

Les élections provinciales de mai 2019, un référendum « *bis* » ?

*Par Pierre-Christophe Pantz,
Docteur en géopolitique, chercheur associé au LARJE*

Résumé

Six mois à peine après le premier référendum d'autodétermination, les électeurs néocalédoniens ont de nouveau rendez-vous avec les urnes pour une élection provinciale (12 mai 2019) qui s'annonce décisive à plus d'un titre pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. En effet, cette cinquième mandature offrira une ultime possibilité aux partis politiques de redistribuer les cartes et ce, alors que se profile vraisemblablement la fin du processus de l'accord de Nouméa.

A la suite d'un premier référendum historique remporté par les non-indépendantistes (56,7% contre l'indépendance), et même s'il ne s'agit pas exactement du même électorat, l'élection provinciale constituera donc l'ultime baromètre avant les deux derniers référendums.

Pour ce scrutin décisif, le camp indépendantiste, galvanisé par le résultat du « OUI » au référendum (43,3%) déjouant l'ensemble des sondages les annonçant lourdement perdants, compte surfer sur cette dynamique afin d'inverser les équilibres politiques au sein des institutions de l'archipel. Face à un paysage politique profondément cristallisé depuis près de trente ans, cette contribution proposera de s'interroger sur les principaux enjeux des prochaines élections provinciales.

Mots clés : élection provinciale, indépendantisme, Nouvelle-Calédonie, référendum.

Introduction

Six mois. C'est la durée qui sépare l'échéance historique du premier référendum d'autodétermination prévu par l'accord de Nouméa, le 4 novembre 2018 et les prochaines élections provinciales, le 12 mai 2019, visant à renouveler les membres des assemblées de province, du congrès et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Alors que l'Accord de Nouméa prévoit la possibilité de deux autres consultations référendaires en 2020 et en 2022, l'équilibre politique issu de cette élection aura donc une importance toute particulière pour les discussions qui précéderont la sortie de l'Accord.

Depuis 1989 et le début de la provincialisation, héritée des accords de Matignon-Oudinot, les élections provinciales constituent un baromètre fiable pour évaluer l'équilibre politique en Nouvelle-Calédonie.

Les collectivités provinciales font office d'intermédiaire entre l'échelle communale et l'échelle territoriale (qui englobe la totalité de la collectivité d'outre-mer néo-calédonienne). Grâce à ces trois provinces (Sud, Nord et Îles Loyauté) aux compétences étendues, la provincialisation visait à favoriser le rééquilibrage politique de l'archipel au profit des indépendantistes, largement majoritaires au Nord et aux Îles, mais minoritaires au niveau du territoire. Ces collectivités sont administrées par une assemblée provinciale (dont l'effectif est « théoriquement » proportionnel à la population légale recensée) et un président, qui sont élus tous les 5 ans depuis 1989.

Depuis la Loi organique (LO 99) et l'élection provinciale de 1999, une partie des membres des assemblées provinciales est désignée pour siéger au sein du Congrès (54 membres au sein d'un organe législatif qui permet le vote des lois de pays et qui va désigner les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, organe exécutif qui soumet entre autres des projets de loi au vote du Congrès). Une déformation de la représentation a néanmoins été instaurée au profit des provinces Nord et des Îles Loyauté¹, afin de permettre aux partis indépendantistes de pouvoir envisager de devenir un jour majoritaire au sein de l'assemblée locale, ce que le mode de scrutin proportionnel tel que conçu dans le cadre de l'architecture institutionnelle actuelle ne permettrait pas autrement.

En combinant des enjeux institutionnels locaux (gestion locale des provinces) et territoriaux (partis indépendantistes contre partis non-indépendantistes au Congrès et au gouvernement), les élections provinciales suscitent un important engouement et mobilisent considérablement la population néo-calédonienne, avec des taux de participation records dans l'histoire électorale récente de l'archipel² (aux alentours de 75% aux élections de 1999, 2004) y compris dans les communes majoritairement indépendantistes.

Cette septième élection provinciale présentera la singularité de se dérouler peu après le 1^{er} référendum d'autodétermination prévu par l'accord de Nouméa. Compte tenu de cette proximité, il semble assez probable que les résultats du référendum auront une influence

¹ Ainsi, les provinces Nord et des Îles Loyauté sont surdotées en sièges au sein du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, afin d'assurer un équilibre minimum entre les deux principales mouvances politiques. A la solution existante consistant à répartir les 54 sièges du Congrès à raison de 32 pour la province Sud, 15 pour la province Nord et 7 pour la province des Îles Loyauté, une proportionnalité stricte par rapport à la population de chaque province donnerait un rapport de force totalement différent, à savoir 40/10/4.

