

▶ LETTRE OUVERTE

Appel du 25 janvier 2021 pour un engagement unitaire et responsable en faveur de la construction de notre Nation pluriculturelle souveraine

▶ Macate Wenehoua

Président de l'ONG « Construire notre pays en Mélanésie »

- au peuple autochtone kanak,
- aux citoyens calédoniens de toutes origines,
- aux ressortissants de la société civile du pays,
- aux Responsables politiques et institutionnels,
- aux Grandes Chefferies coutumières et Chefferies de tribu,
- aux Autorités religieuses et culturelles,
- aux Responsables politiques et administratifs de l'État :

Tout d'abord et en toute humilité, en ce début d'année, je souhaite à toutes et à tous : **une BONNE ET HEUREUSE ANNEE 2021, une année capitale pour notre pays.**

OUI une année capitale pour notre avenir, à savoir : ou bien **le paradis et la sérénité**, si nous exigeons ensemble le meilleur et la responsabilité pour nous-mêmes et pour notre pays ou **l'enfer des difficultés**, si nous n'abandonnons pas nos pratiques conflictuelles partisans du passé...

Notre société va mal, elle est complètement divisée et éclatée, avec des luttes de pouvoir intéressant tous les secteurs de la société, particulièrement au sein de ceux qui sont aux commandes du pays, une économie en crise : les pires ingrédients pour rater complètement la naissance et l'édification d'une Nation pluriculturelle, harmonieuse et souveraine...

Comment en est-on arrivé là ?...

Nous sommes engagés depuis maintenant 30 ans, avec l'Accord de Nouméa, dans un processus de « décolonisation intelligente » du pays kanak et sa libération définitive de la domination coloniale et de la tutelle administrative de la France. Cette décolonisation du pays kanak s'inscrit dans une volonté de rassemblement, autour du peuple premier libéré de sa condition dominée, de l'ensemble des communautés immigrées d'origines diverses présentes dans le pays, dans l'objectif de la construction d'une Nation nouvelle pluriculturelle et souveraine.

Un projet, en effet, bien généreux qui devrait récompenser les diverses « communautés historiques » plongées dans l'enfer de la colonisation depuis des décennies et leur assurer un avenir radieux et plein de promesses.

« *On est bien mal barrés* » pour parvenir au paradis promis, comme le disait Jenny Briffa dans sa pièce de théâtre. En effet, nous sommes à la fin de ce processus, à la croisée des chemins qui devrait engager aussi bien l'avenir de chacune et de chacun d'entre nous dans le choix d'un côté : de son destin national (la France ou le futur pays mélanésien en construction), et de l'autre, de l'avenir de la future Nation mélanésienne souveraine en gestation, au regard principalement de ses relations futures avec la France et des autres pays du concert des nations.

Mais trente ans après l'engagement de ce processus d'émancipation innovant et progressiste, nous en sommes complètement loin de ses objectifs et ses finalités, même si on peut constater une avancée sur certains points et notamment sur le plan des transferts de compétences et sur le plan du développement économique général. En revanche, en matière de paix sociale et de paix des communautés, on en est revenu pratiquement à la case départ avec les mêmes divisions, les mêmes rancœurs et les mêmes postures politiciennes, les mêmes difficultés pour se rassembler sur l'essentiel, notamment autour de projets communs utiles pour le pays. On est même revenu à des situations de délinquance politique pour faire aboutir nos propres idées et projets, comme c'est le cas présent de l'Usine du Sud, où chacun campe sur ses positions, se regardant en chiens de faïence, prêts à en découdre et à s'affronter de nouveau à la moindre étincelle. Comme dans les années sombres des événements 84-88. Le résultat de cette stratégie : c'est qu'on tourne en rond et on n'avance pas, plus divisés encore que jamais et de nouveau, prêts à s'affronter comme on savait le faire depuis 50 ans, à nos dépens.

On avait vite oublié qu'après les événements passés douloureux pour tout le monde, il s'est tenu un **Grand Palabre entre l'État et les représentants politiques locaux indépendantistes et loyalistes**, ayant abouti aux trois Accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa qui avaient ramené la paix civile et prôné l'engagement d'une stratégie de rééquilibrage socioéconomique au profit des groupes défavorisés et de la mise en œuvre d'un processus de décolonisation du pays kanak. Cette décolonisation visait d'un côté, à rendre au peuple kanak dominé sa dignité et sa souveraineté dans son pays et de l'autre, à réunir les conditions de rassemblement autour du peuple premier, des diverses communautés immigrées dans une destinée commune de la création d'une Nation souveraine. Oui, on l'a tous oublié et mis ce projet généreux au placard pour donner libre cours à nos velléités diverses et divergentes respectives, et « bricoler » une stratégie de gestion à court terme du pays dont l'objectif de fond était justement de ne pas parvenir aux finalités d'émancipation prévu par l'Accord de Nouméa. Avec comme arrière-pensée, la volonté tenace de continuer à préserver la tutelle administrative et politique de l'État sur le pays et la conservation des privilèges des « anciennes victimes de l'histoire coloniale », qui sont devenus entretemps, avec le concours de la Puissance coloniale, des privilégiés de la sortie de la période coloniale.

On est tous complètement en dessous de tout, incapable de se mettre à la hauteur des enjeux qui intéressent notre pays et son devenir.

On n'a pas été à la hauteur des enjeux posés par la décolonisation du pays et de la construction d'un avenir rassemblé de l'édification d'une Nation souveraine. Un pays à nous tous, tous ceux qui ont décidé d'y vivre dans ce bout de récif mélanésien du grand océan aux côtés de nos frères océaniens et accompagnés « la main dans la main » par une France, ayant aussi pour l'occasion, abandonné ses vieilles postures néocoloniales et changé de vision et d'attitude pour nous accompagner et faire un bout du chemin souverain avec nous, afin de mettre notre pays complètement rétabli de ses maux, debout et apte à faire ses premiers pas souverains.

Mais pour cela, il faut que nous changions du tout au tout et que nous nous décolonisions complètement la tête afin de ne plus agir avec les idées et les pratiques du passé, mais désormais en regardant devant nous et en prenant les décisions courageuses et en adoptant des agissements responsables et rassembleurs. Oui, il faut se rassembler véritablement, sans arrière-pensées partisans et se fraterniser en se respectant les uns les autres, dans un élan commun nécessaire pour s'engager dans un avenir partagé, un destin commun pour construire dans les meilleures conditions, notre Nation future. C'était sur ce chemin des valeurs humaines

qu'on s'était engagé, mais seulement du bout des lèvres, se trouvant dans l'incapacité chronique de les mettre en pratique. Bien pire, même au niveau institutionnel, on va crier contre le communautarisme et toutes formes de ségrégation sociale, mais dans la gestion des affaires publiques, chacun dans son fief politique et administratif adopte une gestion partisane en faveur de sa communauté ou de son vivier socio-électoral, officialisant et creusant encore plus profond, le fossé entre les diverses couches de la société calédonienne. Des agissements publics et collectifs contraires à l'unité et le rassemblement qu'exigent la construction et la consolidation d'un pays.

Un grand Pardon et une grande Réconciliation :

OUI, il nous faut à la fois, un grand Pardon et à la fois, une grande Réconciliation : un grand Pardon de la part du Gouvernement français à destination du peuple kanak opprimé représenté par les Grandes Chefferies du pays, pour solder définitivement le contentieux colonial. Un « crime contre l'humanité » comme le caractérisait le Premier des Français. qui minera toujours les relations sociopolitiques dans ce pays tant que ce geste coutumier de grande portée humaine et politique n'est pas réalisé. Car derrière ce geste, l'État doit assumer complètement les conséquences de cette responsabilité historique qui reste toujours d'actualité, à savoir procéder aux réparations des dommages causés au peuple premier pendant la colonisation : les guerres de conquête et les expéditions punitives qui ont causé de lourdes pertes dans la population autochtone au point de la réduire à sa plus simple expression, la spoliation des terres qui placent encore aujourd'hui beaucoup de clans hors de leurs terres ancestrales et la rétrocession de la souveraineté des Grands Chefs sur leurs Districts coutumiers respectifs et, par ricochet, redonner du Pouvoir et des moyens aux Grands Chefs et chefs de tribus afin qu'ils assurent, dans les meilleures conditions, la gestion et le contrôle administratif et juridique des populations tribales souvent en ébullition contre leur condition d'opprimés. C'est ce préalable exigé depuis des années par les Grands Chefs du pays, notamment lors de la venue du Président de la République dans le pays ou encore dernièrement par le sénat coutumier au Ministre des Outremer à Nouméa, qui sanctionnera pour les Grands Chefs comme pour la communauté première colonisée, la fin de l'entreprise de domination coloniale du pays kanak.

Mais il faut aussi faire le geste coutumier de la Grande Réconciliation entre toutes les communautés ethnoculturelles présentes dans le pays et le peuple autochtone kanak, une « coutume de reconnaissance » au peuple premier, d'avoir ouvert son pays aux communautés immigrées de toutes sortes présentes dans le pays, afin de permettre leur accueil définitif à titre de « populations accueillies » faisant partie du futur peuple de la Nation future. Ce geste fort de reconnaissance réciproque traduit dans les faits et à la date promise, la Promesse d'accueil de « Nainville-les Roches », une Parole prononcée par les Aînés kanak du Front indépendantiste. Il va sans dire que ce geste exécuté suivant le protocole coutumier, impliquera de part et d'autre des parties en cause, des engagements fermes et des contreparties à caractère définitif, et en particulier le fait de manifester clairement son choix de vivre dans le pays kanak et de contribuer à le faire accéder à la pleine souveraineté permettant alors au peuple premier d'exercer « son droit d'accueil ». L'accomplissement de ces formalités coutumières scellera l'intégration définitive des différentes communautés dans le pays, au titre de citoyens nationaux du futur pays, leur ouvrant des devoirs et des droits similaires aux ressortissants autochtones.

Trois défis à relever pour la gestion de la suite des évènements :

C'est la réalisation de ces deux gestes forts : le pardon et la réconciliation générale intercommunautaire qui ramènera de nouveau la paix sociale et civile dans le pays, ouvrant le chemin à un parcours unitaire pour décider de la suite à entreprendre et à envisager les discussions sur l'avenir, dans des conditions apaisées favorables. Et surtout ayons à l'esprit, ces mots du Président Kennedy aux Américains : « *N'attendez pas ce que l'Amérique va vous donner, mais pensez d'abord à ce que vous pouvez apporter à l'Amérique* » : ces mots pourraient constituer notre ligne de conduite dans ces moments difficiles pour encadrer nos démarches et nos actions en faveur de la construction de notre Pays.

Nous avons devant nous à faire face à trois défis pour se relever de la présente situation inextricable de blocage et envisager sereinement l'avenir :

- Le premier se rapporte à l'éradication complète de la situation coloniale comme évoquée plus haut, en accompagnement du geste de pardon, une action qui doit être impérativement effectuée sous la responsabilité et la prise en charge financière de l'État en application de l'Accord de Nouméa et conformément à la volonté internationale stipulée dans les Instances spécialisées de l'ONU, relatives à la décolonisation des pays encore sous tutelle coloniale. Cette affaire doit être réglée en partenariat avec les Autorités coutumières du Pays, en particulier les Grandes Chefferies et le sénat coutumier, si possible dans les cinq à venir. L'État est déjà en possession de divers dossiers sur ce sujet, adressés par les Grands Chefs ou le sénat coutumier, mais jusque-là restés sans réponse. Il suffirait de reprendre ces dossiers et d'y mettre les moyens nécessaires afin de solder définitivement cette affaire qui, faut-il le rappeler, était l'épine dorsale et la cause de tous les maux et de tous nos affrontements depuis plus de 150 ans.
- Le second défi consiste à poursuivre, jusqu'à son terme, le processus de décolonisation engagé par l'ADN, en particulier pour les dispositions qui n'ont pas encore été réalisées, en dehors des dispositions relatives à l'identité kanake, puisqu'elles pourront faire parties des actions à mettre en œuvre dans le dispositif d'éradication du contentieux colonial ci-dessus, mentionné au premier point. Cette action doit être poursuivie, là aussi, sous le management plus dynamique cette fois, de l'État pour entreprendre d'ici le prochain référendum, les actions de transfert de compétences encore sous sa responsabilité, tout au moins en ce qui concerne les décisions politiques et juridiques de transfert, la mise en œuvre administrative opérationnelle pouvant dépasser la durée réglementaire de l'ADN. Cette action sera menée de concert avec les trois partenaires signataires historiques dans le format mis en place pour l'ADN, en insistant sur l'impulsion énergique de l'État pour terminer le travail engagé, cela d'autant plus qu'il faudra procéder, par la suite, au transfert des compétences régaliennes après le 3^{ème} référendum aux représentants coutumiers et politiques du peuple kanak colonisé. Toute cette période consacrée à la fin de l'ADN et à la durée du transfert des compétences régaliennes qui marquera la fin du processus de décolonisation engagé au titre de l'ADN, pourrait s'étaler là aussi sur une durée de cinq ans pour bien faire les choses, mais pas plus.
- Le troisième défi, le plus complexe tout en étant le chantier majeur, a trait à la réflexion et à la préparation du projet de la future Nation souveraine. La mise en œuvre de cette responsabilité revient à l'ensemble des futurs citoyens du pays : la future communauté citoyenne nationale, préfigurée par le corps électoral référendaire qui, pour cela doit être élevé au statut juridique de « communauté citoyenne politique », pour devenir la communauté citoyenne nationale en cas d'accession du pays à la pleine souveraineté. Pour conduire ce chantier majeur, on pourrait proposer la mise en place d'une « Commission Constitutionnelle », émanation de cette communauté citoyenne du pays qui se chargera, en concertation avec l'État, de définir le projet de Constitution et du futur schéma institutionnel, politique et coutumier du Pays ainsi que l'organisation générale des divers pouvoirs publics locaux et coutumiers à prévoir. L'animation de ce travail de réflexion et d'élaboration du projet constitutionnel pourrait être éventuellement confiée à l'Université de la NC, disposant des compétences pluridisciplinaires de haut niveau et ayant par ailleurs, déjà mené des séminaires de réflexion en la matière. Il suffirait dans ce cas de poursuivre la réflexion vers une programmation opérationnelle pour définir les mesures et actions à entreprendre.

Il faut maintenant se mettre sérieusement au travail avec des pouvoirs de décision renouvelés :

Tout en s'engageant à mettre en œuvre les trois dossiers majeurs ci-dessus, il faut continuer à gérer la vie courante. Et là aussi, il faut changer de « logiciel » et mettre sur les rails, un nouveau modèle de gestion politique et institutionnelle du pays, répondant aux soucis d'un côté, du partage des pouvoirs de gestion des institutions de niveau national, et d'autre part, d'impulser une nouvelle dynamique dans la mise en œuvre des réformes structurelles à promouvoir pour l'émancipation du pays. On pourra à cet effet, faire participer la société civile, qui dispose notamment d'un vivier de gens compétents et dynamiques.

Je proposerais ainsi, comme suit, la répartition suivante des Pouvoirs publics au niveau « national » :

- Le sénat coutumier, institution à élever en « Institution Législative Coutumière » institution haute des Chefferies et des Représentants des communautés, dans le rapport respectif 2/3 et 1/3 des membres et ayant à charge : les compétences régaliennes et les affaires coutumières et des communautés ethnoculturelles ;
- Le congrès du Pays, pourrait devenir « l'Institution Législative Politique », institution basse politique, dont les membres sont élus démocratiquement et ayant comme responsabilités : l'ensemble des compétences de développement interne du pays ;
- Enfin, le « Gouvernement Exécutif », formé des personnalités compétentes de la société civile, serait responsable devant les deux Chambres législatives de l'exécution des politiques publiques arrêtées par ces dernières, à chaque mandature avec contrôle d'exécution chaque année. dans leurs domaines de compétences respectives.

Oui, il faut maintenant avancer et retrousser les manches pour d'un côté s'investir dans les politiques visant à redresser la situation économique en profondeur, y compris dans le secteur minier et industriel jusque-là un domaine protégé et autonome, à améliorer les conditions de vie des populations sur l'ensemble du territoire, en réduisant progressivement les inégalités et à assurer une meilleure redistribution de la richesse produite entre les différentes couches sociales de la population du pays.

Et l'État, dans tout cela ? ... Il est le premier responsable de toute la situation qui nous préoccupe aujourd'hui ! ...

L'État a failli dans sa mission de conduite de la mise en œuvre de l'ADN, processus de décolonisation inscrit dans la Constitution française, faut-il le rappeler. C'est la France qui décolonise et au regard de cette responsabilité, elle n'a pas assumé pleinement son devoir, loin de là. Ce processus va sûrement s'arrêter en chemin à moitié réalisé, à la fin de son échéance légale, d'une durée tout de même relativement longue. Il faut absolument qu'elle reprenne en mains, le dossier et se charge de mener jusqu'au bout, sa réalisation.

Dans un second ordre, l'État, soutenu en cela localement par les « Loyalistes » au pouvoir, n'a jamais daigné mettre en œuvre toutes les dispositions de l'Accord de Nouméa relative à l'identité kanak et aller jusqu'au bout du programme de rééquilibrage socioéconomique en faveur du peuple premier après les Accords de Matignon-Oudinot. Ces programmes qui s'inscrivent pleinement dans le cadre des actions visant à l'éradication du contentieux colonial réclamée par les Autorités coutumières et par le peuple kanak colonisé, sont donc complètement mis de côté, sans aucune volonté de réalisation de la part de l'État.

Pour ces deux actions stratégiques, c'est l'État qui dispose de la pleine maîtrise de leur mise en chantier, en concertation avec d'un côté, les signataires historiques de l'ADN pour la première et de l'autre, les grandes Chefferies et le sénat coutumier pour la seconde. Il n'est pas nécessaire de programmer de nouvelles réunions à ce sujet, il suffit de se mettre au travail chacun dans son domaine de responsabilité avec les moyens techniques, humains et financiers fournis par L'État.

S'agissant des réflexions sur l'avenir et de la construction du pays nouveau, l'État n'aura qu'un rôle d'accompagnement, cette responsabilité revenant aux divers Responsables politiques, coutumiers, de la société civile, des Responsables religieux et toutes les parties prenantes au pays qui devront, au travers d'une « Commission constitutionnelle » engager ce grand chantier de l'édification de la future Nation pluriculturelle souveraine.

Il faut enfin mentionner que la période de transformation profonde en cours, institutionnelle, politique, socioéconomique et juridique exige de chacun et chacune, de chaque institution, Autorité et collectivité : administrative, coutumière ou religieuse, de l'investissement commun et des postures de responsabilité, d'imagination et d'engagement pour le Pays. Il faudra prendre le temps nécessaire pour bien arrêter et asseoir les choses qui seront définitives, sans se précipiter tout en s'inscrivant dans un processus dynamique et réaliste. Une durée de l'ordre d'une quinzaine d'années correspondant à trois mandatures législatives me paraît être un délai raisonnable.

L'État a failli dans la conduite du processus de l'Accord de Nouméa et de sa responsabilité, en tant que pays colonisateur, vis-à-vis du peuple kanak rescapé du génocide colonial. Le peuple kanak, devenu minoritaire chez lui par la volonté coloniale n'a pas les moyens de contraindre la France à respecter ses engagements internes et internationaux. Dans ce cadre, le peuple kanak dispose de la possibilité de faire appel d'une part et en premier lieu, aux autres communautés accueillies dans le pays, pour qu'ensemble nous exigeons de l'État, le respect des engagements pour solder complètement le contentieux colonial et la libération de notre pays de son pouvoir de tutelle et d'autre part, de faire appel aux organismes régionaux (Fer de Lance, Forum du Pacifique) et internationaux (ONU) pour contrôler la mise en œuvre complète du dispositif de décolonisation engagé et l'accompagnement nécessaire pour la construction du pays nouveau.

Le Président Macron avait, lors de son voyage parmi nous, proposé un schéma géopolitique : la stratégie France-Indo-Pacifique, censée nous intégrer dans cet axe commercial anti-chinois. Nous sommes ouverts à cette idée et nous réserverons toujours une place de choix à la France dans notre diplomatie future, pour les raisons historiques et présentes qui lient nos deux peuples. Mais il faut qu'en contrepartie, la France joue franc-jeu et soit honnête avec nous dans le respect de ses engagements et de l'accompagnement dans la construction de notre pays. Pas comme ce fut le cas pour la naissance du Vanuatu voisin.

À Nouméa, le 25 janvier 2021

Macate WENEHOUA

Président de l'ONG « Construire notre pays en Mélanésie »

► Patrice Jean, (1942 – 2020)

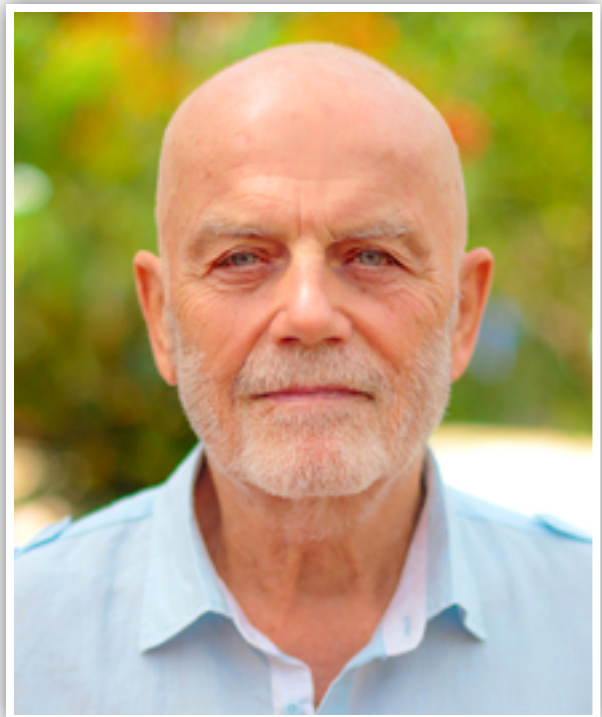
La fidélité, le courage et la confiance

Un humaniste soucieux du respect des droits fondamentaux

Un découvreur, un rêve inachevé...

Patrice, l'âme et la cheville ouvrière de la Revue

Cette présentation particulière du portrait de Patrice Jean, s'appuie sur quatre approches qui sont autant d'hommages à lui rendre compte tenu de l'attachement unanime qu'il suscitait dans son entourage. Les facettes présentées de Patrice par quelques membres de la Revue ne sont en rien dissemblables mais au contraire, présentent un mélange harmonieux, une richesse, une concorde dénotant l'élégance et suscitant l'attachement au personnage.



La fidélité, le courage et la confiance

Jean-Yves Faberon

La première fois que j'ai eu affaire à Patrice Jean, c'était fin 1995. J'étais professeur de droit public à l'Université française du Pacifique, au Centre universitaire de Polynésie française. J'en étais alors le Doyen, après avoir passé quatre ans dans l'autre composante de cette belle université : le Centre universitaire de Nouvelle-Calédonie. Je faisais donc partie de la commission compétente en matière de recrutement des enseignants-chercheurs de l'université, et Patrice, Maître de conférences de droit public à la faculté de droit d'Aix en Provence était tenté par une mutation à Nouméa ; il me téléphonait donc pour se renseigner sur ce poste, cette université et le contexte de sa possible mutation.

J'avais été passionné par mon expérience en Nouvelle-Calédonie, dans ces toutes premières années de ce bébé universitaire qui se développait si vite et bien. Nous étions extrêmement peu nombreux ; certains comme moi, qui venais de la très grosse Faculté de droit de Montpellier, découvraient la pluridisciplinarité universitaire, cette incomparable richesse. Nous n'étions alors qu'une petite équipe de quelques-uns, différents et solidaires, et rapidement amis.

Je racontais tout cela à Patrice, convaincu que la venue d'un enseignant très expérimenté comme lui serait des plus profitables à cette université nouvelle. Bien évidemment, il fut recruté sans difficulté sur le poste en question. Scientifiquement, il avait rédigé une intéressante thèse sur le droit de dissolution en France, thèse de droit constitutionnel de caractère historique, sujet approprié au traitement intelligent qu'il opéra.

Après Papeete, j'ai réintégré mon université d'origine à Montpellier... mais à l'aube du troisième millénaire j'ai décidé de revenir à l'université à Nouméa. J'y ai donc trouvé Patrice, qui, très actif, avait redonné vie au Centre d'études juridiques que j'avais en mon temps créé à Nouméa mais qui ensuite était resté en jachère jusqu'à ce que Patrice en reprenne la direction.

Je dois préciser : j'y ai trouvé Patrice, *heureusement* ! En effet en quelques années à peine tout avait changé à l'université à Nouméa. La création de deux universités distinctes, l'une à Nouméa, l'autre à Papeete à la place de l'Université française du Pacifique, s'était accompagnée d'une sorte de vieillissement prématuré laissant place à un ensemble de chapelles, de querelles et à une ambiance délétère tout-à-fait contraires à cet établissement d'espoirs complices qu'avait été le précédent Centre universitaire de Nouvelle-Calédonie.

Mais il ne faut jamais totalement désespérer ; cette université avait une chance exceptionnelle : elle s'était donnée comme président Paul de Deckker, universitaire d'excellence et de grande envergure, chercheur de réputation internationale, anthropologue océaniste connaissant parfaitement le terrain de Nouvelle-Zélande (qu'il avait arpenté de nombreuses années) ainsi que d'Australie et de Papouasie-Nouvelle-Guinée notamment, auteur d'une multitude de travaux et directeur recherché de nombreuses thèses ; Paul de Deckker, humaniste admirable plein de qualités personnelles (tout cela faisant que des médiocres se sont déchainés contre lui pendant des années et qu'il disparut prématurément). Patrice avait immédiatement sympathisé avec Paul de Deckker.

Quant au département de droit, que je trouvais en état de délabrement, là aussi un élément rassurant me donnait du baume au cœur : quel plaisir d'y fréquenter l'intelligence toujours en éveil de Patrice Jean, le raisonnement aussi sain que ses yeux étaient bleus. J'ai toujours pu compter sur l'aide et l'absolue fidélité de Patrice. On imagine qu'à ma grande surprise, j'ai été bien mal accueilli par certains nouveaux collègues et il n'est pas intéressant de revenir à ces miasmes ; mais ce que je n'oublierai pas, c'est que dans ce contexte j'ai toujours bénéficié de la solidarité indéfectible de Patrice. Dans une circonstance, même, il a été seul à témoigner de son total soutien à mon égard, au département de droit, dont Patrice a alors sauvé l'honneur, pratiquant invariablement la franchise et la rigueur. Qu'on ne se méprenne pas : nous avons pu avoir de belles engueulades ! C'est que notre relation relevait d'une affection sans arrière-pensées.

Et c'est au sein du Centre d'études juridiques dirigé par Patrice Jean qu'a été exprimé le projet construit d'une revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie. Il faut ici rappeler qui a, la première, dans le groupe formé autour de Patrice, émis l'idée d'une telle entreprise : Carine David, jeune enseignante chercheuse alors en début de carrière, intelligente, farouchement indépendante... et femme, ce qui faisait beaucoup de défauts aux yeux des mesquins qui n'allaient pas manquer de lui donner du fil à retordre, mais cela aussi est une autre histoire. Encouragé par des collègues de la qualité de Patrice Jean et Carine David ainsi que son mari Victor, avec des amis à l'immense fiabilité jamais démentie tels que Léon Wamytan et Luc Steinmetz, et riches de la confiance d'un comité d'honneur national de réputations exceptionnelles, nous avons fondé en 2003 la *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*. Notre collectif lui a donné forme associative et toute l'indépendance qu'ont exprimé dès le départ, et garantissent toujours aujourd'hui, les soutiens des trois provinces et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Ce pluralisme, qui était le cœur battant de la pensée de

Patrice, la Revue ne s'en est jamais départi. Il est dans ses fondations, dans son essence et son identité, à travers toutes ces années. C'est donc dans cet esprit que j'ai fondé cette Revue avec l'aide indispensable de mon *alter ego* Patrice Jean. Et au bout de trois ans de travail passionné, lorsque j'ai souhaité passer la main, à la direction de la publication, c'est tout naturellement que Patrice a pris ma suite... pour quatre ans ! Cette mission est éprouvante, et les années suivantes ont chacune connu un directeur successif : Jean-Florian Eschylle, Bernard Chérioux, Anne Gras, tous épaulés, comme je l'avais été moi-même, par l'indispensable Patrice. Il avait la faculté d'être présent et disponible tout en faisant preuve d'une simplicité naturelle jamais en défaut. Et puis, toujours ensemble, nous avons fait appel à la perle rare qu'est Robert Bertram, non seulement profondément dévoué à sa direction comme l'ont été ses prédécesseurs, mais remarquablement capable d'inscrire ce sacerdoce dans la durée, comme aux origines de la Revue. Bien sûr, Robert a bénéficié de l'aide sans faille de Patrice, jusqu'à ce cruel Noël 2020.

Mon cher Patrice, je ferme les yeux et je vois ton regard bleu souriant, ton humeur jamais découragée, ton assurance pleine de confiance alors que la situation juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie est si souvent prête à nous déconcerter, et parfois à nous décourager. Je n'ai jamais vu Patrice se décourager. Il avait confiance, sans doute parce qu'en lui, on pouvait toujours avoir confiance. Merci pour tout, Patrice. Nous ne t'oublierons pas. Repose en paix dans ta terre natale que tu as retrouvée dans un dernier geste de la fidélité que tu as toujours exprimée.

Un humaniste soucieux du respect des droits fondamentaux

Bernard Chérioux

Patrice était animé par un besoin permanent de comprendre la société et ne correspondait pas au professeur de droit positiviste qui se limite à évoquer la règle de droit. Défenseur intransigeant du respect des droits fondamentaux, il s'attachait à ce que les libertés publiques, la liberté individuelle, le respect de la vie privée, la liberté d'aller et venir, la liberté de penser... bénéficient de véritables garanties et d'une application concrète dans la vie courante.

Dans ce cadre contraint je ne retiendrais qu'une anecdote, qui n'est pas sans rapport avec la publication de son article « *La charte du peuple Kanak : Quelques aspects et réflexions* », publié dans le numéro 25 de la *Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie* en 2015.

Alors que j'exerçais les fonctions de directeur général de la société d'économie mixte Mwe Ara qui gère le domaine provincial de Déva, Patrice m'avait demandé d'organiser « *un coup de chasse* » pour son fils qui arrivait de métropole. Je me suis évidemment empressé de lui répondre favorablement.

Sachant que Patrice n'était pas chasseur mais passionné d'histoire et de culture calédonienne, je choisisais de l'emmener à la vallée Tabou, haut lieu méconnu de la résistance Kanak à la colonisation, où se sont réfugiés une partie des guerriers du chef Ataï après la mort de celui-ci lors de l'insurrection de 1878. Si la chasse fut décevante, les débats, eux, furent à la hauteur de l'intérêt que nous portions à l'histoire tourmentée de la Nouvelle-Calédonie et la place du peuple kanak dans la société calédonienne.

Ayant négocié avec les clans Kanak de la région lorsqu'ils revendiquèrent le domaine de Deva que la province Sud voulait vendre à des promoteurs, l'histoire de ces lieux m'avait été racontée par quelques « vieux » des tribus avoisinantes. Nous nous sommes donc arrêtés dans une petite vallée aux pieds des pics Nindouri et Me Kouaneu constituant « *la forteresse* » où s'étaient retranchés les guerriers qui furent délogés par les troupes de marine et les auxiliaires Kanak de tribus ralliées, au prix d'affrontements très difficiles. Les victimes des combats qui ont marqué ce haut fait d'armes vaut à ce lieu le nom de vallée Tabou, où les Kanak ne se rendent qu'exceptionnellement et après avoir fait la coutume aux ancêtres.

Ce passage à Deva avait conduit Patrice à s'interroger sur de nombreux sujets caractérisant la complexité de la société Kanak, notamment la question centrale du « *lien à la terre* » et, c'est tout naturellement, qu'il a consacré un article à la charte du peuple Kanak. Ce point mérite d'être souligné car, hormis quelques rares praticiens comme Régis Lafargue, peu de professeurs de droit s'intéressent en profondeur à la problématique des règles coutumières, souvent considérées comme un « *infra droit* ». C'est pourquoi il convient d'ailleurs de signaler à cette occasion les nombreux travaux particulièrement intéressants du professeur Antoine Leca sur le sujet.

Il serait trop long d'analyser ici l'article de Patrice qui met en évidence ce que devrait être le droit coutumier au regard des valeurs exprimées dans la charte rédigée par le sénat coutumier.

Le choix, discutable, de ne retenir que deux points s'est donc imposé. D'abord l'examen des valeurs proclamées par la charte conduit Patrice à y voir « *une conception restrictive des droits individuels à la liberté et l'égalité* », notamment en ce qui concerne une question qu'il qualifie de « *cruciale* », celle de « *l'égalité homme-femmes* », considérant que la charte « *ne va pas jusqu'à ouvrir grand les portes de la vie publique au 'deuxième sexe' et [...] qu'il reste beaucoup à faire si l'on veut aller vers plus d'égalité...* ».

L'autre point porte sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'évocation de « *la souveraineté du peuple Kanak* ». Patrice considère, en s'appuyant sur les déclarations du président du sénat coutumier du moment Jean Kaïs, que cette formule « *ne doit pas être interprétée comme la toute-puissance juridique qui est celle d'un État indépendant, mais, selon l'Accord de Nouméa, comme le préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté partagée dans un destin commun* ».

Concernant le second point, l'évolution politique récente de la Nouvelle-Calédonie semble s'éloigner de cette vision idyllique proclamée par l'Accord de Nouméa. Mais il y aurait encore beaucoup à dire pour rendre hommage à Patrice, homme de dialogue, inlassable défenseur des droits fondamentaux et opiniâtre directeur scientifique qui, avec beaucoup d'indulgence, corrigeait nos articles.

Un découvreur, un rêve inachevé...

Anne-Marie Calmy

Je laisserai à ses collègues et amis juristes le soin de parler de lui, de sa carrière, de sa personnalité, de ses engagements. En ce qui me concerne, je relis avec beaucoup d'émotion et de tristesse les lignes que m'écrivait Patrice, en novembre 2019. Il m'avait encouragée à travailler avec lui sur de multiples textes officiels et les constitutions des états américains, australiens, et bien d'autres encore. La langue anglaise le ralentissait considérablement dans sa réflexion et sa recherche. J'acceptai de l'aider dans son projet comparatif et inédit.

Son projet original était de rechercher des cas précis de fonctionnement des États fédérés et fédéraux australiens, américains, micronésiens, canadiens et autres et qui seraient de nature à illustrer de façon pédagogique ce que fédération, indépendance et souveraineté voudraient dire dans le cadre de la future Nouvelle-Calédonie, comment ces concepts pourraient s'appliquer et ce qu'ils voudraient dire, dans la pratique.

Emplie d'admiration pour ses connaissances et son enthousiasme, je m'attelais à l'immense tâche de traduction des textes juridiques constitutionnels. De son côté, il lisait et analysait, à la recherche de « *pépites* » petites ou grandes qui lui feraient « *dégoter des différences entres telles et telles dispositions des codes fédéraux, d'une part, et des États fédérés de l'autre.* »

« *Fantastique Anne-Marie* » m'écrivait-il ! « *Ça va aller tellement vite ! Je vais gagner des dizaines d'heures et je vais pouvoir travailler comme j'ai l'habitude, c'est-à-dire le plus exhaustivement possible. Je pourrai désormais envisager sereinement de regarder les 6 constitutions fédérées australiennes, plusieurs des USA, etc. Quantité de travail formidablement réduite, et qualité potentiellement à la hausse !* »

Tout y est passé, de la Constitution australienne au code pénal du Queensland, du « cas du port de Darwin » à la Constitution du territoire du Nord, des règles pénales routières de la fédération et de tel ou tel État fédéré... Pareil pour les États-Unis, de la Constitution de l'Alabama à celle de la Floride et de Californie ; etc. Il cherchait, pour expliquer mieux, pratiquement, clairement.

Loin d'être inondé sous les informations collectées, l'ardeur pour la tâche qu'il rêvait d'accomplir l'emplissait. Lorsqu'il me remerciait pour avoir recueilli un précieux témoignage qui confirmait ce qu'il entrevoyait de plus en plus, nous sentions que les longues heures de travail n'étaient pas « *Lost in translation* ! »

En novembre 2019, il m'écrivait : « *Le dossier s'étoffe de jour en jour, en grande partie grâce à toi, en quantité mais aussi en qualité : nous allons peu à peu identifier et mettre en lumière des éléments souvent trop peu connus dans la sphère académique française, ce sera un des « plus » de nos recherches.* » Ce travail ne verra hélas pas le jour.

Les discours de spécialistes ne manquent pas, certes, mais c'est une grande perte pour la recherche appliquée en général, pour les politiques, et pour le grand public calédonien en particulier, qu'il ne lui ait pas été permis d'aller au bout de son rêve : illustrer un paysage politique possible de la Nouvelle-Calédonie de demain par des exemples pratiques, de nature à éduquer, à informer, à rassurer, non pas seulement les chercheurs et les spécialistes, mais aussi les citoyens qui, à son avis, n'étaient pas assez armés pour s'engager dans des aventures politiques difficiles et soumis à un référendum clivant, sans issue raisonnée.

Un fait est bien étrange aujourd'hui : les questions posées par l'enquête du Haut-Commissariat sur l'avenir de la Nouvelle Calédonie sont de nature à faire réfléchir et chuter plus d'un citoyen : flou des définitions de termes que beaucoup utilisent sans vraiment les comprendre, approximations, déclarations enflammées et opinions non étayées, manque d'exemples pratiques, d'éclaircissements juridiques simples. La démocratie a besoin de valeurs communes à tous pour fonctionner. Plus que beaucoup, Patrice Jean en était bien conscient et nous ne pouvons que regretter qu'il n'ait pas pu jusqu'au bout communiquer ses idées originales et sa flamme pédagogique, éteinte trop brusquement !

Patrice, l'âme et la cheville ouvrière de la Revue

Robert Bertram

Difficile exercice que d'écrire sur un être disparu avec lequel on appréciait de travailler. Comme toute rencontre fortuite ou non, celle-ci s'est cristallisée autour de cette *Revue*, la *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*. Mes premiers contacts avec Patrice se concrétisent lors d'assemblées générales au sein de cette *Revue*, mais nos échanges ne se sont véritablement développés que lorsque j'ai été nommé en 2012 au sein du conseil de rédaction et de lecture et coordonnateur de relecture pour, après une année d'exercice et de découverte, être choisi comme directeur de publication au début de l'année 2013.

Inutile de préciser qu'on ne peut débiter et remplir une telle fonction sans être entouré de personnes très compétentes. J'ai donc débuté en ayant à mes côtés, durant deux années comme conseiller spécial, Jean-Yves Faberon fondateur et ancien directeur de cette *Revue* académique. Quant à Patrice, directeur scientifique, il allait me guider, m'épauler, me conseiller dans cette toute nouvelle responsabilité.

Parfaitement au courant des arcanes universitaires, de la recherche, des *us et coutumes* dans la publication, il me confortait dans la découverte d'un monde où la réflexion et la maîtrise de la plume sont importantes.

Définir Patrice par des propos dithyrambiques relève de la simplicité car il remplissait bien des cases. Non, Patrice était bien au-delà, ce petit plus difficile à décrire et qui caractérise sa sensibilité, ses connaissances, sa modération, son sens de l'amitié, etc. Connu des responsables politiques, des étudiants naturellement et des médias calédoniens, il était fréquemment invité pour apporter son analyse toujours mesurée sur les institutions.

Pour ce qui me concerne, je ne serais pas resté toutes ces années à cette fonction très prenante sans son soutien et sa présence. Gros travailleur, enthousiaste, menant de front plusieurs activités, il travaillait toujours avec célérité. Avec la rigueur universitaire qui était la sienne, il était un relecteur redoutable, notamment intransigeant sur les plagiat et de plus il excellait dans la maîtrise de la langue française. Dernièrement, pour marquer la fin de l'Accord de Nouméa, il avait entrepris avec Anne-Marie Calmy de faire des recherches très poussées sur le fédéralisme afin de produire un dossier sur ce thème.

Spécialiste en droit international, d'une grande érudition sur les institutions calédoniennes, Patrice était toujours avide d'acquérir de nouvelles connaissances notamment et dernièrement sur la coutume kanak. À cet égard, son ami Bernard Chérioux nous décrit avec beaucoup de sensibilité une expérience en brousse.

Récemment, il s'était engagé au sein de sa commune Païta pour faire partie du conseil municipal. Il considérait que l'engagement était une démarche nécessaire pour faire aboutir les idées qui lui semblaient justes. À cet égard, il m'avait informé de cet engagement et qu'il me présenterait sa démission pour ne pas entacher la neutralité de la *Revue*. Rien dans cette attitude faite de droiture ne justifiait à mes yeux un départ de la *Revue*.

Quels que soient les domaines abordés, son discernement reconnu lui permettait d'être consulté sans appréhension. Le départ précipité de Patrice alors que je travaillais avec lui l'après-midi même de Noël est bouleversant, mais plus encore pour son épouse Armelle dont l'affliction et le chagrin se murent dans le silence.

Travaux publiés par Patrice Jean dans la *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*

- L'adaptation de la réglementation des vaccinations aux nécessités locales de la Nouvelle-Calédonie, n° 1, 2003/1, pp. 18-27 ;
- L'affaire G. Rivas : la Cour européenne des droits de l'homme condamne la France pour violence policière sur mineur en Nouvelle-Calédonie, n° 4, 2004/2, pp. 76-80 ;
- L'arrêt *Py contre France* du 11 janvier 2005, ou la justification de la condition de résidence de dix ans par les « nécessités locales », Cour européenne des droits de l'homme, n° 5, 2005/1, pp. 42-69 ;
- L'arrêt Kilikili du 26 mai 2005, la Cour de cassation accorde plein droit électoral à un natif de Nouvelle-Calédonie bien qu'il ait vécu en métropole de 1993 à 2001, n° 6, 2005/2, pp. 52-57.
- La protection de l'environnement par la Cour européenne des droits de l'homme, n° 8, 2006/2, pp. 14-25 ;
- Mathias Chauchat, Vers un développement citoyen – Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie, commentaire, n° 7, 2006/1, pp. 84-87 ;
- Marion Bastogi : Du gouvernement constitué à la représentation proportionnelle en Nouvelle-Calédonie et à Fidji, commentaire, n° 9, 2007/1, p. 95 ;
- Le temps des accords : textes de la déclaration de Nainville-les-Roches, des accords de Matignon et Oudinot et de l'accord de Nouméa, n° 10, 2007/2, pp. 2-13 ;
- Corps électoral « gelé » : l'ambiguïté est levée, tout débat n'est pas clos, n° 10, 2007/2, pp. 20-38 ;
- À la rencontre de l'Océanie et de l'Occident, pour la construction d'un droit calédonien de l'environnement, n° 11, 2008/1, p. 14 ;
- Jean-Yves Faberon, Jacques Ziller, Droit des collectivités d'outre-mer, commentaire, n° 11, 2008/1 ; pp. 119-120 ;
- Présentation du dossier sur les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et quelques autres aspects de la prévention contre la violence, les incivilités et l'insécurité en Nouvelle-Calédonie, n° 12, 2008/2, p. 53.
- Quelques réflexions sur le contentieux *UNC – François Saint-Cyr*, n° 13, 2009/1, pp. 61-63 ;
- Les scrutins nationaux en Nouvelle-Calédonie sous la V^e République, n° 14, 2009/2, pp. 35-39 ;
- Interview de Yazid Kherfi sur le thème : « La parole, « plus fort » que la violence », n° 14, 2009/2, pp. 75-76 ;
- Contentieux européen des droits de l'homme ; Note sur la Décision d'irrecevabilité du 16 juin 2009 sur le « gel » du corps électoral, n° 14, 2009/2, pp. 97-100.
- Quelques rappels et réflexions sur la crise politico-institutionnelle du 1^{er} semestre 2011, n° 18, 2011/2, pp. 95-112 ;
- L'Union européenne vers un renouveau de ses relations avec les pays et territoires d'outre-mer, n° 21, 2013/1, pp. 25-26 ;
- Brève présentation de l'avis du Conseil d'État du 6 février 2014, n° 24, 2014/2, pp. 166-171 ;
- La Charte du peuple kanak : quelques aspects et réflexions, n° 25, 2015/1, pp. 13-20 ;
- L'esprit de consensus institutionnel qui a fait le succès du comité des signataires du 5 juin peut-il perdurer ?, n° 26, 2015/2, pp. 98-111 ;
- Présentation du dossier sur l'autodétermination, n° 31, 2018/1, p. 5 ;
- Le débat sur « la question » n'est sans doute pas définitivement clos, n° 31, 2018/1, pp. 161-167 ;
- D'une consultation à une autre : quelques observations et réflexions, n° 32, 2018/2, pp. 50-54.

Contributions à colloques

- « Le gouvernement » in Jean-Yves Faberon et Guy Agniel dir. : *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, La Documentation française, 2000, p 295-309 ;
- « Quelques aspects des droits aux différences devant la Cour européenne des Droits de l'Homme » in Paul de Deckker et Jean-Yves Faberon dir. : *L'État pluriculturel et les droits aux différences*, Bruylant, 2003, p 41-53 ;
- « Conclusion » in Paul de Deckker et Jean-Yves Faberon dir. : *La Nouvelle-Calédonie pour l'intégration mélanésienne*, L'Harmattan, 2013, p 271-274 ;
- « Citoyenneté et nationalité en Nouvelle-Calédonie dans la perspective de la « sortie » de l'Accord de Nouméa » in Jean-Yves Faberon, Viviane Fayaud et Jean-Marc Regnault dir. : *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011, vol.2, p 575-582.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NOUVELLE-CALÉDONIE

N° 2000176

M. C.

M. Benoît Briquet
Rapporteur

Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteur public

Audience du 14 janvier 2021

Décision du 4 février 2021

46-01-02-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 30 juin et le 30 novembre 2020, M. BC demande au tribunal d'annuler, d'une part, l'article 3 de la délibération n° 13-2020/APS du 7 mai 2020 de l'assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie modifiant le code des débits de boissons dans la province Sud pour y insérer un article 1-3 en tant que cet article impose aux débits de boissons à emporter (3^{ème} et 5^{ème} classe) l'obligation de « 3) disposer d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées. », d'autre part, l'article 17 de cette même délibération insérant un article 21-1 au sein du même code selon lequel « La vente de boissons alcooliques ou fermentées n'est autorisée dans les débits de boissons de 3e ou 5e classe qu'à des personnes présentant une pièce officielle d'identité ».