² En guise de comparaison, rappelons que le taux de participation au second tour des élections présidentielles (2017) était de 53% (61% en 2012). Dans le même ordre, les élections législatives, européennes et municipales, enregistrent généralement des taux de participation beaucoup plus modestes.

considérable sur ce scrutin provincial. Vraisemblablement, les questions institutionnelles référendaires risquent donc d'animer la campagne provinciale, au détriment des questions de gouvernance locale. Si cette tendance à focaliser sur l'avenir institutionnel est généralement observée lors de l'ensemble des campagnes électorales en Nouvelle-Calédonie, il paraît assez évident que l'ombre des référendum – passé et à venir – planera sur les débats électoraux.

Devant l'enjeu du scrutin et le précédent que constitue le 4 novembre 2018, et même s'il ne s'agit pas exactement du même électorat, les résultats des élections provinciales de 2019 constitueront ainsi l'ultime baromètre avant les deux derniers référendums.

Pour ce dernier galop d'essai avant les deux derniers référendums, ce sont les indépendantistes, galvanisés par leur capacité à déjouer tous les sondages, qui espèrent surfer sur la dynamique référendaire afin de briser « le plafond de verre » qui les séparent d'une majorité au Congrès et au gouvernement.

A quelques semaines de ce scrutin provincial, cette contribution³ propose d'interroger les principaux enjeux de cette élection. Comme tous les scrutins depuis 30 ans, cette élection provinciale va-t-elle s'inscrire dans la continuité de la cristallisation politique et électorale qui a structuré durablement la vie politique néocalédonienne, ou au contraire va-t-elle s'en détacher suite au référendum d'autodétermination de novembre dernier ? Quel rôle aura le référendum sur l'élection provinciale à venir ?

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les points structurants des élections néocalédoniennes depuis près de 30 ans. Puis, dans un deuxième temps, face à ce scrutin particulier « post-référendum », nous verrons qu'il existe néanmoins quelques incertitudes.

³ Sincères remerciements à Carine David pour son aide et ses conseils avisés dans la rédaction de cet article.

I. Un vote cristallisé depuis les accords de Matignon-Oudinot

Depuis près de 30 ans et la mise en place de la provincialisation, on constate que les provinces sont devenues de véritables fiefs politiques. En effet, qu'elles soient indépendantistes ou non-indépendantistes, les provinces (au même titre que les communes d'ailleurs) se sont politiquement cristallisées autour d'un fort ancrage politique des élus et de leur électorat, ce qui a comme conséquence de limiter l'alternance. Le constat est finalement à peu près le même pour l'échelle institutionnelle territoriale (congrès, gouvernement) où la proportion d'élus indépendantistes et non-indépendantistes n'a varié que très modérément, contribuant ainsi à la pérennisation des tendances politiques.

Malgré une progression sensible du score indépendantiste⁴, le référendum du 4 novembre 2018 a confirmé sans surprise l'importante cristallisation du rapport de force en Nouvelle-Calédonie. Néanmoins, cette progression préfigure-t-elle un changement structurel du vote aux élections provinciales à venir ?