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- les mesures en cause ne peuvent avoir pour objet la lutte contre une consommation excessive d'alcool, dans la mesure où la compétence en matière d'hygiène publique et de santé appartient à la Nouvelle-Calédonie, en application du 4° de l'article 22 de la loi organique n° 99- 209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- elles doivent de ce fait être regardées comme visant exclusivement à la préservation de l'ordre public ;
- excédant le cadre de la réglementation des débits de boissons et portant atteinte aux libertés publiques, elles ne pouvaient relever que de la compétence de l'État, en vertu du 1° du I de l'article 21 de cette même loi organique ;

- seul l'État pouvait ainsi limiter la vente de boissons alcooliques ou fermentées dans les débits de boissons de 3e ou 5e classe aux personnes présentant une pièce officielle d'identité, et rendre possible l'enregistrement des données personnelles lors de l'achat et ce, d'autant plus s'agissant de cette dernière mesure, qu'elle est contraire à la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et à la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité ;
- seul le législateur était compétent pour instaurer un contrôle d'identité ;
- les mesures contestées ne sont pas nécessaires ni proportionnées, alors également que l'instauration d'un contrôle systématique d'identité va nettement au-delà de ce qu'exige l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 ;
- elles sont entachées de détournement de procédure et de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 26 novembre 2020 et le 8 janvier 2021, la province Sud de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête de M. C.

Elle soutient que :

- M. C., qui n'est pas gérant de débit de boissons, ne justifie, en sa qualité de consommateur de boissons alcoolisées, d'aucun intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre l'obligation posée par l'article 3 de la délibération n° 13-2020/APS du 7 mai 2020 de « *disposer d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées.* » qui est ;
- aucun des moyens soulevés par M. C. n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- la Constitution ;
- la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- le code des débits de boissons dans la province Sud ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 ;
- la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Briquet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteur public,
- et les observations de M. C., requérant et de Mme Houdard, représentant la province Sud.

Considérant ce qui suit :

1. M. C., qui se prévaut de sa qualité de consommateur de boissons alcoolisées, demande au tribunal d'annuler, d'une part, l'article 3 de la délibération n° 13-2020/APS du 7 mai 2020 de l'assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie modifiant le code des débits de boissons dans la province Sud pour y insérer un article 1-3 en tant que cet article impose aux débits de boissons à emporter (3^{ème} et 5^{ème} classe) l'obligation de « *3) disposer d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées.* », d'autre part, l'article 17 de cette même délibération insérant un article 21-1 au sein du même code selon lequel « *La vente de boissons alcooliques ou fermentées n'est autorisée dans les débits de boissons de 3e ou 5e classe qu'à des personnes présentant une pièce officielle d'identité* ».

2. M. C. fait valoir, à titre principal, que seul l'État est compétent, en vertu du 1° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie, pour limiter la vente de boissons alcooliques ou fermentées dans les débits de boissons de 3^{ème} ou 5^{ème} classe aux personnes présentant une pièce officielle d'identité et pour rendre possible l'enregistrement des données personnelles lors de l'achat. M. C. soutient également, à titre subsidiaire, que cette compétence relevait de la Nouvelle-Calédonie en vertu du 4° de l'article 22 de cette même loi organique.

3. Aux termes de l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie : « *Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.* ». Aux termes de l'article 21 de la même loi organique : « *I. - L'État est compétent dans les matières suivantes : / 1° (...) garanties des libertés publiques ; (...)* ». Aux termes de l'article 22 de cette loi organique : « *La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : / (...) 4° (...) hygiène publique et santé (...)* / 19 (...) consommation, concurrence et répression des fraudes, droit de la concentration économique ; / (...) ». Aux termes de l'article 47 de la même loi organique : « (...) / *Ill - L'Assemblée de province peut déléguer aux communes compétence pour l'instruction et la délivrance, la suspension et le retrait des autorisations individuelles en matière de débits de boissons.* ». Aux termes de l'article L. 131-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie : « *le maire est chargé (...) de la police municipale* » dont l'objet est « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » sur le territoire communal selon l'article L. 131-2 du même code, qui précise toutefois que « *le haut-commissaire dans la commune de Nouméa et les commissaires délégués dans les communes de leur subdivision sont seuls chargés du maintien de l'ordre public* » et qu'« à ce titre, ils sont notamment chargés : « (...) / - *de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; / - de maintenir le bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.* ».

4. Dans les matières qui leur sont ainsi attribuées par les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 sur le fondement des dispositions des articles 76 et 77 de la Constitution, les institutions et collectivités territoriales de la Nouvelle-Calédonie sont compétentes pour, le cas échéant, soumettre l'exercice d'une activité économique à une réglementation comportant, notamment, un régime d'autorisation administrative préalable. Est sans incidence à cet égard la circonstance que, s'il relevait de la compétence de l'État, un tel encadrement ne pourrait être institué que par le législateur conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

5. Par ailleurs, il résulte des dispositions précitées du III de l'article 47 de la loi organique du 19 mars 1999, éclairées par les travaux préparatoires dont elle est issue, qu'en attribuant aux provinces de Nouvelle-Calédonie la compétence pour délivrer les autorisations individuelles en matière de débits de boissons, le législateur organique a entendu leur confier également la compétence en matière de réglementation des débits de boissons. Dès lors, les provinces doivent être regardées comme compétentes pour prendre une telle réglementation.

6. Cette compétence s'exerce sans préjudice, d'une part, de la compétence que détient la Nouvelle Calédonie pour édicter une réglementation poursuivant un objectif d'hygiène et de santé publiques par la lutte contre l'alcoolisme, ou bien de protection des consommateurs et de la concurrence libre et non faussée sur le marché de la vente de boissons alcoolisées et, d'autre part, du pouvoir de police attribué au haut-commissaire représentant l'État, et au maire sur le territoire communal, en vue de prévenir ou faire cesser les troubles à l'ordre public et à la sécurité publique.

7. Il ressort des pièces du dossier que l'autorisation de vente de boissons alcooliques ou fermentées par les débits de boissons de 3^{ème} ou 5^{ème} classe aux seules personnes présentant une pièce officielle d'identité, posée à l'article 17 attaqué de la délibération du 7 mai 2020, a notamment pour objet d'assurer en province Sud l'application effective de l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 relative à la lutte contre l'alcoolisme interdisant la vente et la livraison de boissons alcooliques à des mineurs et disposant que : « *En cas de doute, la personne qui délivre la boisson exige du client qu'il établisse la preuve de sa majorité par la production d'une pièce d'identité ou de tout autre document officiel muni d'une photographie de nature à faire la preuve de l'âge de l'intéressé. / (...)* ». N'instaurant pas en elle-même une réglementation en matière de santé publique, laquelle était préexistante, et n'affectant les libertés publiques que de manière incidente et limitée, la disposition attaquée, qui ne s'adresse qu'aux débits de boissons de 3^{ème} et 5^{ème} classe de la province Sud, rentre dans le champ de la compétence reconnu aux provinces en matière de réglementation des débits de boissons, laquelle inclut la détermination des règles relatives à leur exploitation, au nombre desquelles peut figurer l'autorisation de vente de boissons alcooliques ou fermentées aux seules personnes présentant une pièce officielle d'identité. Par suite, la province Sud a pu compétemment prendre la disposition attaquée dans le cadre de sa compétence en matière de réglementation des débits de boissons, laquelle s'exerce indépendamment du pouvoir de l'État en matière de garanties des libertés individuelles et de la compétence reconnue à la Nouvelle-Calédonie en matière de santé publique. Le moyen soulevé par M. C. tiré d'une méconnaissance de la répartition des compétences entre État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, lequel ne présente pas un caractère sérieux au sens de l'article 205 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, doit, dès lors, être écarté en ses différentes branches. Doit également être écarté le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018 dès lors que les délibérations prises par la province Sud de la Nouvelle-Calédonie dans un domaine relevant de sa compétence n'entretiennent pas de rapport de conformité avec une loi du pays prise par la Nouvelle-Calédonie dans un de ses domaines de compétence.

8. M. C. soutient que seul le législateur était compétent pour instaurer un contrôle d'identité. Toutefois, le moyen doit être écarté, dès lors qu'est sans incidence sur la légalité de la décision litigieuse, ainsi que cela a été rappelé au point 4, la circonstance que, s'il relevait de la compétence de l'État, l'encadrement des débits de boissons ne pourrait être institué que par le législateur conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

9. M. C. fait valoir que les mesures contestées ne sont pas nécessaires ni proportionnées, et ce d'autant moins, s'agissant de l'instauration d'un contrôle systématique d'identité, qu'elle va nettement au-delà de ce qu'exige l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018. Toutefois, l'obligation de se doter d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées est la conséquence nécessaire et proportionnée de l'obligation première, qui est faite aux débits de boissons de 3^{ème} ou 5^{ème} classe, de disposer d'un espace réservé exclusivement à la vente de boissons alcooliques et fermentées isolé du reste de la surface physique commerciale affectée à leur activité, laquelle n'est pas contestée par le requérant. Quant à l'interdiction, pour ces mêmes débits de boissons, de vendre des boissons alcooliques ou fermentées à des personnes ne présentant pas une pièce officielle d'identité, elle est ici justifiée, d'une part, par le fait que l'alcoolisme, et en particulier celui des mineurs, constitue un problème majeur en province Sud de la Nouvelle-Calédonie, et, d'autre part, par la nécessité de mettre fin à la pratique constatée consistant pour certains débits de boissons de 3^{ème} ou 5^{ème} classe à se retrancher derrière l'existence d'un doute quant à la majorité du client acheteur de boissons alcoolisées pour s'affranchir de l'obligation de vérification instituée par l'article 8 de la loi du pays n° 2018-6 du 30 juin 2018. Dans ces conditions, et eu égard à l'ensemble de ses éléments, les mesures contestées doivent être regardées comme nécessaires et proportionnées à l'objectif de lutte contre l'alcoolisme des mineurs que peut poursuivre la réglementation relative aux débits de boissons. Par suite, la province Sud n'a ici commis aucune erreur d'appréciation en les adoptant.

10. Si les dispositions contestées de l'article 3 de la délibération du 7 mai 2020 imposent aux débits de boissons de 3^{ème} et 5^{ème} classe de disposer d'un équipement d'encaissement spécifique dédié uniquement à la vente des boissons alcooliques et fermentées, et subordonnent la vente de boissons alcoolisées à la présentation d'une pièce d'identité, aucune de ses dispositions, contrairement à ce que soutient le requérant, n'autorise l'enregistrement et le traitement des données personnelles lors de l'achat de celles-ci. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce que seul l'État était compétent pour rendre possible l'enregistrement des données personnelles lors de l'achat d'alcool de la méconnaissance de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et de la loi du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité ne peuvent qu'être écartés.

11. Le détournement de procédure et de pouvoir allégué par M. C. n'est pas établi.

12. Il résulte de tout ce qui précède que M. C. n'est pas fondé à demander l'annulation des dispositions de la délibération du 7 mai 2020 de l'assemblée de la province Sud de la Nouvelle-Calédonie qu'il attaque. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense tirée du défaut d'intérêt à agir de M. C. contre l'article 3 de cette délibération, sa requête doit être rejetée.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. C. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. B.C. et à la province Sud de la Nouvelle-Calédonie.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Délibéré après l'audience du 14 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Ciréface, président,
M. Briquet, premier conseiller,
M. Pilven, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 février 2021.

<i>Le rapporteur,</i>	<i>Le président,</i>
B. BRIQUET	C. CIRÉFACE

La greffière de séance,

P. CAUDRON

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière en chef, par délégation la greffière

C. BERTHELOT

► Chronologie de novembre 2020 à février 2021

► Robert Bertram

Directeur de publication de la Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie

> NOVEMBRE 2020 <

2 novembre

Le conflit à la tribu de Roh, à Maré, s'envenime au point que plus d'une centaine de personnes sont obligées de fuir.

3 novembre

Avant son départ pour Paris, au Conseil d'État, Laurent Cabrera accorde un entretien aux *Nouvelles Calédoniennes*.

Le syndicat USTKE réaffirme son soutien à l'offre de la Sofinor et au métallurgiste Korea Zinc pour la reprise de l'usine du Sud.

4 novembre

L'ICAN et le collectif « Usine du Sud = usine pays » manifestent devant les abords du complexe hydrométallurgique.

5 novembre

Vale entre en relations avec un consortium intégrant le Suisse Trafigura sur le projet de cession de l'usine du Sud. De l'entreprise nommée « Prony Resources New Caledonia », les intérêts calédoniens seraient représentés à hauteur de 50 %. L'ICAN et le collectif qui militent en faveur de la proposition Sofinor-Korea-Zinc menace de blocus la mine de Goro et de l'usine du Sud.

Face à des recettes fiscales en nette baisse, la province Sud préconise dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, de redonner à la Nouvelle-Calédonie la charge de l'aide médicale et celle de l'enseignement privé.

Au cours de son débat sur l'orientation de son budget pour 2021, la province Nord annonce la prudence dans ses dépenses.

Plusieurs vols d'Air Calédonie ont été nécessaires pour rapatrier en urgence 122 personnes expulsées violemment de la tribu de Roh à Maré.

En raison des contraintes budgétaires, la province Sud ampute des 2/3 le budget de reconstruction de la Fédération des œuvres laïques (FOL).

6 novembre

L'Union calédonienne ouvre son 51^{ème} congrès à Touho mission.

7 novembre

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie un entretien avec Sonia Lagarde, maire de la commune de Nouméa.

Les Loyalistes publient à la suite de l'annonce de négociations exclusives entre Vale et le consortium avec Trafigura, un communiqué pour dénoncer les blocages de la route du Mont-Dore et de l'usine du Sud.

Le parti Générations NC est réuni en conseil politique jusqu'à dimanche.

8 novembre

À l'issue de son 51^{ème} congrès, les membres de l'Union calédonienne portent à nouveau Daniel Goa à la présidence.

9 novembre

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que l'ensemble des acteurs économiques présentent un deuxième plan de relance économique comprenant 22 mesures concrètes.

10 novembre

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie annonce qu'il prolonge la suspension des vols internationaux jusqu'au 31 juillet 2021.

La commission permanente du congrès fixe la date de la session budgétaire du 16 novembre au 15 janvier.

Le débat d'orientation budgétaire à Wé à Lifou dresse un état des lieux morose des finances de la province des îles Loyauté entre recettes revues à la baisse et fin du contrat de développement.

Avant sa grève générale, l'Usoenc hausse le ton devant le gouvernement et réclame de vastes réformes destinées à réduire les « inégalités ».

11 novembre

À la clôture de son congrès, l'Union calédonienne annonce la création d'une assemblée constituante pour élaborer la constitution d'un futur État de Kanaky-Nouvelle-Calédonie.

12 novembre

Le Cerom (Comptes économiques rapides pur l'outre-mer) qui réunit les données de l'AFD, de l'ISEE et de l'IEOM présente les données de l'économie en période de crise sanitaire.

Le collectif « Usine du Sud = usine pays » mène des opérations de blocage aux entrées du complexe industriel, à la mine, à la base vie, devant le siège de Vale NC à Nouméa ainsi que le blocage du port autonome.

13 novembre

Le Palika ouvre à Poindimié son 45^{ème} congrès.

Le Parti travailliste ouvre jusqu'à dimanche son XI^e congrès à Nouméa.

14 novembre

À la suite de l'annulation hier de la table ronde, l'ICAN et le collectif « Usine du Sud = usine pays » réaffirment au cours d'une conférence de presse leur détermination pour amplifier la mobilisation.

15 novembre

Présents aux abords du complexe métallurgique de Vale NC à Yaté, les membres du collectif « usine du Sud = usine pays » et de l'ICAN exigent une table ronde uniquement avec l'État.

16 novembre

Aujourd'hui et demain, l'ICAN et le collectif de l'Usine du Sud = usine pays bloquent les axes d'accès stratégiques de Nouméa.

Élie Poigoune, président de la Ligue des droits de l'homme publie un communiqué pour dénoncer les exactions commises à la tribu de Roh à Maré.

Inauguration officielle du lycée du Grand Nouméa sous le nom de Dick Ukeiwë, ancien sénateur de la République.

Le nouveau secrétaire général, Rémi Bastille prend ses fonctions au haut-commissariat.

17 novembre

L'ICAN et le collectif Usine du Sud = usine pays manifestent devant le gouvernement, la province Sud, la subdivision du Nord à Koné et dans les îles à Lifou.

Le bureau politique du FLNKS affirme son soutien au collectif Usine du Sud = usine pays.

Le tribunal administratif ordonne le dégagement des accès au Port autonome entravé par l'ICAN.

Daniel Goa, président de l'Union calédonienne adresse une lettre ouverte au ministre des Outre-mer.

18 novembre

Le congrès, tient dans l'hémicycle de la province Sud, sa première séance de la session budgétaire.

En soutien au collectif Usine du Sud = usine pays et à l'ICAN, des manifestations se sont déroulées à Koné, à La Foa, à Lifou et à Ouvéa.

Dans la cadre du conflit autour de l'Usine du Sud, l'USTKE dépose un préavis de grève générale dans l'ensemble du secteur privé pour demain vendredi.

Par communiqué, Calédonie ensemble se propose comme « médiateur » dans le conflit de l'Usine du Sud.

La décision du tribunal administratif de débloquent le Port autonome est signifié aux membres de l'ICAN et du collectif.

Sonia Backès, présidente de la province Sud publie une lettre ouverte au sujet de l'Usine du Sud.

19 novembre

Dans un entretien accordé aux *Nouvelles Calédoniennes*, Sonia Backès, présidente de la province Sud déclare que la province Nord essaie de coloniser économiquement la province Sud.

Daniel Goa, président de l'Union calédonienne (UC) annonce dans *Les Nouvelles Calédoniennes* que son parti se retire des dossiers abordés sur l'îlot Leprédour.

Les forces de l'ordre interviennent pour débloquent le Port autonome.

Antonin Beurrier, PDG de Vale NC et Ulrich Reber chargé de projets à Sofinor défendent leur plan financier.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie tient un séminaire de réflexion et de travail sur la gouvernance et la situation économique et financière du territoire.

Le conseil d'administration du groupe minier français Éramet désigne comme nouveau directeur général de la SLN Guillaume Verschaeve.

20 novembre

À Nouméa, environ 2 000 personnes participent à la « grande journée de mobilisation » pour soutenir la reprise de l'Usine du Sud par la Sofinor et Korea Zinc.

23 novembre

Le quotidien local *Les Nouvelles Calédoniennes* publie, chiffres à l'appui, le rôle et l'action de l'État en Nouvelle-Calédonie.

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie une lettre ouverte du sénateur Pierre Frogier sur la mobilisation de l'ICAN.

24 novembre

Afin de faciliter les échanges sur les plans culturel, économique ou encore sportif, la province Sud signe une déclaration d'engagement avec Wallis-et-Futuna.

Les deux députés Calédonie ensemble demandent solennellement à l'État de gérer directement le dossier de reprise de l'usine du Sud.

Les responsables du Palika rendent compte du 45^{ème} congrès de leur parti, notamment aller très vite au troisième référendum.

26 novembre

Les blocages des partisans d'une reprise de l'usine de Vale par la Sofinor et Korea Zinc reprennent au Carrefour de Kenu-in.

Le ministre des Outre-mer organise une nouvelle réunion en visioconférence avec le groupe Leprédour.

27 novembre

À l'appel du comité d'entreprise de Vale NC, plusieurs centaines de personnes sont rassemblées à l'hippodrome Henry-Milliard pour soutenir l'offre incluant Trafigura et exprimer leur désarroi face aux blocages.

L'ICAN et le collectif « Usine du sud = usine pays » rencontrent des syndicats, la CPME ainsi que plusieurs associations écologistes au sénat coutumier.

Le Cese donne un avis favorable sur l'avant-projet de loi du pays visant à élargir la gouvernance des chambres consulaires ainsi que leur champ de représentation et leurs voies de coopération.

Les partisans de la Sofinor et Koréa Zinc bloquent les différents accès des deux hypermarchés de Géant de Sainte-Marie et de Dumbéa-sur-mer ainsi que le pont de la rivière des Pirogues.

28 novembre

Le quotidien local *Les Nouvelles Calédoniennes* informe son lectorat que Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer envisage d'organiser dans un bref délai une table ronde autour du dossier de cession de l'usine du Sud par Vale ainsi que la stratégie nickel de la Nouvelle-Calédonie.

Jusqu'à dimanche, le collectif « Usine du Sud = usine pays » et l'ICAN bloquent quatre sites touristiques dans le Grand Sud.

> DÉCEMBRE 2020 <

1^{er} décembre

L'ICAN et le collectif « Usine du Sud = usine pays » participent pendant près de sept heures à la table ronde au haut-commissariat.

Yoann Lecourieux, membre du gouvernement en charge du budget explique au cours d'un entretien dans *Les Nouvelles Calédoniennes* que par manque de recettes, le gouvernement repousse le vote du budget primitif 2021 pour le début de l'année prochaine.

La Communauté du Pacifique (CPS) lance une plateforme en ligne pour rassembler les informations et les statistiques émises sur la région par ses vingt-six pays membres ou d'autres organisations.

3 décembre

Une table ronde réunissant l'ensemble des protagonistes se déroule au haut-commissariat sur la reprise de l'usine du Sud.

L'ICAN et le collectif « Usine du Sud = usine pays » envisagent de déposer une plainte à l'encontre du PDG de Vale NC, Antonin Beurrier, pour pratique anticoncurrentielle et suspicions de fraude fiscale.

Le syndicat USTKE promet une grève générale dans le secteur privé.

L'USTKE annonce par lettre à la CPME la reconduction pour une durée de 24 heures son mouvement de grève dans le secteur privé.

Une démonstration de force du collectif « Usine du Sud = usine pays » sur l'ensemble de la Grande Terre, juste avant la table ronde, est effectuée par de nombreux militants sur les points de blocage.

Une cinquantaine de femmes et d'hommes chefs d'entreprise se rassemblent devant le haut-commissariat pour manifester leur exaspération devant les nombreux blocages.

Au terme d'un débat animé, l'assemblée de la province Sud décide de ne plus financer l'aide médicale, le handicap et l'enseignement privé afin d'équilibrer son budget.

4 décembre

Pour les dix ans du décès de Jacques Lafleur, ses opposants et ceux de son entourage lui rendent hommage au cours de plusieurs cérémonies.

Après plus de dix heures d'âpres négociations, la table ronde qui a réuni les principaux acteurs s'affrontant dans le projet de Vale NC ont fait un pas l'un vers l'autre.

À la suite du dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur la compétence sanitaire de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil Constitutionnel considère au contraire que l'État reste compétent dans ces circonstances.

5 décembre

Mark Travers, PDG de Vale Canada adresse un courrier à Yun B. Choi, le directeur général de Korea Zinc pour l'inviter à venir visiter le site industriel de Vale Nouvelle-Calédonie.

La discussion entre la province Sud, le FLNKS, l'ICAN et le collectif « Usine du Sud = usine pays » se solde par un échec.

6 décembre

Après l'échec des négociations d'hier, les barrages se sont multipliés et des affrontements se sont déroulés à Goro.

7 décembre

Le quotidien local *Les Nouvelles Calédoniennes* accorde un entretien à Philippe Blaise premier vice-président de la province Sud sur les décisions prises par l'assemblée de jeudi dernier de restituer à la Nouvelle-Calédonie certaines dépenses.

La manifestation à Nouméa, occasionnée par l'ICAN et le collectif « Usine du Sud = usine pays » dégénère occasionnant de nombreuses dégradations. De plus de très nombreux barrages sont érigés sur l'ensemble du territoire ralentissant très sérieusement la circulation. Des sites miniers sont aussi bloqués.

Par voie de communiqué, la Sofinor indique que la société Korea Zinc se retire du projet de reprise de Vale NC.

Plusieurs réactions institutionnelles s'insurgent contre les dégradations commises à l'encontre des personnes et des biens.

8 décembre

Après le retrait de Korea Zinc, la Sofinor annonce qu'elle travaille à la construction d'un plan B.

À l'appel d'Harold Martin ancien élu, plus de mille personnes sont rassemblées à l'Arène du Sud de Païta pour « dire « stop » aux blocages qui pourrissent la vie des Calédoniens ».

La comparution devant le tribunal correctionnel de Nouméa du député Philippe Gomès pour prise illégale d'intérêts par un élu public dans une affaire dont il assure l'administration ou la surveillance est reporté au 23 février 2021 en raison de l'absence de son avocat.

Le Premier ministre répond à la question des députés calédoniens sur les initiatives que l'État entend prendre pour contenir la violence en Nouvelle-Calédonie.

Devant les exactions commises par certains fauteurs de trouble, le président du gouvernement déclenche le Plan particulier d'intervention pour l'usine du Sud.

9 décembre

Le groupe Vale annonce la signature d'un accord avec le consortium incluant le Suisse Trafigura pour l'acquisition de l'usine du Sud.

Les manifestants anti-Trafigura et contre-bloqueurs établissent des barrages et des barricades en plusieurs endroits du territoire. Dans la nuit des individus ont incendié la serpentine de Kouaoua.

10 décembre

Un juge d'instruction du palais de justice de Nouméa notifie à Christopher Gygès, porte-parole du gouvernement sa mise en examen pour concussion.

Les leaders du FLNKS ne participeront pas, ce jour au haussariat, aux échanges politiques du groupe dit Leprédour sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

Une cinquantaine de personnes bien coordonnées essaient de prendre d'assaut l'usine du Sud obligeant les forces de gendarmerie à faire usage de leurs armes et aux salariés de quitter précipitamment leurs postes.

Une journée marquée par de très nombreux blocages et quelques affrontements.

Les représentants de l'ICAN et du FLNKS donnent une conférence de presse à la chefferie de la tribu de La Conception au Mont-Dore.

L'USTKE réunie en assemblée décide, après les affrontements à l'usine du Sud, de suspendre son mouvement de grève pour ce vendredi.

Le Cese donne un avis défavorable à la proposition de loi du pays relative à la propriété foncière citoyenne.

La proposition du ministre des Outre-mer Sébastien Lecornu d'organiser une rencontre, même à Paris, est acceptée par le FLNKS.

12 décembre

Face aux récentes montées de la violence, 25 et 30 000 Calédoniens participent à la marche pacifique organisée par les Loyalistes.

L'USTKE réunit son bureau élargi et évoque le « dossier Vale » pour lequel une cellule de crise a été créée afin de poursuivre la mobilisation dans le respect de l'outil de travail.

14 décembre

Un entretien en visio-conférence se déroule entre le ministre des Outre-mer et le FLNKS au sujet de la cession de l'usine du Sud.

Madame Annick Baille, nouvelle commissaire déléguée en province Nord prend ses fonctions.

15 décembre

Un avenant au contrat de développement entre l'État et la Nouvelle-Calédonie de 9,4 milliards de F. est consentie au profit du territoire.

16 décembre

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et l'Agence française de développement (AFD) signent une convention pour réformer la gouvernance du système de santé et se doter des outils pour ramener les comptes sociaux à l'équilibre.

Selon Sonia Backès, présidente de la province Sud, l'individu qui l'avait menacé de mort sur les réseaux sociaux a été condamné par la justice.

17 décembre

Dans le quotidien local *Les Nouvelles Calédoniennes*, le FLNKS condamne les incendies et les dégradations du début de semaine sur la mine de Goro et autres saccages d'ampleur.

Dans le cadre de la cession de l'usine du Sud, Bym, groupe basé à Nouméa, dispose des fonds nécessaires pour la construction d'un projet dit « pays ».

L'assemblée de la province Sud adopte son budget primitif en recul de 4 milliards par rapport à celui de 2020.

L'assemblée de la province Nord adopte son budget primitif 2021 en maîtrisant ses dépenses et en maintenant ses investissements.

Pour sortir du conflit de la cession de l'usine du Sud, Calédonie ensemble propose une prise de contrôle temporaire de l'État.

18 décembre

Le ministre des Outre-mer et le FLNKS échangent par visioconférence pour évoquer l'actionnariat des Calédoniens dans les mines.

Le ministre des Outre-mer et Sonia Backès, présidente de la province Sud s'entretiennent par visioconférence.

Le maire de Nouméa Sonia Lagarde s'inquiète de la situation catastrophique dans laquelle se trouve la SLN.

Daniel Goa, président de l'UC publie une lettre ouverte de onze pages sur l'historique de la vente de l'usine du Sud, la marche des loyalistes et la situation du pays.

20 décembre

À la suite d'une visite sur site de l'usine du Sud, le président du gouvernement Thierry Santa envisage de lever le Plan particulier d'intervention (PPI).

21 décembre

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* accorde un entretien à Guillaume Verschaeve, directeur général de la SLN sur les répercussions du conflit de l'usine du Sud entraînant des pertes abyssales pour cette société.

Le site minier de Goro à nouveau touché par des incendies criminels.

22 décembre

L'Union calédonienne annonce pour ce jour, sa non-participation à la rencontre en format Leprédour.

23 décembre

L'assemblée de la province des Îles Loyauté adopte son budget primitif 2021.

Le congrès décide que le budget 2021 de la Nouvelle-Calédonie ne sera pas voté avant février ou mars 2021.

La Fédération des professionnels libéraux de santé (FPLS) se montre très critique envers les options du gouvernement pour redresser les comptes de l'assurance maladie.

Le Cese donne un avis favorable à la modification de l'affectation de la contribution calédonienne de solidarité (CCS) vers le Ruamm.

Le projet du Carré Rolland ne se concrétisera pas car les promoteurs de ce vaste projet se désistent sans donner d'explications.

24 décembre

Décès à la veille de Noël, dans sa 78^{ème} année de Patrice Jean, maître de conférence, spécialiste de droit international et conseiller municipal de la commune de Païta.

29 décembre

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie un article sur la position du FLNKS qui demande à l'État de prendre temporairement le contrôle de l'usine du Sud. Une lettre en ce sens est envoyée au ministre des Outre-mer.

30 décembre

Le président du sénat coutumier Justin Gaïa dresse le bilan de cette institution tant du point de vue sanitaire qu'économique.

Le congrès vote une prolongation de trois mois des aides d'urgence aux entreprises en difficulté.

31 décembre

Des individus entrent illégalement sur le site minier de Goro et incendient des bâtiments.

> JANVIER 2021 <

5 janvier

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* informe son lectorat qu'un compromis de vente entre le consortium Prony Resources et Vale court jusqu'au 12 février.

À l'issue d'un comité d'entreprise extraordinaire à l'usine de Doniambo, la direction envisage le chômage partiel pour 217 employés du centre minier de Kouaoua.

À la suite d'une tentative d'intrusion dans l'enceinte de l'usine du Sud, la gendarmerie interpelle quelques heures après six personnes soupçonnées d'avoir participé à ces intrusions.

Plus de soixante salariés de Vale demandent par l'intermédiaire d'une lettre ouverte qu'on leur fasse confiance.

6 janvier

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* annonce que 14 000 doses du vaccin Pfizer en provenance de métropole seront livrées en fin de semaine en Nouvelle-Calédonie.

7 janvier

Le FLNKS dévoile ses actions et ses atouts pour empêcher la revente de l'usine à Prony Resources.

À la suite du dépôt d'une motion préjudicielle par Calédonie Ensemble le jeudi 30 décembre 2020, l'Avenir en Confiance adresse un courrier à Valentine Eurisouké, membre du gouvernement pour qu'elle présente la réforme structurelle de santé.

Les élus du congrès étudient les différentes options présentées par le gouvernement pour permettre d'améliorer le rendement de la TGC afin que la Nouvelle-Calédonie puisse boucler son budget 2021.

L'Institut d'émission d'outre-mer publie son analyse annuelle des flux commerciaux et financier de 2019.

8 janvier

L'avion militaire en charge de transporter les vaccins se pose à La Tontouta.

L'interpatronale composée de la CPME, du Medef et de l'U2P *c'est quoi ?* se dit consternée par les déclarations du FLNKS qui revendique les blocages miniers comme un instrument de pression politique sur l'État et sur Vale.

Les Loyalistes réagissent aux propos du FLNKS qui risquent de faire courir au pays de graves risques sociaux, politiques et ethniques.

9 janvier

L'Union Calédonienne tient son comité directeur extraordinaire à la tribu de Saint-Louis.

10 janvier

Madame Sonia Backès, présidente de la province Sud indique aux informations du soir de NcLa1ère avoir proposé aux responsables indépendantistes un actionnariat calédonien à 51 % et une baisse de la part de Trafigura en dessous de 20 %.

11 janvier

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie un entretien avec Virginie Ruffenach, présidente du groupe Avenir en Confiance au congrès. Elle condamne l'inaction de Madame Eurisouké, membre du gouvernement qui n'assume pas ses responsabilités en matière de santé.

Le ministre des Outre-mer Sébastien Lecornu adresse ses vœux aux Calédoniens et aborde les sujets épineux sur l'institutionnel, l'usine du Sud ou le nickel.

Le groupe Vale annonce la mise au chômage partiel de 1 200 salariés de l'usine du Sud pour une période probable de quatre mois.

Une cérémonie de levée de deuil en l'honneur d'Hilarion Vendegou se déroule à l'Îles des Pins.

Éric Babin, éleveur et homme politique décède à la suite d'un accident de moto.

12 janvier

Le ministre des Outre-mer Sébastien Lecornu s'entretient par visioconférence pour une table ronde avec les principaux protagonistes sur les questions environnementales.

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie un entretien avec Alain Grabias, membre du Conseil économique, environnemental et social (Cese) sur le sauvetage du régime d'assurance maladie (Ruamm).

La direction de la SLN réclame l'arrêt des blocages des mines sinon l'hypothèse d'une procédure de sauvegarde judiciaire sera mise en place.

13 janvier

L'ancien maire de Païta et ancien président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Harold Martin appelle à bloquer les dépôts de carburant de Ducos et de Numbo en soutien à la SLN et à ses employés.

Jean Castex, président du Gouvernement précise au Sénat sa position sur le dossier de reprise de l'usine du Sud.

14 janvier

Près de 200 personnes sont réunis en baie de la Moselle en réponse à l'appel lancé la veille sur les réseaux sociaux par Harold Martin.

Le haut-commissaire Laurent Prévost lance, à la demande du ministre des Outre-mer Sébastien Lecornu, une consultation de la société civile sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie présente aux élus du congrès les grandes lignes de la première campagne de vaccination qui doit débuter en Nouvelle-Calédonie la semaine prochaine.

Les élus du congrès de la Nouvelle-Calédonie tiennent une séance de questions-réponses, puis reçoivent une délégation des salariés de la SLN et de Goro et assistent à une commission plénière à huis clos au cours de laquelle le président du gouvernement présente la stratégie vaccinale et de la politique de sauvetage du Ruamm.

15 janvier

En fin de journée, le blocage des dépôts de carburant décidé par Harold Martin a été levé.

16 janvier

Le FLNKS organise un rassemblement à Ponérihouen pour aborder les questions de l'impact sur l'environnement et sur les populations de la zone Grand Sud, de la maîtrise de la ressource et des options de sortie après le 12 janvier sur l'usine du Sud.

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* informe ses lecteurs que le président du Sénat, Gérard Larcher sera à la tête d'une mission sur la Calédonie.

17 janvier

Selon les opposants à la reprise de l'usine du Sud par Trafigura, Daniel Goa au nom du FLNKS propose de faire acquérir par la SPMSC les 95 %, soit une structure 100 % calédonienne.

Après l'annonce du FLNKS prônant le rachat de l'usine du Sud par les trois provinces, les six partis politiques loyalistes haussent le ton et demandent à l'État qu'il « *siffle la fin de la partie* ».

Mickaël Forrest, numéro 2 de l'Union calédonienne (UC) annonce sur le plateau de NC La 1^{ère} le dépôt proche d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement de Thierry Santa.

18 janvier

La filiale du géant brésilien Vale NC considère que la conclusion de la cession devient extrêmement urgente et doit être conclue à la date limite, soit le 12 février 2021.

La présidente de l'assemblée de la province Sud publie un communiqué dans lequel elle fait le point sur les avancées de l'institution dans le dossier de reprise de l'usine du Sud.

20 janvier

La Cafat tient un conseil d'administration exceptionnel pour savoir comment les milliers de chômeurs des usines de nickel seront indemnisés.

La campagne de vaccination débute au Médipôle. Elle devrait durer de long mois pour arriver à protéger 65 % de la population.

Calédonie Ensemble tient une conférence de presse au sujet de la cession de l'usine du Sud ainsi que de la SLN.

Le FLNKS ainsi que les représentants du collectif « usine du Sud = usine pays » réaffirment au cours d'une conférence de presse leur opposition frontale à l'offre de Prony Resources.

Le conseil d'administration de la Cafat demande une aide exceptionnelle de 600 millions au gouvernement pour parvenir à assumer les indemnités de chômage partiel.

La présidente de la province Sud Sonia Backès informe la population de Païta sur les sujets d'actualité, dont la cession de l'usine du Sud et l'avenir institutionnel du pays.

21 janvier

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie un entretien avec Aurélie Armand, co-porte-parole du collectif des salariés et sous-traitants de la SLN qui pourrait être placée en procédure de sauvegarde début février.

La présidente de la province Sud Sonia Backès informe la population de La Foa sur les sujets d'actualité, dont l'avenir institutionnel du pays.

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* informe ses lecteurs que Sylvain Néa leader de la CSTNC vient d'adresser un courrier à toutes les autorités pour sauver la SLN.

22 janvier

Le Conseil économique, social et environnemental (Cese) donne un avis favorable sur la modernisation de l'administration présentée par Vaimu'a Muliava, membre du gouvernement chargé de la simplification de l'administration.

Le collectif des salariés de la SLN rencontre Louis Mapou, président du groupe Union nationale pour l'indépendance (UNI) au congrès mais aussi leader de la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI).

23 janvier

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie un entretien avec Milakulo Tukumuli, président de l'Éveil Océanien, notamment sur les conséquences des blocages sur le modèle économique.

Le Palika tient sa première assemblée générale de l'année à Koné. Les discussions porteront sur l'usine du Sud, l'avenir de la SLN et sur le 3^{ème} référendum.

Le Mouvement des Océaniens Indépendantistes se mobilise à Nouméa pour dénoncer la cherté de la vie en Nouvelle-Calédonie.

25 janvier

Le directeur général de la SLN Guillaume Verschaeve précise dans le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* qu'il a demandé, à la suite de la fin de la procédure *ad hoc* le 4 janvier, une procédure de conciliation au regard de la situation économique et financière de la société.

Les corps intermédiaires sont appelés dès aujourd'hui et jusqu'au 25 mars à s'exprimer sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

Au cours d'une conférence de presse, Charles Washetine, porte-parole du Palika demande la levée des barrages à l'encontre de la SLN.

26 janvier

À l'occasion de *l'Australia Day*, fête nationale australienne, la consule générale Alison Carrington accorde un entretien au quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes*.

Une grande réunion organisée à l'amphithéâtre de l'université par les Loyalistes sur le nickel, l'avenir institutionnel ou encore la situation politique rassemble plus de 500 personnes

Le maire de Dumbéa Georges Naturel accorde un entretien au quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* sur la pause dans la construction de logements et entend relever le défi d'offrir une identité à sa commune.

Au cours de sa séance hebdomadaire, le gouvernement grâce au vote de Philippe Germain de Calédonie Ensemble a rejeté la demande d'export de la SLN de 2 millions de tonnes supplémentaires par an.

Les Loyalistes dénoncent dans un communiqué de presse le choix délibéré des indépendantistes et de Philippe Germain de refuser l'autorisation à la SLN d'importer deux millions de tonnes supplémentaires de minerai brut non valorisable en Nouvelle-Calédonie.

Le FLNKS ainsi que le collectif Usup réaffirment à Goro leur engagement pour « un projet partagé de reprise » de l'usine du Sud.

27 janvier

Le président du gouvernement Thierry Santa déplore lui aussi par communiqué le rejet d'importation de minerai par la SLN qui relève d'une proposition équilibrée.

28 janvier

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie sur l'exportation de minerai, la position des syndicats de la SLN qui va de l'acceptation au refus.

29 janvier

Toute la journée, d'une part les militants de l'Ican et du collectif Usup forment une chaîne humaine le long de la plage de l'Anse Vata et d'autre part les Loyalistes au nom de la « liberté de circuler », se rassemblent aux ronds-points de l'Orphelinat et de N'Géa.

La presse dévoile la liste des sénateurs membres du groupe de contact sur la Nouvelle-Calédonie qui sera présidée par le président du Sénat, Gérard Larcher.

30 janvier

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie une interview du président du gouvernement Thierry Santa sur les défis qui se dressent en 2021.

Sylvain Pabouty un des responsables de la Dynamik unitaire Sud réuni son parti en coordination générale à Boulari.

> FÉVRIER 2021 >

1^{er} février

Le quotidien local *Les Nouvelles Calédoniennes* accorde un entretien aux représentants de Trafigura, Socrates Économou, directeur général de la branche nickel et cobalt et Antonin Beurrier, PDG de Vale NC ainsi qu'au directeur fondateur de la société Agio Global, James Dean.

Le quotidien local *Les Nouvelles Calédoniennes* accorde un entretien à Nicolas Metzdorf, président cofondateur de Générations NC.

Les Nouvelles Calédoniennes informent ses lecteurs que les identités des sénateurs membres du groupe de contact sur la Nouvelle-Calédonie sont publiées.

2 février

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* informe ses lecteurs que l'Association française des maires de Nouvelle-Calédonie a publié un communiqué pour soutenir le collectif « Laissez-nous travailler ».

La démission des membres indépendantistes du gouvernement (trois élus UC et deux UNI) provoque la chute du gouvernement présidé par Thierry Santa.

Le Comité consultatif des mines réuni à Nouméa émet un avis favorable au changement de contrôle de la société Vale Nouvelle-Calédonie.

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* informe ses lecteurs que le député de la Manche, Philippe Gosselin (LR) est le nouveau président de la mission d'information parlementaire sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer « formule le vœu de voir un nouveau gouvernement formé dans les délais les plus courts et, ce pour plusieurs raisons ».

Le président du Sénat Gérard Larcher préside la première réunion du « groupe de contact consacré à la situation en Nouvelle-Calédonie ».

5 février

Le conseil des mines donne un avis favorable au changement de contrôle de la société Vale Nouvelle-Calédonie.

Les membres de Nouvelle-Calédonie Économique (NCE) rassemblant les chambres consulaires, les organisations patronales, les syndicats et les groupes professionnels alertent une nouvelle fois des risques économiques que va subir très prochainement la Nouvelle-Calédonie.

Le syndicat CFE-CGC de la SLN adresse une lettre ouverte aux institutions afin que la survie de l'entreprise soit assurée.

Le comité régional de l'Union Calédonienne de l'aire Xârrâcùù réuni à Boulouparis est favorable à la reprise du travail sur l'ensemble de son territoire.

6 février

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie un entretien avec Philippe Gosselin président de la mission sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

8 février

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* publie un entretien avec Mark Travers, directeur de la division Métaux de base de Vale.

9 février

Le vœu porté par Jacques Lalié président de la province des Îles Loyauté de rechercher des financements extérieurs a été adopté par l'assemblée de la province des Îles Loyauté.

La Ligue des droits de l'homme ainsi que les Églises de la Nouvelle-Calédonie font front commun apaiser les tensions autour de la cession de l'usine du Sud.

Le conseil municipal de la ville de Nouméa lors de son débat d'orientation budgétaire contient ses dépenses de fonctionnement et diminue celles d'investissement.

Calédonie Ensemble organise à l'amphithéâtre de l'Université une rencontre citoyenne pour échanger sur la création d'un pacte de gouvernance partagée avec les Loyalistes.

L'association Citoyen mondorien tient une réunion publique devant plus de 300 personnes au Mont-Dore pour échanger sur le sentiment d'insécurité.

11 février

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* informe ses lecteurs que la date butoir du 12 février pour entériner la date le compromis entre Vale et Prony Resources sera décalée en mars.

Le congrès vote le nombre de postes au gouvernement à onze.

12 février

Laurent Prévost haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie accorde un entretien aux *Nouvelles Calédoniennes* sur la sécurité des Calédoniens.

Le tribunal administratif de Nouméa a selon *Les Nouvelles Calédoniennes* rejeté la requête formulée par la Société calédonienne de connectivité Internationale (SCCI) d'annulation du marché de fourniture et de pose d'un câble sous-marin.

Les militants de l'Ican et « Usine du Sud = usine pays » ont marché dans la ville de Nouméa pour marquer leur opposition à la reprise de l'usine du Sud.

Le tribunal de première instance de Nouméa déboute Oscar Temaru, leader indépendantiste polynésien du référé par lequel il avait attaqué le procureur de Papeete pour atteinte à la présomption d'innocence dans le dossier de la saisie de 11,5 millions de francs en marge de l'affaire Radio Tefana.

13 février

Par communiqués, l'Union des femmes francophones d'Océanie (UFFO) et le collectif Femmes en colère dénoncent le manque de représentation des femmes éligibles sur les listes présentées par les partis politiques pour former le prochain gouvernement mercredi prochain au congrès.

16 février

Le collectif Usine du Sud-usine pays (Usup) tient une conférence de presse pour déclarer s'engager officiellement à tenir des discussions et des négociations avec la province Sud pour trouver un accord.