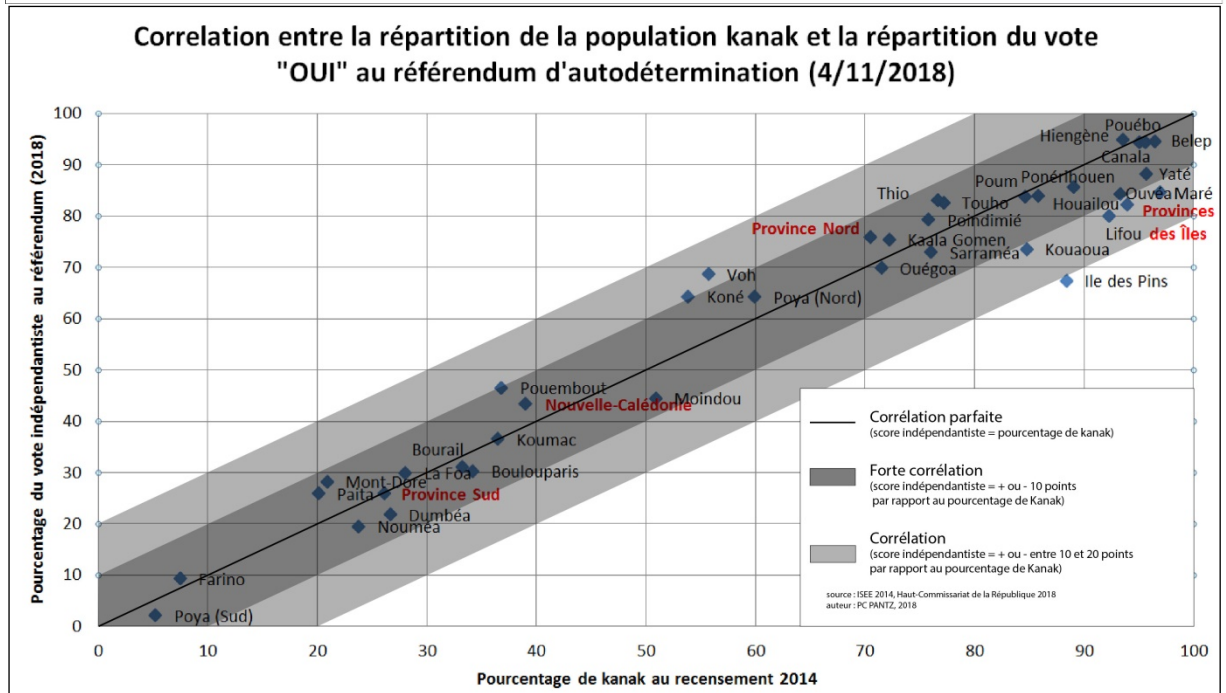
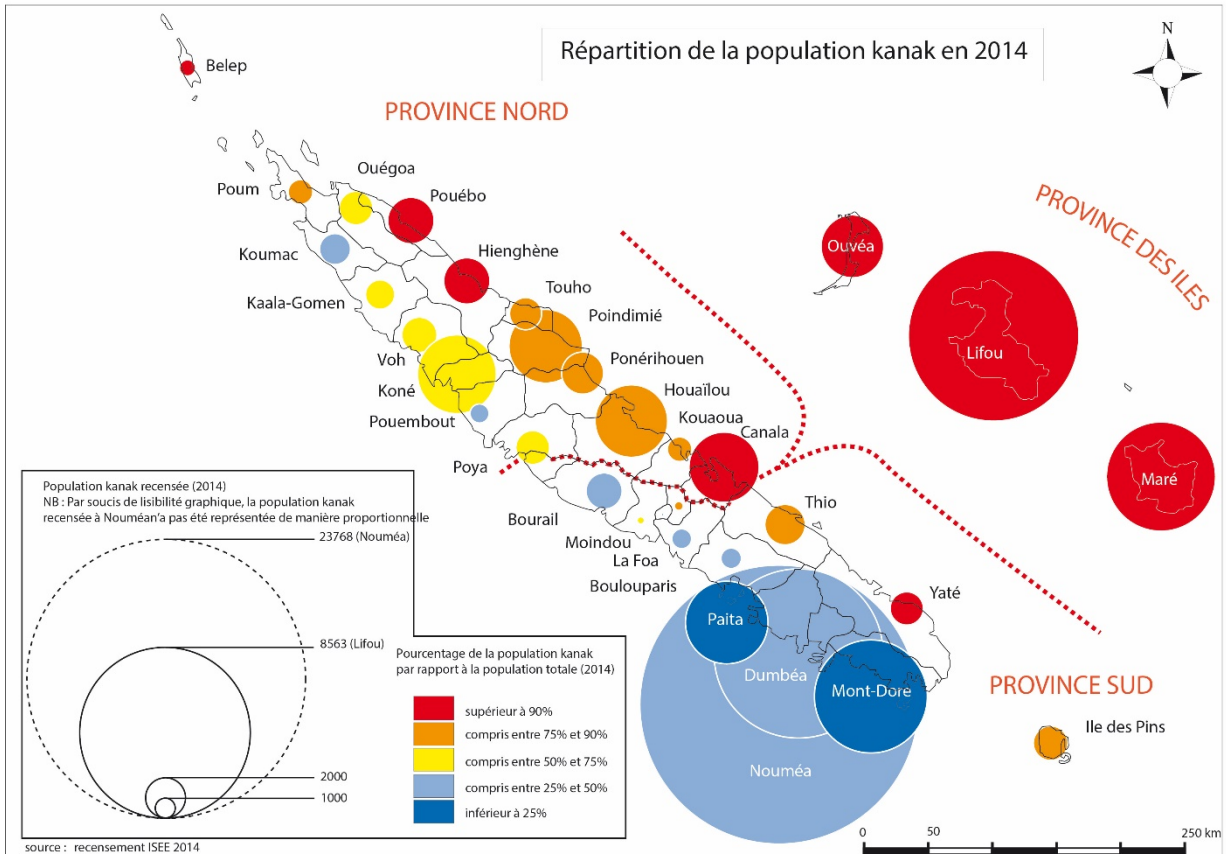
1. Convaincre au-delà d'un périmètre ethnique et géographique ?