17 février

Les onze membre du gouvernement sont élus, mais par le report des voix de deux non-inscrits sur la liste UNI, l'Éveil Océanien qui avait un candidat sur la liste UC est évincé du gouvernement. La nouvelle configuration mettant en présence à égalité trois membres UC et trois UNI empêche la majorité gouvernementale indépendantiste ainsi divisée de procéder l'élection du président et du vice-président.

Les deux organisations féministes, l'Union des femmes francophones d'Océanie (UFFO) et le collectif Femmes en colère s'insurgent contre le manque de représentation des femmes au sein du futur gouvernement.

La Cour de cassation déboute de son pourvoi Harold Martin et confirme définitivement sa condamnation à six mois de prison avec sursis, une amende de sept millions de francs et l'interdiction d'exercer une fonction publique pendant deux ans.

18 février

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* informe ses lecteurs que le comité scientifique de la mer de Corail ayant été désavoué par le gouvernement pour avoir donné son avis au comité de gestion du parc, démissionne en bloc.

Saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) pour dénoncer l'absence de dépôt de comptes de campagne dans le délai prescrit, le tribunal administratif a étudié les cas de Chérifa Linossier, Bilo Railati et Marie-Irène Saipéle candidats non élus et Jean-François Lalié, élu au conseil municipal de Lifou.

Sur Facebook, Philippe Gomès publie un « post » pour dénoncer avec virulence l'Avenir en Confiance sur l'arrivée des indépendantistes à la tête du gouvernement.

19 février

L'Union Progressiste en Mélanésie réunie à Nouméa fustige l'Union Calédonienne et dévoile dans un communiqué son irritation pour les propos « *de calculs politiques et de coups politiques* » et surtout « *l'échec de la stratégie mise en place par le secrétaire général de l'UC* ».

La direction de l'usine du Sud organise un déplacement sur le barrage K02 près du parc à résidus pour rassurer les contestataires sur la fiabilité de l'ouvrage.

Le maire de Houaïlou et son équipe municipal organisent une journée « ville morte » pour dénoncer une recrudescence de la délinquance.

20 février

À Kaala-Gomen, l'Union Calédonienne tient un comité directeur où le président Daniel Goa souligne devant ses militants que l'ampleur de la tâche à accomplir est immense. Il évoque aussi les projets de réformes économique à entreprendre sans aborder la situation du 17^{ème} gouvernement qui vient d'être élu, mais qui reste sans président ni vice-président.

Au cours de son bureau politique élargi à Moindou, le Palika dénonce les « *propos mensongers* » de l'Union Calédonienne et considère que les conditions pour tenir le prochain congrès à Lifou le samedi 27 février ne sont « *pas idéales* ».

22 février

Avant de quitter le territoire au bout de quatre années, le commissaire général ? Alain Martinez donne une interview au quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes*.

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* signale que l'augmentation du congé « paternité » que la direction du Travail envisageait est abandonné pour des raisons financières.

Les élus du congrès donnent un avis unanime sur le projet d'arrêté portant désignation des personnalités qualifiées indépendantes de l'ONU au sein des commissions administratives spéciales sur la révision de la liste électorale spéciale pour la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

23 février

Lors de son point presse hebdomadaire Christopher Gygès intervient au nom du gouvernement sortant chargé d'expédier les affaires courantes en attendant la mise en place du nouveau gouvernement par la désignation de son président. Il annonce qu'à la fin de la semaine l'allocation de chômage spécial Covid-19 sera, compte tenu de la chute du gouvernement, suspendu.

Le bureau politique du FLNKS décide que le 39^{ème} congrès annuel du FLNKS initialement prévu à Lifou le week-end des 27 et 28 février est reporté à une date ultérieure.

Devant les actes d'incivilités répétés, le maire et l'exécutif municipal de la commune de Kouaoua décident la fermeture des services publics jusqu'au 24 inclus.

24 février

Le quotidien *Les Nouvelles Calédoniennes* informe ses lecteurs que le procès du député Philippe Gomès dans l'affaire Nouvelle-Calédonie Énergie (NCE) est repoussé au 8 octobre prochain et le maire de Païta Willy Gatuhau dans l'affaire des achats de voix au 12 octobre.

Pour protester contre la prise en charge provinciale des transports aériens dans le cadre du dispositif Solidarité transport et contre l'augmentation des tarifs des billets d'avion, à l'appel du conseil coutumier drehu environ 80 personnes se sont réunies devant le siège de la province pour en bloquer l'accès.

La présidente du groupe Avenir en Confiance Virginie Ruffenach déclare déposer au congrès au nom de son groupe une proposition de délibération pour pouvoir prolonger de deux mois le dispositif de chômage partiel spécial Covid.

Au sein de la commune de Nouméa, 148 conseillers de quartier sont nommés.

25 février

Selon *Les Nouvelles Calédoniennes*, Glencore a apporté un soutien financier de 250 millions de dollars US ou près de 25 milliards de F. en 2020 à KNS.

Le camp militaire de Nandaï célèbre ses 60 ans en présence de nombreuses autorités civiles, militaires et coutumières.

Le procureur général de la République et le procureur profitent des audiences solennelles de rentrée de l'institution judiciaire pour répondre aux critiques de laxisme de la justice.

Calédonie Ensemble commente les difficultés financières du budget, la cession de l'usine du Sud, le chômage spécial « Covid-19 », l'absence d'élection du nouveau président du gouvernement, toutes ces impasses qui mettent le pays « à genoux ».

Dans la commune du Mont-Dore, lors de la séance consacrée au débat d'orientation budgétaire, plusieurs habitants à l'appel de l'association Citoyen mondorien soutenue par le groupe d'opposition Générations Mont-Dore ont apostrophé le maire sur la sécurité des habitants.

26 février

Le Conseil du dialogue social somme les politiques d'élire un président du gouvernement et réclame aussi une prolongation du chômage partiel spécial Covid-19 jusqu'en juillet.

27 février

Milakulo Tukumuli revient dans *Les Nouvelles Calédoniennes* sur la non-élection du président du gouvernement.

La communauté wallisienne et futunienne participe à Nouméa à une réunion organisée par des élus loyalistes de cette communauté pour échanger sur plusieurs thèmes dont celui de l'élection du président du nouveau gouvernement.

28 février

Le groupe UC-FLNKS et Nationalistes publie un communiqué pour annoncer qu'il est favorable à la proposition du projet de texte déposé par l'Avenir en Confiance pour permettre la prolongation du dispositif de chômage partiel afin de soutenir les salariés et les entreprises les plus touchés par la crise de la Covid-19.

L'essentiel pour comprendre l'Australie

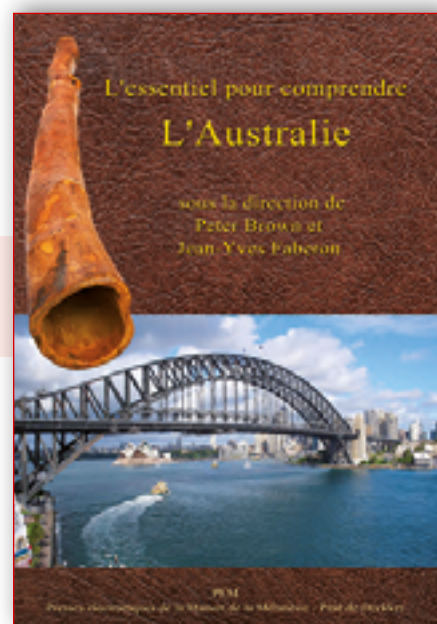
Peter Brown et Jean-Yves Faberon (dir.)

Presses électroniques de la Maison de la Mélanésie (PEM), 2021

Maison de la Mélanésie – Paul de Deckker

Date de publication : 2^e trimestre 2021

Broché - format : 14,8 x 21 cm • 353 pages



<http://www.maison-de-la-melanesie-pauldedeckker.com/presses-electroniques-de-la-maison-de-la-melanesie>

Les Presses électroniques de la Maison de la Mélanésie publient la nouvelle édition 2021, en ligne et mise à jour, du remarquable petit ouvrage qu'elle avait promu, intitulé « *101 mots pour comprendre l'Australie* ». En effet l'excellente collection « *101 mots pour comprendre* » créée en 1997 et dirigée par Frédéric Angleviel (de l'équipe de la Maison de la Mélanésie) avait été reprise, pour ses trois derniers volumes, par les éditions du Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie. Or celui-ci qui était un établissement public de la Nouvelle-Calédonie n'existe plus, ayant été malheureusement supprimé par un précédent gouvernement. Il avait été convenu avec le dernier directeur du CDP NC que la Maison de la Mélanésie disposerait de ces trois ouvrages qu'elle a promus et financés. Cette initiative permet un accès gratuit à cet ouvrage très pédagogique à l'égard de l'Australie et tout particulièrement à l'égard des relations séculaires de la Nouvelle-Calédonie avec l'Australie. Cet ouvrage collectif, rédigé par les meilleurs spécialistes, de Nouvelle-Calédonie, de Métropole et d'Australie sous la co direction de Peter Brown et Jean-Yves Faberon fait donc l'objet de cette nouvelle édition mise à jour. Cette nouvelle donne permet un affranchissement de deux contraintes très gênantes dans l'ancienne collection : le blocage à un volume strict tant du nombre d'entrées de l'ouvrage que du nombre de signes de chaque contribution. La nouvelle collection entend revêtir les qualités de la précédente mais en profitant d'être une publication en ligne, pour acquérir une souplesse bénéfique. Elle s'appelle désormais « *L'essentiel pour comprendre* », composée pour chaque volume d'une centaine d'entrées et de textes d'environ 5 000 signes, cette limite pouvant être dépassée en cas de justification présentée par le ou les directeurs de l'ouvrage et admise par le président de la Maison de la Mélanésie et la responsable de ses Presses électroniques.

On trouvera ci-après la préface à deux voix de cet ouvrage.

I - Jean-Yves Faberon

Dans la filmographie d'Alfred Hitchcock existe une œuvre singulière et méconnue, un film « en costumes » et en couleurs, sur fond historique : *Les amants du Capricorne* (*Under Capricorn*), de 1949. L'intrigue se déroule à Sydney en 1835, aux débuts de la colonie de Nouvelle-Galles du Sud. Bien que racontant aussi l'histoire d'un amour contrarié, il s'agit fondamentalement d'un film sur les différences sociales si particulières d'une société fondée sur la colonie pénitentiaire et de la distinction entre les colons venus librement en ce nouveau monde pour y faire fortune et les hommes et les femmes qui, après avoir purgé leur peine au bagne, ont pu eux-mêmes réussir comme colons et parfois se trouver à la tête d'importantes fortunes. Dès la première minute du film, ils sont tous désignés comme les pionniers de l'Australie moderne : tous ceux qui ont travaillé à la construction d'une nation développée. Ce film illustre bien les tensions de cette société, vouée non sans contradictions à une pratique de l'égalitarisme. Il montre aussi les rôles spécifiques de sa composante irlandaise, il évoque le rôle de la puissance coloniale dans la distribution foncière, et encore de l'importance que va acquérir la richesse ovine... Tous ces thèmes doivent être évoqués fondamentalement dans notre ouvrage de base consacré à l'Australie. Mais nous n'oublions pas quant à nous, à l'inverse de ce que fait le film de manière alors trop habituelle, que l'Australie n'est pas née au XVIII^e siècle, et qu'elle était peuplée depuis des dizaines de milliers d'années par ses Aborigènes, le plus ancien peuple de la planète.

Notre projet de consacrer à l'Australie un ouvrage de la collection « *L'essentiel pour comprendre...* », héritière des « *101 mots pour comprendre* », ces petites encyclopédies de vulgarisation tout en visant à l'excellence scientifique, était ambitieux. En effet le sujet est monumental, rassemblant tous les champs du savoir sur une immense étendue : une histoire très reculée, une géographie démesurée, une sociologie très diversifiée, des politiques plurielles, une organisation originale, tout cela sur fond de débats toujours actuels... avec l'originalité d'éclairer un point de vue spécifique, celui de l'archipel voisin de Nouvelle-Calédonie, d'autant plus que le premier éditeur de cette collection était le Centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie et que cette nouvelle édition est assurée par la Maison de la Mélanésie, à Nouméa. C'est ainsi que cet ouvrage a la rare particularité de faire place à quelques entrées relatives aux relations entre l'Australie et la Nouvelle-Calédonie.

Il est naturel qu'un tel ouvrage français et dédié à l'Australie, à ceux qui veulent la connaître et à ceux qui en sont déjà passionnés, émane de la collectivité française de Nouvelle-Calédonie, voisine de l'Australie tant par la distance que par l'histoire et l'état d'esprit.

Dans la collection « *L'essentiel pour comprendre* », le présent ouvrage marque une innovation remarquable : devant la diversité des approches de son sujet général, ce livre se divise en un ensemble de contributions réparti en 10 chapitres, ce qui permet une meilleure pédagogie, par groupes d'analyses en thèmes distincts (Peuples premiers, Explorateurs, Histoire, Fédération australienne, Géographie et Environnement, Économie et Développement, Cultures, Institutions et Politiques, Relations extérieures, Nouvelle-Calédonie).

Pour expliquer tous ces thèmes si divers, nous avons fait appel à un ensemble de spécialistes. Ils sont répartis à peu près par moitié entre Australiens et Français et parmi ces derniers, à peu près par moitié entre ceux de France métropolitaine et ceux de Nouvelle-Calédonie.

Les deux directeurs de ce livre illustrent eux-mêmes cette nécessaire diversité : ce sont un Australien, professeur de lettres, et un professeur de droit public et de sciences politiques, Français installé en Nouvelle-Calédonie. Je tiens à souligner, dans cet attelage, l'apport incomparable de Peter Brown par sa connaissance très profonde de la complexité australienne.

Si nous avons un seul regret, c'est que notre grand sujet n'ait pu être illustré de quelques contributions de plus ! Fondamentalement, les peuples aborigènes auraient pu inspirer davantage d'études... ou grossir de leur présence presque toutes nos contributions. Nous aurions aussi pu dresser des portraits des Premiers

ministres qui ont marqué l'histoire de leur pays ; ou nous attacher par exemple au thème du nucléaire ; ou encore à la notion de *mateship*, cette camaraderie affectueuse si caractéristique du sentiment d'être Australien. « Prix Nobel » aurait été justifié car l'Australie s'y est illustrée plus d'une fois, dans des domaines variés. Nous aurions pu consacrer un texte à la question de l'hymne national australien... puisqu'on en compte au moins deux et que leur comparaison et leur évolution sont intéressantes : nous avons choisi de faire figurer en annexe à notre ouvrage les textes de ces hymnes, laissant le lecteur se faire lui-même son opinion. Annonçons aussi l'autre annexe : une chronologie d'ensemble. À l'égard du sujet si vaste de notre ouvrage, elle fixe les indispensables repères. La chronologie est l'armature indiscutable de l'histoire : elle est donc particulièrement indispensable non seulement à la connaissance mais aussi à la compréhension de l'Australie.

Ainsi avons-nous fait des choix. Voici comment nous embrassons les vastes horizons de notre sujet, en espérant que notre petit ouvrage collectif donnera à beaucoup l'envie d'en savoir plus.

En tout cas, nous n'avons pas voulu conclure ! Gustave Flaubert disait dans une lettre du 4 septembre 1850 : « La bêtise consiste à vouloir conclure. Quel est l'esprit un peu fort qui ait conclu ?... Contentons-nous du tableau ».

II - Peter Brown

Tel explorateur d'une autre époque, j'ai eu le sentiment, au fur et à mesure que ce travail avançait, d'aborder une nouvelle terre, accompagné de mon co-pilote français qui vit en Nouvelle-Calédonie, Jean-Yves Faberon, et de notre équipage transcontinental.

Je découvre, redécouvre autrement et sous de multiples facettes le caractère fascinant, intrigant, paradoxal – et grandiose – de cette terre, la mienne, cette Australie, « île-continent », unique dans le genre, dont la flore, la faune et la société humaine sont exceptionnelles à plus d'un titre. Pays de climats extrêmes ; pays immense dont les populations habitent une infime partie, le long du littoral, surtout sud-est ; « jeune » nation qui est le site de la plus vieille culture vivante au monde dont on ne cesse de faire reculer les origines : jusqu'à il y a 40 000 ans, pensait-on avec stupeur vers la fin du XX^e siècle ; jusqu'à il y a 65 000 ans croit-on savoir aujourd'hui ; et les recherches et découvertes archéologiques ne sont pas finies. Quant à l'avenir, à la fin du XIX^e siècle on pensait que le peuple indigène n'en avait pas ; au début du XXI^e siècle on constate la richesse et la vivacité culturelles des peuples aborigènes, en dépit de multiples difficultés encore à surmonter.

L'histoire est en marche en Australie. Mais ce dynamisme peut présenter des paradoxes.

Pays qui n'est plus sûr de savoir comment désigner son premier peuple, ses peuples premiers ni ses colons du XIX^e siècle ; où le passé du baigneur s'est transformé de « tare » en objet de fierté il y a un demi-siècle mais où l'image qu'on en retient n'est toujours pas stable.

Nouvelle nation créée en 1901, l'Australie n'est proprement « indépendante » que depuis... 1986, si tant est qu'on accepte que le chef de l'État, la Reine d'Angleterre, est aussi la Reine d'Australie. Pays dont la majorité souhaitait en 1999 que l'Australie devienne une République mais qui a voté contre lors du référendum de cette même année.

Pays qui a un hymne national officiel que les gens « n'aiment pas » mais que la population a choisi lors d'un autre plébiscite, et un hymne officieux que les gens « affectionnent » tout en votant contre lui.

Pays dont il n'est pas exclu que « le mythe fondateur » et la date – Gallipoli, 1915 – soient destinés à évoluer dans les années à venir pour céder leur place privilégiée pour l'identité australienne à d'autres lieux, sous d'autres cieux, et à d'autres dates : Kokoda (Seconde Guerre, Nouvelle-Guinée), 1942 ; Canberra (Fédération), 1901 ; *Australia Acts*, 1986 ; d'autres histoires, telle Eureka (révolte), 1854...

De même, qui sait que la « fête nationale » qui commémore l'arrivée des Anglais et le début de la colonisation le 26 janvier 1788, n'est « nationale » que depuis moins d'un quart de siècle ? Sur fond de réévaluation de l'histoire, cette date est maintenant ouvertement contestée, et non seulement par des peuples indigènes : la question est soulevée également au Parlement.

Grand pays d'immigration depuis plus de 70 ans, ce qui a transformé ce que c'est que d'être « Australien » en renversant la politique exclusive de « l'Australie blanche » et en adoptant le « multiculturalisme » comme politique officielle, se trouve divisé par ses contradictions dans ce nouveau siècle face à la question des « réfugiés », du moins ceux qui arrivent par bateau. Grand pays démocratique qui a souvent été à l'avant-garde des politiques sociales, pays des droits de l'homme et l'un des fondateurs des Nations Unies, l'Australie se voit taxée de défaillance humanitaire et statutaire par cette organisation.

Et la géographie, la géopolitique, comporte aussi une dimension identitaire : l'Australie est-elle encore un bout d'Europe dans le Pacifique Sud, est-elle en Asie qui serait sa destinée tant géologique qu'économique et démographique, est-elle en Océanie ? Ou est-elle autre chose encore ?

L'Australie découvre la richesse de son histoire précoloniale, des aspects méconnus, inconnus de son histoire coloniale, et la complexité de son histoire postcoloniale en cours.

Multiplier les sujets et les perspectives pour cerner l'objet d'étude dans sa diversité pour mieux faire comprendre l'Australie est justement l'un des buts de cet ouvrage. C'est Einstein qui disait que poser des questions est plus difficile que d'apporter des réponses. N'empêche, dans ce volume et avec tous les auteurs qui ont eu le grand mérite de bien vouloir relever le défi, nous nous livrons à ce double exercice en espérant que le lecteur saura en tirer profit et plaisir.

...Voilà ce que j'ai pu écrire en 2018. Or, trois ans plus tard il conviendrait d'apporter quelques modifications ou du moins des ajouts qui tiennent compte des événements qui se sont produits entre-temps et donc de l'évolution de l'histoire. Nous nous félicitons que cette nouvelle édition numérique puisse le faire, en fonction des articles et des décisions des auteurs respectifs. Début 2021, il faut constater que l'année qui vient de s'écouler a été hors normes à plusieurs titres, au point où quelques phrases et réflexions supplémentaires s'imposent d'ores et déjà dans notre Préface.

La première remarque à faire, c'est que l'été 2019-2020 est entré dans les annales du pays pour avoir été la pire année que l'Australie ait jamais connue en termes d'incendies, qui ont ravagé le territoire des mois durant, détruisant près de 6 millions d'hectares de forêts (20 % de la totalité), des centaines de maisons, des millions d'animaux, menaçant même les grandes villes.

Et pourtant, face à ce signe de changement climatique qui inquiète le pays et focalise l'attention du monde entier, l'Australie reste attachée à ses combustibles fossiles. Quelques mois plus tard le gouvernement très « climat-sceptique » de Scott Morrison est confirmé par les élections législatives.

L'Australie a été l'un des pays au monde à avoir le mieux géré la pandémie du coronavirus, quitte à introduire des mesures drastiques à l'occasion, comme les cent jours de confinement dur imposé dans l'État de Victoria, suite à l'écllosion des foyers épidémiques qui comptent pour 75 % de la totalité des cas en Australie. Cela étant, la pandémie a ranimé certains aspects du passé que l'on croyait ne plus jamais revoir : les États et les Territoires ferment leurs frontières à d'autres États ; l'État fédéral se trouve dépossédé, de fait, de son pouvoir constitutionnel sur l'ensemble de son territoire.

En revanche, ce rapport de forces a vu émerger un « conseil national des ministres » (*National Cabinet*) réunissant les premiers ministres des États et des Territoires, de même que le Premier ministre d'Australie, dans des réunions régulières autour de la crise sanitaire, initiative qui a été accueillie à bras ouverts par le grand public, heureux de voir un moyen de sortir du marasme de la politique partisane et venimeuse des vingt dernières années.

Une autre crise constitutionnelle d'envergure est revenue du passé préoccuper l'Australie en 2020, celle du célèbre renvoi du Premier ministre Gough Whitlam en 1975 par le Gouverneur général de l'époque, Sir John Kerr, au nom de sa Majesté la Reine Elizabeth II. Or, en 2020, au bout de quatre ans de réflexion, la Haute Cour a déclaré que la correspondance « secrète » entre la Reine et le Gouverneur général relèverait dorénavant du domaine public. Des retombées résulteront peut-être sur le débat relatif au devenir républicain de l'Australie.

La Covid a eu son impact également dans le domaine de la géopolitique. L'Australie a été l'un des premiers pays à demander une commission d'enquête internationale sur les origines du coronavirus et le rôle joué par la Chine. Dans les mois suivants les autorités chinoises ont annoncé une série d'actions visant les intérêts australiens dans plusieurs secteurs : commerce (nouveaux tarifs et taxes à l'importation de produits australiens), éducation (conseil donné aux étudiants chinois de ne pas poursuivre leurs études en Australie), tourisme (l'Australie désignée comme un pays « à risque »), sans parler du ton de moins en moins diplomatique émanant de Pékin.

Et la situation globale d'une Amérique perçue comme étant « en retrait » change la donne aussi pour l'Australie, qui aura de plus en plus à faire face à sa géographie régionale qu'elle a toujours eu quelque mal à assumer.

Or, si sa géographie « asiatique » pose encore problème, l'Australie échappe aussi difficilement à son histoire. La question de la place des populations aborigènes dans la société australienne contemporaine ainsi que l'idée que le pays peut avoir de son histoire restent d'actualité. Un exemple très concret, et spectaculaire en est le dynamitage, par la compagnie minière multinationale Rio Tinto, de la grotte de Juukan Gorge en Australie-Occidentale. En 2020, ce site sacré vieux de 46 000 ans a été explosé en toute légalité, le gouvernement de l'État concerné ainsi que le gouvernement fédéral se renvoyant la responsabilité, tant sur le plan environnemental que sur le plan des affaires aborigènes qu'ils ont la charge de protéger.

Le 31 décembre 2020, sur fond de débats et de divisions quant à la situation des peuples aborigènes, le Premier ministre intervient personnellement pour modifier l'hymne officiel en changeant un mot, remplaçant la phrase « *we are young and free* » par « *we are one and free* ». Mais si cette modification tient compte à sa manière du fait que l'Australie ne saurait se réduire à l'histoire (post-) coloniale, et qu'elle reconnaît que le peuple premier représente l'une des plus vieilles cultures au monde, il ne s'ensuit pas pour autant que cela suffise pour assurer « l'unité » de la nation.

De même, à la veille de la fête nationale le 26 janvier 2021, l'*Australian Broadcasting Commission* (ABC) publie un article intitulé « *Australia Day/Invasion Day* ». Suite à la critique immédiate adressée par le ministre fédéral de la Communication qui taxait la chaîne publique nationale d'avoir commis une « faute », quelques heures plus tard l'ABC, tout en défendant l'article en question, en a modifié le titre, devenu dès lors « *Australia Day is a contentious day for many* ».

Ce sujet en effet « controversé » n'est pas le seul qui soit destiné dans les prochaines années à animer les débats pérennes concernant « l'identité australienne ». Espérons que nous pourrions continuer à relever le défi d'en rendre compte dans ce *work in progress* que constitue dorénavant l'édition numérique de notre ouvrage consacré à l'essentiel pour comprendre Australie.

Handicap : représentations et pratiques sociales en milieu kanak

Frédéric Patane
Préface de Charles Gardou et Frédéric Angleviel

Éditions L'Harmattan
Collection : Portes océanes
Date de publication : 3 avril 2020
Broché - format : 13,5 x 21,5 cm • 174 pages



Cet ouvrage aborde la question du handicap en milieu kanak par le prisme des représentations. A travers de nombreux entretiens, l'auteur nous fait découvrir le regard porté sur le handicap au sein de cette communauté culturelle. Quels sont les fonctions et le statut social de la personne handicapée ? Quel rôle joue la coutume dans la prise en charge des plus vulnérables ? La loi du pays de 2009 en faveur des personnes en situation de handicap reconnaît la primauté de l'individu sur le groupe. Quel est l'impact de cette nouvelle législation sur les solidarités sociales basées sur l'intérêt communautaire ? Le nouveau mode de prise en charge, tel que préconisé par le législateur, n'est-il pas symptomatique des mutations socio-économiques qui traversent aujourd'hui la société kanak ?

Taramoin

*Tradition orale et tradition écrite à l'école maternelle
Nouvelle-Calédonie Thio, 1984-1998*

Tran Ngoc-Anh

Éditions L'Harmattan
Collection : Portes océanes
Date de publication : 4 février 2021
Broché - format : 15,5 x 24 cm • 220 pages



Peuple autochtone de la Nouvelle-Calédonie, les Kanak connaissent un échec dramatique à l'école française. En 1977, ils ne sont que 5,80 % des 241 bacheliers. Dans sa thèse de doctorat, l'auteure montre, en 1990, que la cause de l'échec scolaire des Océaniens, dont les Mélanésien, est le passage de leur langue maternelle non écrite à une langue d'enseignement écrite. En 1997 et 1998, l'application positive de ses propositions dans une école maternelle à Thio permet d'affirmer que le plurilinguisme et le pluriculturalisme précoces sont possibles avec une langue maternelle à tradition orale, le français langue seconde adapté à la tradition orale, et l'anglais sous forme de comptines. Quel que soit le choix du peuple calédonien le 4 octobre 2020, la langue française demeurera le lien sociolinguistique fédérateur de toutes les ethnies de la Nouvelle-Calédonie. Enfin, le titre de l'ouvrage, Taramoin, est le prénom de l'institutrice kanak qui a participé à l'application des propositions.

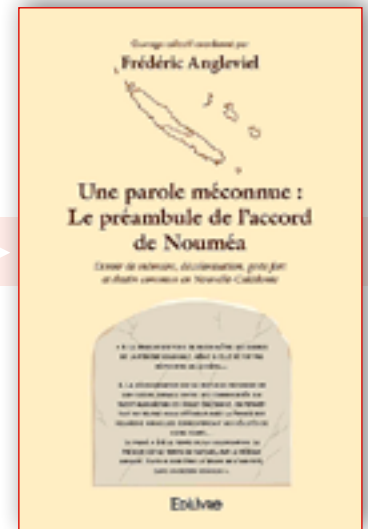
Une Parole méconnue : le préambule de l'accord de Nouméa

Frédéric Angleviel

Éditions Edilivre

Date de publication : 15 octobre 2020

Broché - format : 3,4 x 20,4 cm • 300 pages



Cet ouvrage est un plaidoyer pour que ce geste fort extraordinaire de rédemption post-coloniale, signé par le Premier ministre de la République française et les deux blocs politiques opposés en Nouvelle-Calédonie, soit mieux compris et surtout qu'il soit réellement présenté et analysé dans le cursus scolaire néo-calédonien. Un responsable kanak a écrit que le préambule « a ébloui les partenaires de l'accord de Nouméa en ce sens que c'est un acte de rédemption collective ». Toutes les personnes qui ont pris le temps de lire et d'analyser ce constat des errements du passé ont pu constater que c'est un texte fondateur qui a le pouvoir de créer les conditions nécessaires à une reformulation du lien sociétal en Nouvelle-Calédonie, pour peu qu'on l'assimile et qu'on le fasse vivre ! Ce préambule pourrait même servir de modèle à une déclaration solennelle de reconnaissance des torts de toute histoire coloniale. En effet, il détaille une chronologie douloureuse et précise : « Le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière ». Ce geste fort de l'État reste malheureusement méconnu, tant en métropole que dans l'archipel néo-calédonien. Digne, courageux et politiquement incorrect, il n'a jamais été réellement porté par les trois partenaires qui l'ont co-signé : l'État, les élus non-indépendantistes et les responsables indépendantistes. Coqs et cagous sont devenus des autruches au « pays du non-dit ». Gageons que si ce geste fort, impulsé par l'État, avait été vraiment au centre des discours politiques et réellement enseigné dans les écoles de la Nouvelle-Calédonie, il serait, depuis au moins une décennie, le pilier central du nouveau contrat social nécessaire pour bâtir une communauté de destin ou un destin commun. Le préambule, porteur de rédemption et de réconciliation, mérite d'être la charte calédonienne du vivre-ensemble. Espérons que les décideurs, tant locaux que nationaux, sauront demain le mettre en pleine lumière afin qu'il transfigure les débats référendaires entre fédéralisme, indépendance et partition. Par ailleurs, un des concepteurs du préambule note qu'il sera peut-être nécessaire de rédiger demain un nouveau texte faisant sens afin d'éclairer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Et de conclure : « les accords sont longs à conclure, si faciles à détruire ».



MINISTÈRE DES OUTRE-MER

Vœux de Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer, aux Calédoniennes et aux Calédoniens

Lundi 11 janvier 2021 - Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer, a présenté ses vœux aux Calédoniennes et aux Calédoniens lors d'une allocution télévisée retransmise sur la chaîne Nouvelle Calédonie 1ère.

Seul le prononcé fait foi

Calédoniennes, Calédoniens, mes chers compatriotes

En ces premiers jours de l'année 2021, je tenais à m'adresser à vous d'une manière particulière : pour vous présenter mes vœux, bien sûr, pour la nouvelle année ; mais aussi par fidélité aux liens qui se sont noués lors de mon déplacement sur le Caillou, cet automne.

En octobre dernier, à la demande du Président de la République, j'ai passé trois semaines parmi vous. Ce fut, je crois, le déplacement le plus long qu'un ministre ait fait depuis des décennies. En respectant scrupuleusement la quatorzaine sanitaire, j'ai voulu témoigner de mon humilité et de mon respect pour ce Pays si particulier, si contrasté, parfois si dur – mais aussi si beau, et porteur d'une grande promesse pour l'avenir, à condition qu'il reste sur le chemin du dialogue.

Ce chemin du dialogue, la France, l'État, le gouvernement, s'y engagent. C'était le sens de mon déplacement : en trois semaines, j'ai discuté avec toutes les forces politiques, avec tous les responsables institutionnels ; nous avons visité les trois provinces ; nous avons échangé avec les chefferies et le sénat coutumier, avec les représentants des cultes, catholiques et protestants, avec les forces philosophiques ; nous avons relancé le Comité des sages ; nous nous sommes rendus sur la tombe de Jacques Lafleur, sur celle de Jean-Marie Tjibaou et sur celle des victimes de l'embuscade de Hienghène ; nous nous sommes rendus sur la tombe du chef et ancien sénateur de la République Hilarion Vendégou, pour lequel j'ai une pensée particulière en ce jour ; nous avons inauguré, tous ensemble, la future place de la Paix, à Nouméa, où sera installée la statue de la poignée de main historique du 26 juin 1988.

Enfin j'ai réuni ceux qui vous représentent, vos principaux responsables politiques, sur l'îlot Leprédour, et nous avons parlé pendant une journée entière. Je leur ai dit, pour la première fois, que l'État était prêt à engager une discussion approfondie sur les conséquences du "oui" et du "non". Tous m'ont donné leur accord et nous avons fait coutume.

C'était le 29 octobre, sur l'îlot Leprédour. Nous sommes aujourd'hui le 11 janvier.

Nous nous étions donnés six mois : nous sommes à mi-chemin.

Malheureusement, depuis le 29 octobre, c'est la défiance qui a repris le dessus ; ce sont les tensions, les déclarations véhémentes et, bien souvent, la tentation de la violence.

Mes chers compatriotes,

nous ne pouvons ni transiger, ni tergiverser : avec la poignée de main du 26 juin 1988, la Nouvelle-Calédonie a renoncé définitivement à la violence.

Les indépendantistes ont renoncé définitivement à la violence.

Les non-indépendantistes ont renoncé définitivement à la violence.

La paix n'est plus négociable.

L'État, signataire des accords de Matignon et de Nouméa, en est aussi le garant. Il tiendra sa parole. Il fera respecter les accords.

Puisqu'avec le processus des accords, la Nouvelle-Calédonie doit choisir, d'ici 2022, de rester dans la France ou de la quitter, je veux être très clair : la France, c'est le respect de l'État de droit ; c'est l'ordre républicain ; c'est l'indépendance de la justice. C'est la paix civile.

Je veux ici saluer l'action déterminée et l'engagement de nos forces de sécurité intérieures, policiers et gendarmes dont certains ont risqué leur vie, début décembre, en protégeant l'usine du Sud, site SEVESO auquel certains délinquants ont voulu porter atteinte. En protégeant l'usine, c'est vous qu'ils protégeaient. Je veux également saluer la réactivité de la justice qui, en toute indépendance, a jugé et condamné les auteurs de troubles.

Ce n'est qu'après mon départ du Caillou que le sujet de l'usine du Sud est brutalement devenu un point de crispation. Ce n'était pas le cas auparavant : les déclarations des uns et des autres après mon départ en attestent. Le vrai sujet, on le sait, c'est le processus institutionnel.

Mais le sujet de l'usine du Sud s'est imposé.

Quand je pense à l'usine du Sud, je pense d'abord à vous, salariés, qui y travaillez ; je pense à vos familles ; je pense à vous, sous-traitants ; je pense à vous tous, quelle que soient vos origines qui risquez aujourd'hui de connaître le chômage alors que nous avons un – et un seul – repreneur.

Les emplois, c'est une des priorités absolues de l'État. C'est pour sauver les 3 000 emplois que l'État a mis 60 milliards de francs Pacifique sur la table.

Je pense aussi à vous, salariés de la SLN, dont l'emploi est désormais menacé également parce que la SLN est prise en otage dans le conflit de l'usine du Sud.

Là encore, je veux être très clair : l'État ne discute pas sous la menace. Ceux qui bloquent la SLN devront répondre des conséquences de leurs actes.

Quand je pense à l'usine du Sud, je pense ensuite à l'environnement. Beaucoup d'entre vous ont exprimé des craintes au sujet du barrage de l'usine de Goro. Ces craintes sont légitimes. Elles doivent trouver des réponses. Sur le plan de l'environnement, tous les moyens possibles doivent être engagés. C'est pourquoi l'État soutient le projet Lucy, qui sécurisera considérablement le site et évitera la construction d'un deuxième barrage. C'est pourquoi l'État organise, ce mardi, une table ronde environnementale pour faire la transparence.

Il faut désormais sortir par le haut de ce conflit autour de l'usine du Sud.

En novembre et en décembre, nous avons enchaîné les tables rondes, les visioconférences, les rencontres. L'État a fait de nombreuses concessions dans une logique d'ouverture.

La nationalisation de l'usine n'est pas la solution.

On ne peut pas brûler une usine, puis demander à l'État de la reprendre.

On ne peut pas asphyxier la SLN parce que l'État en est actionnaire, puis demander à l'État de reprendre l'usine du Sud.

Parce que nous voulons tendre une dernière fois la main, je suis cependant prêt à faire une proposition nouvelle et forte. Je suis prêt à envisager ce qui, jusqu'ici, ne l'était pas. Je suis prêt à discuter d'une implication plus forte de l'État dans l'usine du Sud. Mais je pose, à cela, deux conditions :

- La première – et elle est logique ! – est que les leaders indépendantistes doivent revenir à la table des négociations : je ne peux pas discuter avec une chaise vide. Des rencontres bilatérales, avec les uns comme avec les autres, sont possibles pour préparer les discussions. Mais, quand il s'agit de décider, il ne peut y avoir de destin commun sans que tout le monde soit autour de la table.
- La deuxième condition est qu'une nouvelle implication de l'État sera liée à l'avenir institutionnel. Si la Nouvelle-Calédonie devient indépendante, la France se désengagera de l'usine du Sud. La proposition que je fais devra donc être assortie d'une clause résolutoire en ce sens.

Cette proposition, je la ferai prochainement à vos responsables politiques.

Dans l'hypothèse où elle serait refusée, l'État prendra ses responsabilités et ceux qui cherchent à faire échouer l'offre devront prendre les leurs.

Par ailleurs, comme j'en ai déjà fait la proposition : les responsables politiques qui le souhaitent peuvent venir à Paris, à tout moment pour échanger directement avec le Gouvernement. Si le dossier de l'usine du Sud est important pour eux, de même que j'ai fait la quatorzaine pour venir à eux, ils peuvent venir à nous.

*

L'usine du Sud ne doit pas nous faire oublier les autres sujets qui vous concernent directement. La crise sanitaire mondiale se poursuit et, même si la Nouvelle-Calédonie est épargnée, nous savons que la situation d'isolement qui est la vôtre n'est pas tenable durablement.

Ce vendredi matin, un avion militaire français a déposé les premiers vaccins sur le sol calédonien. Ce sont 14 000 doses, permettant de vacciner 7 000 personnes, qui ont été fournies gratuitement par la France. J'ai veillé personnellement à ce que les doses arrivent en outre-mer au même rythme que dans les départements de l'hexagone.

Je suis donc particulièrement heureux que la campagne de vaccination puisse maintenant démarrer, sous l'égide du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui est compétent en matière de santé. Avec les pays insulaires qui ont été approvisionnés par les États-Unis, les territoires français sont ainsi les premiers à recevoir le vaccin dans le Pacifique.

Mais les conséquences de la Covid ne sont pas que sanitaires. Nous savons qu'elles ont considérablement ralenti l'économie et exposé vos finances publiques.

Là aussi, la France est présente : au travers des dispositifs de soutien aux entreprises, représentant au global 25 milliards de francs Pacifique, dont les prêts garantis par l'État, au travers du prêt de 28 milliards de francs Pacifique accordé au Pays.

Parce que la France, c'est la solidarité en cas de coup dur, nous irons plus loin encore. Pour accompagner le Pays dans la gestion de cette crise inédite, je vous confirme ce soir que l'État accompagnera le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dans la prise en charge du coût de la quatorzaine, selon des modalités que nous devons définir ensemble.

Là encore, la France respectera l'esprit de l'accord de Nouméa : solidarité en cas de coup dur, mais respect des compétences calédoniennes. Il vous revient de définir entre Calédoniens la réponse aux déficits structurels des comptes du Pays.

*

Enfin, je ne peux terminer sans évoquer les échéances institutionnelles. Prenons un peu de recul : c'est l'enjeu le plus important. Quel sera l'avenir du Caillou ? Quel sera votre avenir ? À quoi ressemblera le Pays dans lequel grandiront vos enfants ? Nous ne pouvons plus repousser : l'accord de Nouméa arrive à son terme en 2022.

Le moment des décisions approche.

Dans moins de trois mois, le congrès pourra décider de déclencher le troisième et dernier référendum.

Vous le savez : j'ai proposé aux responsables politiques de travailler sur les conséquences concrètes du "oui" et du "non".

Pour le moment, je suis bien obligé de constater que ce travail n'a pas été engagé au fond.

Pourtant, les questions sont nombreuses et vous méritez de savoir :

- Dans l'hypothèse de l'indépendance : pourrez-vous conserver la nationalité française ? quelle sera votre monnaie ? quel serait le modèle économique ? le modèle fiscal ? qui remplacera les gendarmes ? qui rendra les décisions de justice ? quels seront les droits des minorités, les droits des femmes, les droits des homosexuels ? avec quels pays de la zone formerez-vous des alliances ? dans quels pays pourrez-vous étudier demain ? est-ce que le droit de vote sera ouvert à ceux qui en sont aujourd'hui exclus ?
- Si la Nouvelle-Calédonie choisit de rester française : est-ce qu'il sera possible de choisir l'indépendance dans quelques années ? qu'est-ce qui doit changer par rapport à aujourd'hui ? dans le partage des compétences, dans le partage des richesses ? que pouvons-nous faire de mieux pour le rééquilibrage ? pour sauver l'industrie du nickel ? qu'est-ce que la France peut apporter à la Nouvelle-Calédonie dans cette zone du Pacifique où les tensions montent ?

Répondre à toutes ces questions est difficile ; je ne l'ignore pas. C'est d'ailleurs sûrement pour cela qu'elles ont toujours été évitées ces dernières années et qu'il me revient aujourd'hui d'instruire ce moment délicat du processus.

Cependant, il n'est pas dans mon caractère d'abandonner ; et le Président de la République et le Premier ministre souhaitent que nous avancions.

C'est pourquoi je remettrai prochainement à ceux qui vous représentent un document écrit et complet qui recense l'intégralité des questions posées par le "oui" et par le "non". Ce document sera

inédit par son ampleur et sa précision. Je leur demanderai d’y réagir formellement. Là encore, chacun devra prendre ses responsabilités.

Parallèlement, j’ai demandé au haut-commissaire de la République de déclencher la grande consultation de la société civile que j’avais annoncée lors de mon déplacement. Je vous invite ainsi à prendre la parole et à vous faire entendre. Même si vous êtes collégien, lycéen, même si vous n’êtes pas citoyen calédonien : **ce n’est pas parce qu’on n’a pas le droit de vote que l’on n’a rien à dire**. Le haut-commissaire dévoilera les modalités de cette consultation dans les prochains jours.

Cependant, faire participer tous les Calédoniens ne suffira pas. Une large partie des questions que j’ai soulevées ne trouvera de réponse qu’à Paris : par exemple, l’hypothèse de la double nationalité dépend d’une discussion puis d’un vote au Parlement, et donc des forces politiques nationales. C’est pourquoi j’engagerai, dans les prochains jours, un cycle de consultations avec les forces politiques nationales pour évoquer l’avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Au-delà de Paris, j’engagerai enfin des contacts sur le plan international pour évoquer la situation calédonienne avec l’Organisation des Nations unies. Nous arrivons à une étape décisive du processus de décolonisation. Le moment est venu de tirer les leçons de plus de 30 ans de rééquilibrage, de partage du pouvoir, de construction du “destin commun” et de partager en toute transparence, devant l’ONU, les enjeux du “oui” comme du “non”.

*

Calédoniennes, calédoniens,

Que pouvons-nous souhaiter ensemble pour 2021 ? Il y a tant à faire.

Je veux garder l’espoir.

Certes, il nous reste du chemin, mais le “pari de l’intelligence” qu’avaient fait Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, n’est pas perdu.

La Nouvelle-Calédonie est forte.

Forte de son histoire, douloureuse bien sûr ; mais aussi courageuse et singulière.

Forte de l’exemple de ses anciens, des “vieux” : ceux qui n’acceptaient pas le visage que la France donnait à l’époque coloniale et qui se sont battus contre elle ; mais aussi ceux qui avaient choisi le vrai visage de la France, qui ont cru dans la promesse de liberté, d’égalité et de fraternité, et dont beaucoup sont morts au combat pour elle.

Forte de ses héritages, de la coutume, des savoirs et de la tradition kanak ; forte de l’apport de celles et ceux qui sont arrivés ensuite, pour certains depuis deux siècles, qui aiment cette terre et qui y ont plongé leurs racines.

La Nouvelle-Calédonie est forte de sa jeunesse : la moitié du Caillou a moins de 30 ans ! C’est pour vous, jeunes Calédoniens, c’est pour votre avenir que je m’engage, moi qui suis un jeune ministre de 34 ans.

À toutes et tous, je souhaite une année 2021 belle, forte et apaisée.

Jean-Marie Tjibaou disait : *“La recherche d’identité, le modèle, pour moi, il est devant soi, jamais en arrière.”*

Puissent ces paroles de sagesse nous éclairer pour l’année qui commence.

Je vous remercie.



MOUVEMENT D'UNION CALÉDONIENNE
4, rue de la Gazelle – Aéroport de Magenta
B.P 3888 – 98846 Nouméa

DISCOURS du PRESIDENT du Mouvement UNION CALEDONIENNE
Daniel GOA

COMITE DIRECTEUR du 20 FEVRIER 2021 à GAMAI (GOMEN)

Mes très chers camarades,

Nous voici réunis pour un comité directeur qui, sur bien des points, risque de s'avérer déterminant pour l'avenir du pays. Sans doute, me direz-vous que c'est là quelque chose de finalement assez courant dans l'existence de l'UNION CALEDONIENNE.