L'importante corrélation entre la répartition du vote indépendantiste et celle de l'électorat kanak est une constante qui structure le paysage politique néocalédonien. Depuis 1989, en croisant les résultats électoraux et les données ethniques collectées par l'ISEE lors des différents recensements⁵, on constate systématiquement une forte proximité entre la polarisation de la population kanak⁶ et celle du vote indépendantiste. A quelques exceptions près, les provinces et les communes majoritairement kanak (Nord-Est, Est, Îles loyauté) sont généralement les territoires où les indépendantistes enregistrent leur meilleur résultat depuis les 30 dernières années. Inversement, le vote non-indépendantiste semble également se superposer à la répartition de la population « non-kanak ». A l'identique, le vote au référendum s'est inscrit dans cette tendance (cf. carte et graphique ci-dessous).

⁴ Il convient de noter que depuis près de 30 ans, le vote indépendantiste a légèrement progressé aux alentours de 40%. En 2014, les différents partis indépendantistes avaient d'ailleurs atteint 41,5%, ce qui semble comparable (à 2 points près) avec le résultat au référendum (43,3%).

⁵ INSEE (ISEE), *Résultats statistiques du recensement général de la population de la Nouvelle-Calédonie de 2014, -2009, -2004, -1996, -1989*, Paris : INSEE.

⁶ Pour rappel, selon le recensement de population de 2014, les Kanak conservent une très forte majorité démographique en province Nord (7 habitants sur 10) et en province des Îles (94 % de la population) tandis qu'ils sont minoritaires en province Sud (26,1 % dont la moitié pour le Grand Nouméa).



Globalement, dans huit communes sur dix, la corrélation entre la distribution du vote indépendantiste et celle de la population kanak est particulièrement importante. A la marge, on peut noter que les communes de l'agglomération Voh-Koné-Pouembout (VKP) ont enregistré des scores indépendantistes plus importants (>10 points) que la proportion de Kanak. Dans ces communes urbaines, cela peut s'expliquer par la proportion plus importante d'habitants n'étant pas inscrits sur la LESC⁷.

A l'inverse, les communes de Kouaoua, de Lifou, de Maré, et de manière beaucoup plus significative de l'île des Pins, enregistrent des scores indépendantistes bien moins importants que le pourcentage de la population kanak. Pour ce dernier exemple, le positionnement politique du Grand chef coutumier Hilarion Vendegou, élu et militant anti-indépendantiste, a vraisemblablement contribué à l'accroissement de la sensibilité non-indépendantiste depuis plusieurs décennies, « anormalement » élevée, eu égard à ce schéma de corrélation.

Par ailleurs, même si cela ne figure pas sur ce graphique, cette configuration s'observe également à des échelles plus fines (infra-communales). En effet, on constate par exemple, que les zones d'habitant où les Kanak sont majoritaires (quartiers Nord-Ouest de Nouméa par exemple, ou les tribus des communes rurales) correspondent assez fidèlement aux lieux où les partis indépendantistes obtiennent systématiquement leurs meilleurs résultats⁸.

Par exemple, dans la plupart des communes de Brousse, il existe un réel décalage entre le vote au « village » où habitent généralement les électeurs non-kanak et le vote au sein des tribus. Lors du référendum, l'exemple de la commune de Ouégoa est d'ailleurs particulièrement significatif puisque les trois quarts des électeurs habitant le village soutenaient le « non » à l'indépendance, tandis qu'à l'échelle de la commune, ils n'étaient que 30%. A l'échelle de cette commune, c'est le vote des tribus (plus de 96% en faveur de l'indépendance) qui a fait pencher la balance.