En effet, au cours de sa longue et riche histoire, notre Mouvement a connu de très nombreux rendez-vous où se sont décidés des tournants majeurs du destin de notre pays. Des rendez-vous si nombreux qu'on en arrive parfois à penser, non sans une certaine arrogance, que l'histoire de notre Mouvement se confond avec l'histoire du pays, que notre Mouvement est le *cœur battant* de notre pays.

Sans remonter à la période des années 1950-1960, comment ne pas évoquer le congrès de Bourail de 1977 qui a conduit notre vieux Parti à s'engager résolument sur le chemin de la revendication d'indépendance ? Et puis : l'assassinat de Pierre, le Gouvernement TJIBAOU de 1981, le congrès de TOUHO et le boycott actif de 1984, les assassinats d'Eloi et de tous les autres militants, la régionalisation, la mobilisation de 1988 contre Jacques CHIRAC et Bernard PONS, la tuerie d'OUVEA, la signature des Accords de Matignon-Oudinot, le douloureux sursaut après la mort de Jean-Marie et de Yéyé, la provincialisation, les ruptures avec nos camarades de la FCCI, l'Accord de Nouméa et les trente années qui viennent de s'écouler au cours desquelles il nous a fallu, dans les institutions et sur le terrain, continuer de lutter pour l'émancipation de notre pays. Et ce jusqu'à aujourd'hui, jusqu'au combat à l'issue encore incertaine pour faire de l'usine de Vale NC, une usine-pays. Jusqu'à l'élection du nouveau Gouvernement qui, pour la première fois depuis 1984 voit des indépendantistes accéder aux plus hauts leviers du pouvoir politique dans notre pays.

Oui, mes chers camarades, notre vieux Mouvement a une fois encore rendez-vous avec l'histoire de notre pays. Et, pour cette raison, je ne peux pas commencer ce discours sans d'abord saluer et remercier les vieux et les chefs de GAMAI et de l'ensemble du pays de GOMEN qui nous accueillent chez eux aujourd'hui et rendent possibles les débats qu'il va nous falloir absolument mener à cette heure décisive. Je ne peux pas commencer ce discours sans saluer et remercier les mamans, les jeunes filles et les jeunes garçons, tous ceux qui ont travaillé pour permettre la tenue de notre réunion si essentielle d'aujourd'hui.

Je ne peux pas commencer ce discours sans les saluer, les remercier tous et sans aussi les prévenir et leur demander pardon de la gravité inhabituelle que je vais mettre dans mes propos. Car je pense que l'heure est grave et je ne suis pas sûr que, nous tous ici et présentement, nous en ayons bien conscience.

Nous nous réjouissons d'avoir fait tomber le gouvernement SANTA, mais mesurons-nous vraiment l'ampleur de la tâche qui nous attend ? Je n'en suis pas certain. Et je vous l'avoue, alors que des dirigeants de notre Mouvement faisaient fortement pression pour qu'on fasse tomber le gouvernement SANTA,

J'étais de ceux qui préféraient qu'on attende un peu. Qu'on attende que les conséquences néfastes de la politique de ce gouvernement apparaissent plus clairement aux yeux de l'ensemble des Calédoniens, qu'il en porte la responsabilité et cela afin qu'on ne puisse pas nous accuser, nous indépendantistes, d'être les coupables de la situation sociale et économique proprement catastrophique où nous nous trouvons aujourd'hui.

J'étais de ceux qui préféraient qu'on attende un peu avant de démissionner et ce afin de nous donner le temps de mesurer pleinement l'ampleur de la crise actuelle et ses causes structurelles ; le temps de construire un véritable projet alternatif pour la conduite de notre Pays, le temps de discuter de ce projet avec nos partenaires du FLNKS et même avec des représentants d'autres sensibilités politiques.

Je voulais du temps pour que nous soyons à même d'élaborer un véritable projet de reconstruction de notre pays qui va en avoir grandement besoin, du temps pour essayer de construire une alliance stratégique durable et la plus large possible, du temps pour rassembler des compétences qui ne soient pas uniquement politiques, mais aussi économiques, juridiques, techniques, financières.

Du temps pour un gouvernement de salut public puisque ce gouvernement allait nécessairement être le dernier avant la prochaine et dernière échéance référendaire de l'Accord de Nouméa et que la crise actuelle ne nous laisse effectivement qu'une fenêtre de tir très étroite pour réussir, pour réparer les dégâts de la politique des gouvernements successifs à présidence loyaliste, redonner de la force et de la croissance à notre économie, combler les profondes inégalités qui blessent notre population, reconstruire une véritable ambition politique pour notre pays, renouer les fils de la concertation...

Je voulais du temps et c'est la raison pour laquelle lors de notre dernier Comité Directeur, vous vous en souvenez, je souhaitais que nous organisions différents séminaires, afin que nous nous dotions d'une vision globale et plus approfondie de la situation actuelle dans notre pays. Comment construire un projet de gouvernement sans un projet de société, sans savoir où nous allons ?

Or il est clair qu'aujourd'hui nous n'en n'avons plus guère de temps. Et les raisons vous les connaissez, la nécessité de prévenir une décision sans appel du Comité Consultatif des Mines et du Conseil des Mines, une décision qui aurait jeté définitivement l'usine de GORO dans les bras d'Antonin Beurrier et TRAFIGURA.

Je ne sais pas si vous avez lu la lettre de démissions des membres indépendantistes du gouvernement SANTA, mais il y avait dedans tout un catalogue de bonnes raisons de faire ce qu'ils ont fait, même si nous risquons de payer quelque peu notre précipitation, ainsi que le vote de mercredi dernier a commencé de nous le montrer.

Maintenant, nous sommes au pied du mur et il va nous falloir agir avec diligence et discernement car la maison brûle. Et si certains d'entre vous en doutez encore, laissez-moi vous communiquer quelques chiffres parmi les plus alarmants.

Notre pays, la Nouvelle-Calédonie, est incontestablement un pays riche : en 2019 son PIB était de 1200 milliards de Francs CFP ce qui, à l'échelle qui est la nôtre, représente une richesse par tête d'habitant équivalente à celle que connaît la Nouvelle-Zélande. Mais pourtant il y a d'importantes différences entre

nos deux pays. Chez nous, 53 000 personnes, soit 17% de la population, vivent sous le seuil de pauvreté alors qu'en Nouvelle-Zélande le nombre de personnes pauvres est si marginal qu'il n'entre pas dans les statistiques internationales. C'est vous dire à quel point notre pays est inégalitaire.

Nos partenaires de la droite locale aiment beaucoup ces temps-ci pointer la hausse des chiffres de la délinquance dans notre pays et critiquer la prétendue passivité des partis indépendantistes sur ce problème récurrent.

Qui peut croire que nous soyons indifférents et que nous ne faisons rien ? Il n'est pas besoin d'hurler avec la foule pour se préoccuper de la situation. Mais je ne veux pas seulement dire que nous condamnons les vols, les incivilités et les violences d'où qu'elles viennent et qu'elles portent souvent de sérieux préjudices à la cause politique que nous défendons. Je veux aussi qu'on dise que les jeunes kanak occupent une place très importante parmi les plus pauvres de ce pays et qu'on ne peut sérieusement s'étonner de la hausse de la délinquance dans notre pays quand ses dirigeants n'ont à leur vendre que la pauvreté et la désespérance dans une société incapable de répondre à leurs légitimes aspirations.

En vérité notre pays souffre d'une mauvaise répartition des richesses : le rapport interquintile entre les plus bas et les plus hauts salaires est de 7.8 en Nouvelle Calédonie, supérieur à celui des USA (pays qui n'est pas un modèle en terme d'équité sociale.)

Quant aux inégalités elles sont une des causes des difficultés qui marginalise la jeunesse et fragilise le lien social.

La raison de cette situation : une économie à courte vue, la fuite des capitaux hors du pays d'abord, organisée par les personnes les plus nanties et qui se monte à environ 200 milliards de F CFP par an. Une véritable hémorragie !

Cette politique économique, qui depuis trop d'années refuse les investissements productifs qui donneraient de l'autonomie à notre pays et favorise toujours et encore les plus riches tout en freinant la redistribution de la richesse au plus grand nombre.

Cette année, le rendement de la TGC est supérieur de 8 milliards par rapport à ce qui était attendu. Que croyez-vous qu'ils vont devenir ces 8 milliards ?

Jeudi dernier la Province Sud a reçu les salariés de VALE pour leur dire qu'elle allait les accompagner dans la mauvaise passe qui était la leur aujourd'hui.

Mais qui a dit à ces salariés qu'en Nouvelle-Calédonie il y a déjà 2 000 personnes au chômage et autant au chômage partiel - des chiffres qui n'incluent bien sûr pas les employés de VALE ou de la SLN- et qu'il n'y a plus guère qu'un mois d'indemnisation en caisse et qu'après c'est l'incertitude la plus complète ?

Et pendant ce temps-là, les revenus de logements neufs à usage locatif sont totalement exonérés d'impôt pour une période de 10 ans quand ils sont situés hors du Grand Nouméa et exonérés à la hauteur de 50% quand ils sont situés dans le Grand Nouméa. Parallèlement, ces mêmes logements neufs bénéficient d'une exonération totale de contribution foncière là encore pendant 10 ans et ils peuvent en plus bénéficier d'une défiscalisation sous conditions.

Si on peut admettre l'octroi de régimes de faveur pour encourager certains types d'investissement utiles au développement d'un pays, le cumul de tels régimes pose pour le moins question.

Interrogé, un spécialiste de la fiscalité a répondu qu'il est difficile d'estimer l'impact réel de l'exonération totale ou partielle des revenus fonciers, mais que celui de l'exonération de contribution foncière est de plus de 600 Millions de Francs CFP par an.

Est-il besoin que je continue ? La tâche qui attend les ministres du nouveau gouvernement est colossale. Et vous comprendrez qu'il me semble plus qu'utile et même indispensable que notre Parti et l'ensemble des partis du FLNKS, avec leurs dirigeants et militants, se mobilisent pour les soutenir, les accompagner, les aider dans le travail de redressement économique et social qui va être le leur.

Ce n'est pas que je me défie des personnes, je m'inquiète de l'immensité d'une besogne qui dépasse et de beaucoup les capacités de n'importe quel individu. C'est à une mobilisation collective que j'appelle.

Pour commencer, le nouveau gouvernement va devoir faire œuvre de vérité et dresser un bilan sans concession de la situation financière du pays.

Evitons, par certains de nos actes, de nos comportements, de nos déclarations irréfléchies, de nous rendre complice de la lente agonie du colonialisme.

N'ayons pas de propos et d'attitudes en contradiction avec le combat que nous menons. Jean-Marie disait qu'il ne nous fallait pas faire sortir le colonialisme par la porte pour le faire revenir ensuite par la fenêtre. J'avoue que j'ai parfois l'impression aujourd'hui, alors que nous sommes encore loin d'en être sortis, qu'il y en a parmi nous qui frappent déjà à sa fenêtre.

Après le bilan, nous allons avoir besoin de la solidarité sans faille des membres PALIKA et UC du gouvernement.

Nous allons avoir besoin de réflexions, d'idées, d'analyses, de propositions pour réussir le défi sans précédent qui nous attend. Nous allons devoir redéfinir plus clairement notre ambition pour le pays, donner plus de visibilité et de corps à la communauté de destin calédonienne, préciser notre vision pour l'avenir.

Il va nous falloir réviser notre modèle économique, pour un développement plus solidaire, viable et durable. Et pour cela retravailler à la balance de nos échanges commerciaux, gagner en autonomie économique - ce qui ne pourra se faire qu'en aidant la production locale. Produire ce que nous consommons et apprendre à consommer ce que nous produisons.

Il va nous falloir instaurer un partage plus équitable de la richesse et ce jusque dans les entreprises. Il va nous falloir apprendre à dire la vérité de la situation déplorable où nous sommes et convaincre les citoyens de ce pays que ce n'est pas en empruntant, fusse à la France, ou en cumulant les subventions et les aides qu'on se désendette et construit un pays, mais en produisant plus et mieux.

Il va nous falloir au plus vite imaginer comment réformer en profondeur notre fiscalité, supprimer les niches et les avantages qui n'ont aucune nécessité sociale ou économique. Nous fixer des objectifs sur le long terme. Imaginer des solutions innovantes et ne pas hésiter à aller frapper aux portes des instances internationales, de l'Europe ou même de l'Etat français pour obtenir que nous puissions devenir un laboratoire d'innovations dans le domaine financier, fiscal, économique.

Des gens réfléchissent dans notre pays à remplacer de nombreuses taxes actuelles par une taxation des flux financiers à hauteur de **1%**. Pourquoi pas ? Ces flux sont aujourd'hui estimés à **QUATRE MILLE MILLIARDS** par an et la taxation imaginée pourrait rapporter **40 MILLIARDS** par an au pays.

Et pourquoi pas l'instauration, ne serait-ce qu'expérimentale, d'un revenu universel de citoyenneté qui pourrait s'avérer plus que profitable à notre jeunesse en formation ? Il va nous falloir oser, **apprendre** à oser !

Il va nous falloir d'ailleurs réapprendre à regarder notre jeunesse, à l'écouter, à écouter ses attentes, apprendre à y répondre, donner un nouvel élan à la formation et à l'éducation. Il va nous falloir devenir, comme le dit un ami, une véritable société apprenante.

Il va nous falloir apprendre à préférer le bien-être à la richesse matérielle et pour cela placer enfin notre environnement et l'écologie aux cœurs de nos préoccupations politiques.

Nous devons réformer en profondeur notre mode de gouvernance. Il ne s'agit pas seulement de faire mieux que les « Loyalistes », mais différemment.

Il va nous falloir construire une véritable démocratie participative dans ce pays, en nous inspirant par exemple de l'expérience déjà ancienne des ateliers du Schéma d'Aménagement et de Développement NC 2025.

Il va nous falloir dire la vérité et aussi faire confiance à nos concitoyens qui, pour la plupart, ne demandent qu'à construire notre pays. Et au gouvernement même, il va être nécessaire de restaurer une véritable collégialité, c'est une réelle recherche de consensus préalable à tout vote qui aura lieu en réunion de Gouvernement.

Il va nous falloir également repenser le lien public-privé dans la direction et la gestion de notre pays. Il va falloir nous ouvrir à l'espace géographique, politique, économique et culturel qui est le nôtre, le Pacifique, et approfondir notre intégration régionale, apprendre à travailler en bonne intelligence avec nos voisins de la zone. Notre avenir est en Océanie, pas en Europe.

Il va nous falloir remettre l'administration locale au travail et instaurer enfin une véritable politique d'évaluation des dépenses publiques.

Je pourrai continuer mais je vais m'arrêter là, mes chers Camarades. J'espère avoir réussi à vous convaincre de l'immensité et de l'urgence du chantier qui nous attend. Nous ne réussirons pas si nous pensons que c'est là un travail qui ne concerne que nos ministres. Nous échouons si nous ne nous mobilisons pas pour leur apporter nos propres réflexions et compétences, en fait si nous n'arrivons pas à mobiliser la société tout entière.

Pour terminer, je dirai un mot sur l'usine du Sud.

Comme vous avez pu le constater, l'Etat semble vouloir enfin donner un peu de temps à la réflexion et à la concertation. Il va nous falloir en profiter pour faire triompher notre vision et cesser d'attendre une réponse du ministre LECORNU qui ne viendra pas. C'est notre projet qui est d'actualité, pas les attermolements de MEDETOM et de BERCY autour du projet BEURRIER/TRAFIGURA.

Ce projet je vous en rappelle les lignes de force. On demande que la SPMSC qui existe et qui détient déjà 5% des actions de l'usine du Sud reprenne les 95% des parts restantes et devienne ainsi propriétaire de 100% de l'usine. Elle serait soutenue dans sa démarche par un industriel hydro-métallurgiste de 1^{er} ordre afin de s'assurer toutes les chances d'un sauvetage durable de l'usine.

Nous sommes convaincus que cette proposition permettra la relance immédiate de l'activité de l'usine et à chacune des parties (sauf TRAFIGURA/BEURRIER) de sortir par le haut de ces longs mois de lutte :

En effet, cette solution permettra d'atteindre le consensus politique souhaité par tous, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie de recouvrer le fabuleux gisement de GORO et grâce à sa juste valorisation, de détenir un capital et un droit de décision essentiel dans la gestion de l'usine.

Cette solution offre ensuite de construire ensemble, pour le bien des populations du Grand Sud et des Calédoniens un actionnariat juste et équitable dans lequel **le Pays décide du choix du meilleur industriel capable de rendre rentable cette usine et non l'inverse.**

On ne souhaite pas que VALE, qui a décidé de partir faute de n'avoir su faire fonctionner cette usine, soit remplacé par un simple Trader qui n'est pas en mesure d'apporter le savoir-faire technique indispensable à une usine aussi complexe que l'usine du SUD et aussi sensible sur le plan environnemental.

De plus, le choix de la SPMSC n'est pas anodin car cette société regroupe déjà les 3 Provinces : 50% Province Sud, 25% Province Nord, 25% Province des îles. Quel choix pourrait faire plus de sens que celui-ci lorsque l'on parle d'usine Pays !

Depuis la mise en vente de cette usine par VALE, nous n'avons cessé d'être force de proposition pour la sauver. Jamais l'usine et ses salariés n'auraient eu à subir autant de bouleversements si tout n'avait pas été fait pour débouter KOREA ZINC et ensuite tenter par tous les moyens de passer le projet TRAFIGURA/BEURRIER en force malgré tous les signaux de refus de la population.

Cela aura été la signature le 8 Décembre 2020 et plus récemment le nouveau passage en force (Comité Consultatif des Mines et le Conseil des Mines) qui aura conduit ...à la chute du gouvernement.

Cela m'inspire beaucoup de tristesse qu'en 2020, des multinationales imposent encore leurs choix à des populations locales qui subissent la dégradation de l'environnement dans lequel elles ont grandi et leurs enfants à leur tour grandiront !

Qu'on ne vienne pas maintenant nous tenir pour responsable alors que ces longs mois de lutte auraient pu être épargnés par une simple prise en compte de l'avis des populations.

Notons que nous n'avons pas besoin de l'aide de l'Etat pour l'acquisition des 95% des parts de VALE dans l'usine du Sud, les fonds propres de la SPMSC y suffisent et que de ce fait il n'y a donc pas non plus de risques financiers pour la SPMSC, ni d'ailleurs pour les collectivités du Pays. Cette autonomie laissera les mains libres à la SPMSC qui pourra choisir son ou ses partenaires industriels. Elle décidera par elle-même et n'aura pas à subir de pressions extérieures. Et ce faisant elle protégera les intérêts du pays et pourra faire évoluer l'actionnariat de la société en toute liberté, comme on l'a fait dans le Nord.

Autres avantages : le retour du gisement de GORO et des titres miniers à la Province Sud, la possibilité de discuter directement avec VALE du passif de l'entreprise, une garantie sur la sécurité à venir du barrage KO2, sur les problèmes de stockage des 20 prochaines années de résidus...

Le nouveau Gouvernement doit s'engager pleinement dans la résolution du dossier VALE NC. Je ne doute pas que nos représentants auront à cœur d'y arriver.

Voilà les camarades. Comme souvent ces derniers mois, j'ai été long mais les événements le réclament. La tâche est immense. Nous avons à très vite préciser notre ambition, notre projet, les priorités qui en découlent, les moyens à mettre en œuvre.

Alors au travail, mes chers Camarades. Aujourd'hui, mais aussi pour la suite. Il en va de l'avenir de notre pays. Serons-nous à la hauteur des enjeux ?

La réponse vous appartient, NOUS appartient. Alors bon travail ! Merci de votre attention.

Président de l'Union Calédonienne
Daniel GOA

▶ APPEL à nos Gouvernants

▶ Macate Wenehoua

Président de l'ONG Construire notre pays en Mélanésie

Arrêtez de vous battre pour des postes et pour satisfaire vos intérêts personnels et partisans mais dirigez de façon concertée, notre pays dans l'intérêt général des populations, dans la responsabilité et le don de soi.

Ce n'est pas ce que la population attend de vous : elle veut que vous preniez le Pouvoir pour diriger le pays à l'unisson et engager les réformes de fond nécessaires pour juguler la situation de crise économique présente et assurer un bon fonctionnement du pays, en le mettant notamment sur les rails de la marche vers sa destinée souveraine.

Pendant que vous vous battez pour vos postes respectifs et que vous êtes, à cause de cela, absents pour prendre en mains les rennes du pays, la population a dû faire face aux dangers de la pandémie du Covid 19, un danger mortel comme on le sait. Heureusement que le Représentant de l'État et les membres de l'ancien gouvernement, avec le concours des communes et des autorités coutumières sur le terrain ont été là pour assurer la sécurité de la population, une population orpheline qui avait besoin d'être protégée en pareille circonstance.

Dans ce sens, que toutes ces Autorités administratives, politiques et coutumières, sans oublier les professionnels de santé, qui ont été présentes pour la mobilisation générale contre la pandémie et juguler son développement, soient ici vivement remerciées.

Le budget nécessaire au bon fonctionnement des collectivités du pays et donc à la vie de nos populations, n'est toujours pas voté suite à la situation de blocage institutionnel que vous avez causée.

Dans quelques jours, si les déclarations politiques sont confirmées, le Congrès demandera la tenue du 3^{ème} Référendum pour l'accession à la pleine souveraineté : il faut préparer le pays de fond en comble, à cette échéance capitale.

Gouverner c'est travailler au service de l'intérêt général, au service des populations, en particulier celles qui sont les plus démunies. Mais non pas pour se servir soi-même ou pour ses partisans, voire pour sa famille. Pour cela il faut de l'ambition, non pour soi-même ou pour le pouvoir, mais une ambition désintéressée au service du pays et de l'intérêt général. Comme l'avait déclaré le Président Kennedy aux américains : « *Ne demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous, mais plutôt ce que vous pouvez faire pour votre pays* ».

Vous avez été mandatés pour diriger notre pays : mettez-vous d'accord, désignez vos porte-drapeaux, serrez-vous les coudes et hâtez-vous de vous mettre au travail pour gérer ensemble la gouvernance de la collectivité. Par les temps qui courent, le pays a besoin d'un gouvernement uni et responsable, travaillant de façon concertée dans la même direction pour conduire notre pays dans la période charnière difficile actuelle, une période capitale pleine de défis pour réussir d'un côté, à solder complètement le passé colonial et de l'autre, à construire un avenir de paix et de liberté pour notre future Nation pluriculturelle souveraine.

C'est de cela que la population et le pays tout entier souhaitent vous voir à l'œuvre afin de placer notre pays, en capacité d'assurer dans de bonnes conditions, son parcours vers l'objectif d'une émancipation souveraine. Mais pas de se diviser pour mal régner, surtout en s'appuyant sur les visions néocoloniales du passé, qu'on avait ensemble décidées de dépasser pour s'engager ensemble vers notre destin commun. Et c'est d'abord à vous qui nous gouvernent de donner l'exemple.