Au moment de signer les accords de Matignon-Oudinot (1988) puis celui de Nouméa (1998), qui ont repoussé l'échéance référendaire respectivement de 10 puis 20 ans, les partis indépendantistes et non-indépendantistes estimaient qu'en retardant l'échéance référendaire, ils seraient enfin en mesure de convaincre au-delà de leur base initiale pour faire émerger une majorité significative.

Le constat est sans appel : trente ans après les accords de Matignon-Oudinot, la bipolarité indépendantiste / non-indépendantiste est toujours aussi prégnante et clivante⁹ et les institutions mises en place dans le cadre des accords de Matignon et de Nouméa conçues pour tendre vers le consensus et la construction d'un « destin commun » ont clairement échoué à initier des changements significatifs. Cette dichotomie continue de s'appuyer sur des déterminants à la fois géographiques et ethniques. Fort de ce constat, il paraît très peu probable que l'élection provinciale à venir soit le théâtre d'un changement radical à cet égard.

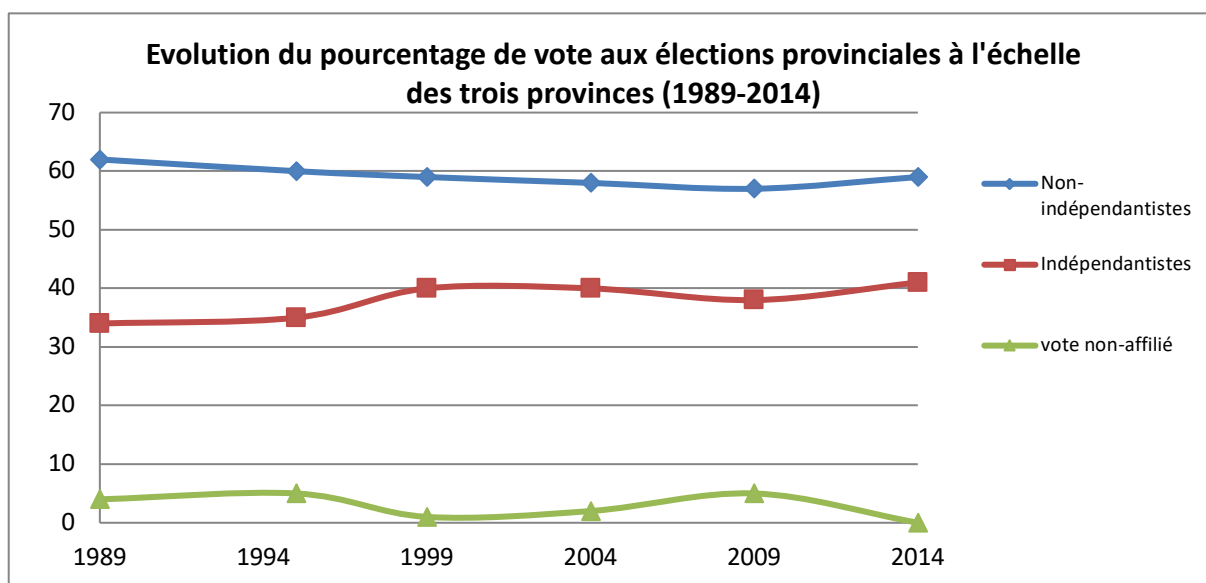
⁷ Liste électorale spéciale pour la consultation.

⁸ Pantz P-C., Le paradoxe d'un référendum historique... sans surprise ?, in *Revue Juridique, Politique, Economique de la Nouvelle-Calédonie* n°32, 2018.

⁹ R. Bertram, *La bipolarisation politique de la Nouvelle-Calédonie depuis 1975*, Paris : L'Harmattan, 2005, 598 p.

2. Une cristallisation des résultats à l'échelle territoriale

Malgré les évolutions institutionnelles majeures apportées par les Accords de Matignon (1988), puis de Nouméa (1998), le rapport de force au sein de l'électorat néo-calédonien n'a pas véritablement connu de transformation à l'échelle territoriale. En effet, en prenant la dernière élection provinciale (2014) comme référence, on se rend compte que les tendances électorales n'ont que très peu évolué depuis 15 ans. En effet, en 1999, le score non-indépendantiste était de 59% contre 40% pour le camp indépendantiste alors qu'en 2014, le même rapport s'établit respectivement à 59,5% contre 40,5% (cf. graphique ci-dessous).



En revanche, la période précédente (1989-1999) mettait en exergue une progression du score indépendantiste (+6 points) au détriment du vote non-indépendantiste (-3 points). Toutefois, il convient de nuancer cette évolution et ce, pour deux raisons.

La première, c'est l'existence non-négligeable d'un vote « centriste » (non-affilié pour ou contre l'indépendance ou des listes communautaires wallisiennes) aux alentours de 4 et 5% lors des deux premières élections (1989 et 1995) qui va clairement s'effondrer en 1999 (1%).

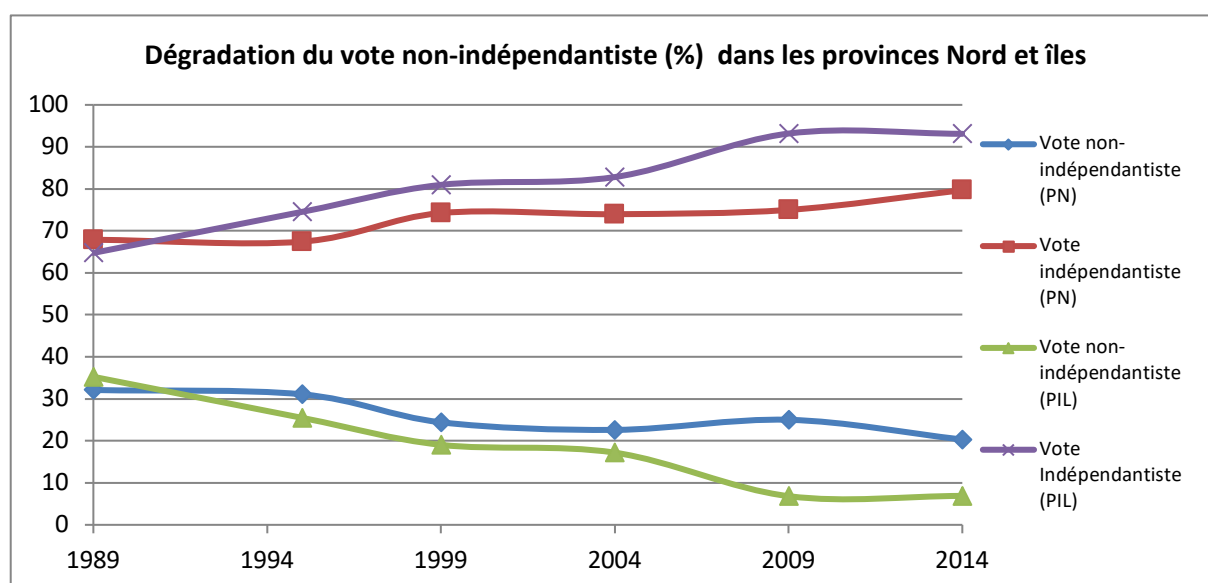
Deuxièmement, en matière d'analyse électorale, il semble peu pertinent de comparer la séquence « Matignon » (1989-1999) à la séquence « Nouméa » (1999-2014) dans le sens où la règle électorale d'attribution des sièges au Congrès change à partir de 1999. Avant 1999, il suffisait pour un parti d'atteindre 5% des suffrages exprimés pour participer à la répartition des sièges tandis qu'à partir de 1999, les partis doivent désormais atteindre 5% des inscrits pour espérer obtenir un siège au Congrès, ce qui contribue à limiter l'expression électorale d'une « troisième voie ». Nous reviendrons plus précisément sur cette problématique dans la deuxième section de cette contribution.

3. Une dégradation non-indépendantiste en province Nord et en province des Îles

Si à l'échelle territoriale, le rapport de force est relativement stable sur la séquence « Nouméa » (1998-2014), on observe des tendances variables au sein des trois provinces. Par exemple, la sensibilité indépendantiste semble se renforcer continuellement dans les provinces majoritairement kanak et traditionnellement indépendantistes (province Nord et province des îles Loyauté) tandis qu'elle reste stable dans la province Sud, majoritairement non-kanak et non-indépendantiste (18% de voix indépendantistes en 1999 et en 2014).

En revanche, au sein des provinces Nord et îles, le score minoritaire non-indépendantiste s'est largement dégradé au profit du score indépendantiste depuis 1989.