à Nouméa, le 03/04/2021

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU FORUM DES ÎLES DU PACIFIQUE RAPPORT DES OBSERVATEURS DU FORUM DES ÎLES DU PACIFIQUE RÉFÉRENDUM SUR L'ACCESSION À LA PLEINE SOUVERAINETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE 2020

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le Forum des îles du Pacifique a déployé une mission d'observation afin d'observer le déroulement du deuxième référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, organisé le 4 octobre 2020. La mission d'observation a été menée par M. Serge Mahe, Consul Général du Vanuatu en Nouvelle-Calédonie. Le Consulat du Vanuatu et la Communauté du Pacifique ont apporté leur soutien à cette mission, notamment au niveau administratif. Le secrétariat du Forum des îles du Pacifique a également porté assistance à la mission par l'intermédiaire de briefings virtuelles et d'un soutien global concernant le déroulement des missions d'observation du Forum.

2. Le Forum des Îles du Pacifique remercie le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement de la République Française et le Comité des Signataires de l'Accord de Nouméa pour leur invitation et leur soutien qui ont permis de faciliter l'organisation d'une mission d'observation du scrutin référendaire.

3. Le référendum s'est déroulé pendant la pandémie de COVID-19. Par conséquent, le déploiement d'une mission traditionnelle du Forum a été jugé dangereux, en raison du risque sanitaire et des problèmes logistiques liés aux déplacements internationaux durant cette période, notamment les strictes restrictions aux frontières en vigueur dans la région, qui ont eu une incidence sur les liaisons aériennes. L'équipe du Forum était composée de membres du corps diplomatique des pays membres du Forum, basés en Nouvelle-Calédonie.

4. En raison de la taille de la mission d'observation et des restrictions sans précédent liées à la COVID-19, l'équipe du Forum a seulement été en mesure d'observer le déroulement du scrutin et le dépouillement. Elle a observé le scrutin dans 38 bureaux de votes et le dépouillement à la Mairie de Nouméa, le 4 octobre 2020. De manière générale, l'équipe du Forum a été satisfaite par le déroulement et l'organisation du scrutin référendaire et elle a estimé que le scrutin s'est déroulé d'une manière libre, juste et transparente. L'équipe du Forum n'a observé aucune tentative visant à perturber, agiter ou stopper le scrutin. Bien que l'équipe du Forum ait eu connaissance de perturbations isolées, l'atmosphère le jour du scrutin était en général cordiale et paisible.

5. La question référendaire imprimée sur les bulletins était « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* ». Le résultat du référendum a été le suivant :

- Non- 81,503 (52.61%)
- Oui- 71,533 (46.17%)
- Votes blancs ou nuls- 1,882 (1.21%)

6. L'équipe du Forum félicite la population et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour la manière dont s'est déroulé le référendum, en particulier dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Les observations de l'équipe du Forum sont incluses dans ce rapport.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

7. Recommandation 1

Que les responsables du bureau de vote soient clairement distincts de et identifiables par les électeurs, peut-être grâce à un vêtement commun comme par exemple un t-shirt, un gilet, une casquette et/ou un badge.

8. Recommandation 2

Que les Présidents de bureaux de vote annoncent clairement chaque étape du dépouillement au fur et à mesure afin que les scrutateurs, le public et les observateurs soient au courant du déroulement du processus.

INTRODUCTION

9. Le 31 juillet 2020, la Secrétaire générale du Forum des îles du Pacifique, Dame Meg Taylor, DBE a reçu une invitation du Président du gouvernement de la Calédonie, Thierry Santa, invitant le Forum à observer le deuxième référendum sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie conformément à l'Accord de Nouméa de 1998.

10. La Secrétaire générale a accusé réception de cette invitation avec satisfaction et a indiqué que le Forum avait l'intention de déployer une mission d'observation du Forum à l'occasion du référendum, malgré les contraintes sanitaires et logistiques posées par la pandémie de Coronavirus (COVID-19).

La pandémie de COVID-19 et ses conséquences sur une mission d'observation du Forum

11. La propagation et les impacts sans précédent de la COVID-19 à l'échelle mondiale en 2020 a constitué un évènement significatif qui a affecté tous les pays du monde, hautement contagieux, le virus avait affecté 34,495,176 personnes et causé 1,025,729 décès au 2 octobre 2020. En raison de la pandémie, le référendum a été reporté du 6 septembre au 4 octobre 2020.

12. Au moment de la publication du rapport de l'équipe du Forum, la Nouvelle-Calédonie et les membres du Forum ont relativement bien réussi à limiter le nombre de cas de COVID-19. Au 4 octobre 2020, 183 jours s'étaient écoulés depuis la détection du dernier cas communautaire de COVID-19 en Nouvelle-Calédonie, ce qui représente la période la plus longue parmi les 9 membres du Forum qui recensait à l'époque les cas communautaires. L'équipe du Forum félicite le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les autorités compétentes pour leurs efforts qui ont permis de limiter le nombre de cas confirmés à 27.

13. Le secrétariat général du Forum a envisagé plusieurs options concernant le déploiement d'une mission d'observation dans le contexte engendré par la COVID-19, notamment :

- Le risque sanitaire et les contraintes logistiques ;
- Les sévères perturbations du trafic aérien international, et notamment l'annulation des vols commerciaux, au moins jusqu'au 24 octobre 2020 (hormis les vols *ad hoc* spécialement affrétés en provenance de et vers Paris via Narita, en provenance de et vers Sydney et en provenance de et vers Wallis et Futuna) ;
- La quatorzaine obligatoire à l'arrivée à Nouméa, et les mesures en vigueur au sein des pays de résidence des membres de l'équipe du Forum à leur retour ; et

- Les risques pris par le Forum et son expérience lors de l'envoi d'une mission d'observation électorale du Forum au Vanuatu en Mars 2020. L'équipe du Forum avait été rappelée en raison des risques grandissants liés à la COVID-19.

14. Il a été décidé que l'envoi d'une mission d'observation traditionnelle à l'occasion du référendum serait à la fois très risqué et logistiquement complexe. Les missions d'observation traditionnelles requièrent le déplacement de deux à trois Ministres et/ou hauts-fonctionnaires et /ou experts électoraux, aidés d'agents du secrétariat général du Forum.

15. Afin de venir en aide à la Nouvelle-Calédonie lors de l'organisation de cet évènement majeur, le secrétariat général du Forum a contacté les membres du Forum possédant une représentation diplomatique à Nouméa, précisément l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Vanuatu, afin de composer une équipe de hauts-fonctionnaires du Forum soutenue administrativement sur le terrain par la Communauté du Pacifique (CPS) depuis son siège à Nouméa.

16. Par conséquent, les consuls généraux d'Australie, du Vanuatu et de Nouvelle-Zélande ont été invités à participer. Cependant, en raison de leurs circonstances respectives, l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas été en mesure de répondre favorablement à l'invitation. L'équipe du Forum était donc composée du Vanuatu et, conformément aux principes de coopération du Conseil des organisations régionales du Pacifique (CROP), était soutenue par la CPS et des agents du secrétariat général du Forum des îles du Pacifique.

17. L'équipe du Forum était composée de :

- M. Serge Mahe, République du Vanuatu, Consul général en Nouvelle-Calédonie ;
- Mme Martine Mahe, Chargée de l'Administration et des Finances, Consulat général du Vanuatu en Nouvelle-Calédonie ;
- M. Alifeleti Soakai, Conseiller aux affaires politiques, Forum des îles du Pacifique (à distance) ;
- M. Teanuanua Nicole, Responsable de la gouvernance, Forum des îles du Pacifique (à distance).

18. En raison des circonstances sans précédent, l'équipe du Forum a été formée puis déployée uniquement pour observer le scrutin et le dépouillement de la consultation référendaire. En temps normal, les missions d'observation du Forum sont déployées au moins 5 jours avant le vote, afin d'observer l'environnement dans lequel se déroule le scrutin.

CONTEXTE

Implication du Forum dans le processus d'auto-détermination de la Nouvelle-Calédonie

19. L'implication du Forum dans le processus d'auto-détermination de la Nouvelle-Calédonie s'est accélérée en 1986 lorsque les membres du Forum siégeant au sein de l'Organisation des Nations-Unies ont réussi à mobiliser les membres de l'assemblée en faveur de la réinscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des territoires non-autonomes à décoloniser. La période d'implication du Forum a coïncidé avec des confrontations violentes entre la population autochtone kanak et la population de colons européens/d'immigrants, qui ont marqué la majorité des années 80 en Nouvelle-Calédonie.

20. Les efforts visant à faire cesser les violences ont abouti à la négociation et à la signature des Accords de Matignon-Oudinot en 1988 qui ont enclenché le processus d'auto-détermination de la Nouvelle-Calédonie. L'implication du Forum dans ce processus a commencé en 1990, lorsque les dirigeants du Forum ont mis en place le Comité ministériel du Forum sur la Nouvelle-Calédonie (le Comité ministériel) chargé de suivre la mise en œuvre des Accords de Matignon, puis des Accords de Nouméa. Entre juillet 1991 et novembre 2018, le Comité ministériel s'est rendu 10 fois en Nouvelle-Calédonie, son déploiement le plus récent datant du référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie de 2018. Après avoir initialement rencontré des difficultés considérables au cours de ces visites, le Comité ministériel a généralement été satisfait de la mise en œuvre des Accords. En raison de la COVID-19, le Comité ministériel n'a pas pu être déployé pour le référendum de 2020.

21. Le Comité ministériel 2018 était généralement satisfait du déroulement du référendum de 2018. 141.99 des 174.165 électeurs inscrits ont exercé leur droit de vote, 56.67% ont choisi le maintien du statut-quo et 43.33 % se sont prononcés en faveur de l'accession à la pleine souveraineté et à l'indépendance. Le Comité ministériel a souligné « la qualité du travail et la quantité importante de ressources consacrées à la préparation et au déroulement du scrutin référendaire » et a conclu selon ses observations que le référendum s'est déroulé de manière libre et transparente et que son résultat reflétait la volonté des votants. Le Comité ministériel a fait deux principales recommandations :

- i. Compte tenu du fait que l'Accord de Nouméa prévoit un maximum de deux référendums supplémentaires, le Comité ministériel du Forum a recommandé que l'État travaille avec les provinces et les mairies afin de largement diffuser un document officiel concernant les modalités institutionnelles engendrées par un « OUI » et celles engendrées par un « Non » ; et
- ii. Le Comité ministériel du Forum a recommandé que des formations approfondies soient dispensées aux responsables de bureaux de vote en Province nord et en Province des îles loyauté afin de s'assurer qu'il aient pleinement compris les procédures de vote et de dépouillement (y compris l'installation des bureaux de vote), et pour faciliter l'application uniforme des procédures électorales sur l'ensemble du territoire.

CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF RÉGISSANT LE DÉROULEMENT DU RÉFÉRENDUM

22. Le cadre juridique principal régissant le référendum est constitué par :

- La Constitution de la République Française de 1958 ;
- L'Accord de Nouméa de 1998
- La Loi Organique n° 99-209-1999 (ci-après appelée « Loi Organique ») ; et
- Le Code Electoral Français

23. L'article 219 (3) de la Loi Organique prévoit la mise en place d'une commission dédiée à l'organisation et au déroulement du référendum (ci-après appelée « la Commission ». La Commission était chargée de suivre le déroulement et l'administration du référendum et était présidée par M. Francis Lamy, Conseiller du Conseil d'État. Le fait que Monsieur Lamy ait été reconduit dans les fonctions qu'il avait occupées en 2018 a permis de mettre en application les leçons apprises lors du référendum de 2018.

Inscription

24. La Nouvelle-Calédonie possède trois listes électorales différentes :

- i. La liste générale (LEG) : les électeurs inscrits peuvent voter aux élections nationales, présidentielle, municipales et législatives françaises, ainsi qu'aux élections européennes
- ii. La liste électorale spéciale provinciale (LESP) : Les électeurs inscrits peuvent voter aux élections des assemblées de province et du Congrès ; et
- iii. La liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) : les électeurs inscrits peuvent voter lors du référendum du 4 octobre 2020.

25. Seuls les électeurs inscrits sur la LESC sont autorisés à voter au référendum. Afin d'être inscrit sur la LESC, une personne doit remplir un des critères suivants :

- avoir été inscrit sur la liste électorale pour le référendum du 8 novembre 1998, approuvant l'Accord de Nouméa ;
- bien que non-inscrit sur la liste électorale pour le référendum du 8 novembre 1998, néanmoins remplir les conditions de domicile permettant de voter à ce référendum ;
- bien qu'ayant été incapable de s'inscrire sur la liste électorale pour le référendum du 8 novembre 2018 en raison de la non-satisfaction des conditions de résidence, être en mesure de justifier que cette absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;
- être de statut civil coutumier ou, être né en Nouvelle-Calédonie, avoir ses principaux intérêts moraux et matériels en Nouvelle-Calédonie ;
- avoir un de ses parents né en Nouvelle-Calédonie, et avoir ses principaux intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie ;
- être en mesure de justifier de 20 ans de résidence continue en Nouvelle-Calédonie, au plus tard le 31 décembre 2014 ;
- être né avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir été domicilié en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;
- être né le ou après le 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date du référendum, avoir un parent remplissant les conditions requises pour être inscrit sur la liste électorale pour le référendum du 8 novembre 1998.

26. Comme pour le référendum de 2018, les électeurs éligibles non-inscrits pouvaient s'inscrire le jour du scrutin. En 2018, le Comité ministériel a observé que l'initiative d'inscrire les électeurs le jour du scrutin, bien que partant d'un bon sentiment, était inefficace et qu'elle avait du mal à traiter le nombre de demandes. L'équipe du Forum a donc été satisfaite de constater que les lacunes de 2018 avaient été comblées. L'équipe du Forum a particulièrement remarqué le développement et l'utilisation d'une application mobile permettant une soumission rapide des requêtes nécessitant une action dans les centres d'opérations en Nouvelle-Calédonie. L'équipe du Forum salue les mesures prises concernant l'inscription des électeurs le jour du scrutin, qui ont permis de remédier aux problèmes rencontrés lors du référendum de 2018.

27. 180.799 électeurs étaient inscrits sur la liste électorale spéciale pour la consultation.

LE DÉROULEMENT DU RÉFÉRENDUM SUR L'ACCESSION À LA PLEINE SOUVERAINETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE 2020

28. Avant le jour du scrutin, l'équipe du Forum a passé un appel de courtoisie à l'Ambassadrice Marine de Carné, Secrétaire Permanente pour le Pacifique, et a organisé une réunion d'information avec la Commission chargée du suivi du référendum. L'équipe du Forum a été satisfaite de constater que l'organisation du référendum était en bonne voie. L'équipe du Forum a également rencontré la mission d'experts des Nations Unies.

Le jour du scrutin

29. en raison de sa taille, l'équipe du Forum n'a été en mesure d'observer le déroulement du scrutin qu'en province Sud. Les bureaux de vote étaient ouverts de 8 h 00 à 18 h 00. L'équipe du Forum a observé le déroulement du scrutin dans 38 bureaux de vote, situés à 15 endroits différents. L'équipe du Forum a observé l'ouverture des bureaux de vote à l'école Paddon de Païta. Les bureaux ont ouvert à l'heure et sans problème.

30. L'équipe du Forum a constaté que la disposition des bureaux et la procédure de vote étaient claires dans l'ensemble des bureaux de vote. L'équipe du Forum a parfois été prise pour des responsables du bureau de vote par des membres du public qui avaient besoin d'aide, et à une occasion, les électeurs ont fait la queue au mauvais endroit en raison d'un manque de signalisation. Lorsqu'on les a abordés, les membres de l'équipe du Forum ont dirigé le public vers les responsables du bureau de vote.

31. Les responsables de bureaux de vote ont en général été accueillants et serviables envers les électeurs et l'équipe du Forum, en leur donnant des instructions et des informations claires concernant la procédure de vote. La procédure de vote était simple et tenait compte de l'électeur :

- présenter sa pièce d'identité au responsable de bureau de vote, qui confirme l'inscription sur la LESC ;
- prendre une enveloppe, un bulletin « Oui » et un bulletin « Non » (obligation de prendre les deux bulletins afin de préserver le caractère secret du vote) ;
- entrer dans l'isoloir où le bulletin choisi est déposé dans l'enveloppe ;
- sortir de l'isoloir et se diriger vers la table de vote sur laquelle se trouve l'urne ;
- le Président du bureau de vote doit vérifier l'identité de l'électeur avec l'aide d'un responsable du bureau ;
- après re-confirmation de l'identité de l'électeur, dépôt du bulletin dans l'urne ;
- signer à côté de son nom afin de confirmer sa participation au référendum ; et
- sortir du bureau de vote

32. La queue était parfois longue mais ordonnée et les flux restaient réguliers. L'équipe du Forum a été particulièrement satisfaite de constater que les femmes enceintes et les personnes en situation de handicap ont fait l'objet d'une attention particulière pendant la procédure de vote. Les bureaux de vote observés étaient facilement accessibles. L'équipe du Forum a remarqué la présence de personnes en situation de handicap assistées de leurs familles.

33. En plus de pouvoir voter dans leur commune, les électeurs inscrits à Lifou, Maré, Ouvéa, Bélep ou l'Île des pins qui se trouvaient sur la grande terre le jour du scrutin avaient la possibilité de voter dans un bureau de vote délocalisé à Nouméa, s'ils s'y étaient préalablement inscrits. Cette initiative reconnaît le nombre important d'électeurs originaires de ces communes qui vivent et travaillent sur la grande terre. L'équipe du Forum salue cette initiative destinée à offrir des solutions alternatives à ces électeurs pour leur permettre de voter sans avoir à faire de déplacements coûteux, aussi bien en termes de temps qu'en termes d'argent, pour retourner dans leur commune.

34. L'équipe du Forum a été en mesure d'observer le déroulement du scrutin dans un bureau décentralisé et elle s'est dite satisfaite de l'existence de cette procédure de vote et de sa mise en œuvre.

35. L'équipe du Forum n'a pas constaté d'action visant à faire campagne au sein des bureaux de vote, cependant, ils ont remarqué que de la propagande électorale des deux camps était visible à proximité des bureaux de vote. L'équipe du Forum conçoit que cela puisse arriver de temps en temps et félicite les responsables de bureaux de vote d'avoir pris les mesures nécessaires. L'équipe du Forum a constaté que l'atmosphère était généralement cordiale et paisible malgré des signalements de perturbations isolées à certains endroits.

36. l'équipe du Forum a achevé sa mission d'observation au bureau « Nouméa Mairie I », qui a fermé à 18 : 00, aucun électeur n'a rejoint la file après 18 : 00.

Recommandation 1

Que les responsables du bureau de vote soient clairement distinct de et identifiable par les électeurs, peut-être grâce à un vêtement commun comme par exemple un t-shirt, un gilet, une casquette et/ou un badge.

Dépouillement

37. les bulletins ont été dépouillés et traités après la fermeture des bureaux de vote. L'équipe du Forum a observé le dépouillement à la Mairie de Nouméa. Trois tables de dépouillement ont été mise en place avec 4 scrutateurs à chaque table. Après la conciliation et le triage des bulletins à dépouiller, les bulletins ont été distribués à chaque table de dépouillement.

38. Les scrutateurs ouvraient les enveloppes et triaient les bulletins en fonction des votes, « Oui » ou « Non » ou « Blanc /Nul ». Les bulletins ont été comptés, et le résultat a été ajouté aux résultats officiels du référendum.

39. Il était parfois difficile de savoir quelle étape du processus de dépouillement se déroulait puisque la plupart du temps, aucune annonce ne signalait un changement d'étape dans la procédure.

Recommandation 2

Que les Présidents de bureaux de vote annoncent clairement chaque étapes du dépouillement au fur et à mesure afin que les scrutateurs, le public et les observateurs soient au courant du déroulement du processus.

40. Aucune irrégularité n'a été constatée par les observateurs de l'équipe du Forum.

RÉSULTATS DU RÉFÉRENDUM

41. La participation au référendum a été élevée avec un taux de participation de 85.69% Le résultat du référendum a été le suivant.

- Non - 81,503 (52.61)
- Oui - 71.533 (46.17) ;
- Blanc ou nul - 1882 (1.21%).

42. Selon ses observations, l'équipe du Forum pense que les résultats reflètent la volonté des votants

43. L'article 217 de la Loi organique stipule que si l'accession à la pleine souveraineté est rejetée lors du deuxième référendum par la majorité des électeurs, un troisième référendum peut être organisé, à la demande d'un tiers des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

44. L'équipe du Forum souhaite que les modalités de la loi soient mises en œuvre conformément à l'esprit dans lequel l'Accord de Nouméa a été signé.

REMERCIEMENTS

45. L'équipe d'observateurs du Forum des îles du Pacifique souhaite remercier :

- la population et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le Haut-Commissariat de la République Française en Nouvelle-Calédonie, et le Comité des signataires de l'Accord de Nouméa pour leur invitation et pour le soutien qu'ils ont apporté à la mission d'observation du référendum, ainsi que pour la courtoisie et l'hospitalité dont ils ont fait preuve envers les membres de l'équipe du Forum le jour du scrutin ;
- la Commission sur l'organisation et le déroulement du référendum d'avoir rencontré l'équipe du Forum afin d'expliquer et de clarifier toutes les problématiques liées au référendum ;
- les responsables de bureau de vote dans tous les bureaux visités par l'équipe du Forum.

La mission d'observation du Forum des îles du Pacifique déployée à l'occasion du référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie 2020
20 janvier 2021

ANNEXE 1

MEMBRES DE L'ÉQUIPE D'OBSERVATION DU FORUM

Déployés dans le pays

M. Serge Mahe
 Consul général du Vanuatu en Nouvelle-Calédonie
 Consulat général du Vanuatu en Nouvelle-Calédonie

Vanuatu

Mme Martine Mahe
 Chargée de l'Administration et des Finances
 Consulat général du Vanuatu en Nouvelle-Calédonie

Vanuatu

Soutien administratif
 Mme Sarah Meccarthney
 Conseillère stratégique principale
 Communauté du Pacifique

Nouvelle-Calédonie

Virtuellement
 Alifeleti Soakai
 Conseiller aux affaires politiques
 Secrétariat général du Forum des îles du Pacifique

Fidji

M. Teanuanua Nicole
 Responsable Gouvernance
 Secrétariat générale du Forum des Îles du Pacifique

À PARTIR DU 1^{ER} SEPTEMBRE 2021

VOS NOUVELLES PIÈCES



Avec le retrait des pièces de 1 F et de 2 F, une règle d'arrondi a été définie par la loi. Elle s'appliquera uniquement lors de vos paiements en espèces, sur le total de vos achats et seulement si vous n'avez pas l'appoint.

Si le total d'achat se termine par :

↓ **1 2 6 7** La somme sera **arrondie** au 0 ou 5 francs inférieur

↑ **3 4 8 9** La somme sera **arrondie** au 5 ou 0 francs supérieur



Du 1^{er} septembre 2021 au 31 mai 2022
9 mois de double circulation des pièces



À partir du 1^{er} juin 2022
Seules les nouvelles pièces
seront acceptées pour vos achats



Plus d'informations sur le site internet
www.ieom.fr/nouvelles-pieces