Pour rappel, aux premières élections provinciales (1989), près de 3000 Loyaltiens (plus de 35%) s'étaient exprimés en faveur du camp non-indépendantiste. En 2009 et 2014, les non-indépendantistes ne représentaient plus que 6,83% et 6,89% des électeurs (soit respectivement 960 et 939 voix). Par ailleurs, on observe un phénomène similaire (mais pas de la même ampleur) en province Nord où le score non-indépendantiste est passé de 32,1% des suffrages en 1989 (soit 5410 voix) à 20% des suffrages en 2014 (soit 4584 voix).



Pour expliquer cette tendance baissière, chaque camp politique propose une analyse de cette dégradation. Parmi les partisans indépendantistes, on interprète ce phénomène comme la progression de l'idéologie indépendantiste au sein de la communauté kanak à la lumière de l'expérience des trente années de gouvernance provinciale, qu'ils jugent réussie. A ce titre, le président du parti travailliste (PT) Louis Kotra Uregei, déclarait au soir de l'élection provinciale du 11 mai 2014 : « Il y a une évolution au niveau de l'électorat des Îles. Progressivement, il y a beaucoup de gens non-indépendantistes qui le sont devenus [indépendantistes] car une très grande majorité de Kanak est indépendantiste. Dans les partis dits loyalistes, on met des Kanak à des postes importants pour faire croire que les anti-indépendantistes progressent chez les Kanak. Bien au contraire. Il y a une progression du mouvement indépendantiste chez les Kanak.(...) La majorité

des Kanak, du peuple colonisé, refuse cette situation et veut l'indépendance » (source : Nouvelle-Calédonie 1ère, 11 mai 2014).

En revanche, son de cloche complètement différent chez les partisans non-indépendantistes qui y voient plutôt la conséquence d'une politique clientéliste. C'est en substance ce que déclarait Simon Loueckhote, ancien sénateur non-indépendantiste de la Nouvelle-Calédonie et tête de liste aux élections provinciales de 2014 aux îles Loyauté¹⁰ : « *Concrètement, cela passe par la construction de maisons sociales, par l'attribution de nombreuses subventions, par des politiques d'embauche, par des marchés et des appels d'offre. Bien entendu, cela fidélise l'électorat. (...) Ces électeurs kanak votent avant tout pour une équipe en place, pour que cette situation perdure* » (entretien réalisé avec Simon Loueckhote, 05 juin 2014).

Par ailleurs, le camp non-indépendantiste estime que les nombreux transferts de compétences aux provinces ont également contribué à « *sacrifier les non-indépendantistes du Nord et des Iles. Le fait de tout donner aux indépendantistes, nous a enlevé complètement notre raison d'être. C'est un peu David contre Goliath, on n'a aucun moyen pour continuer de lutter et d'exister.* » (entretien réalisé avec Simon Loueckhote, 05 juin 2014).

Pour rappel, les élections provinciales sont des élections proportionnelles de liste à un tour. Il s'agit avant tout d'élire des candidats qui vont animer la gouvernance des provinces, mais également celle du Territoire. Leur programme politique, même s'il est ouvertement indépendantiste ou non-indépendantiste, repose avant tout sur une proposition de gestion d'institutions locales. Il y a donc inévitablement un décalage entre les résultats aux provinciales et le niveau du rapport de force entre l'idéologie indépendantiste et non-indépendantiste.

Par ailleurs, plusieurs études¹¹ ont également mis en lumière le rôle de l'ancrage géographique, coutumier, social et familial des candidats sur la répartition des votes. En effet, les électeurs voteront plus facilement pour quelqu'un qu'ils connaissent par des liens familiaux, coutumiers, sociaux ou par proximité de leur habitat. Cet effet génère un sentiment de fierté locale et l'électeur aura tendance à se prononcer pour un candidat proche de lui. Les exemples qui attestent de cette tendance sont particulièrement nombreux : les résultats probants du LKS dans le district de Guahma, du Palika dans la vallée d'Amoa, du Parti Travailleuse à Tiga ou Pouébo, etc.

Si à l'échelle des provinces ou du Territoire, les élections provinciales peuvent être considérées comme un baromètre satisfaisant du rapport de force indépendantiste/non-indépendantiste, il existe localement des décalages qui diffèrent de l'adhésion idéologique réelle des populations.

¹⁰ Entretien réalisé le 05 juin 2014, avec Simon Loueckhote.

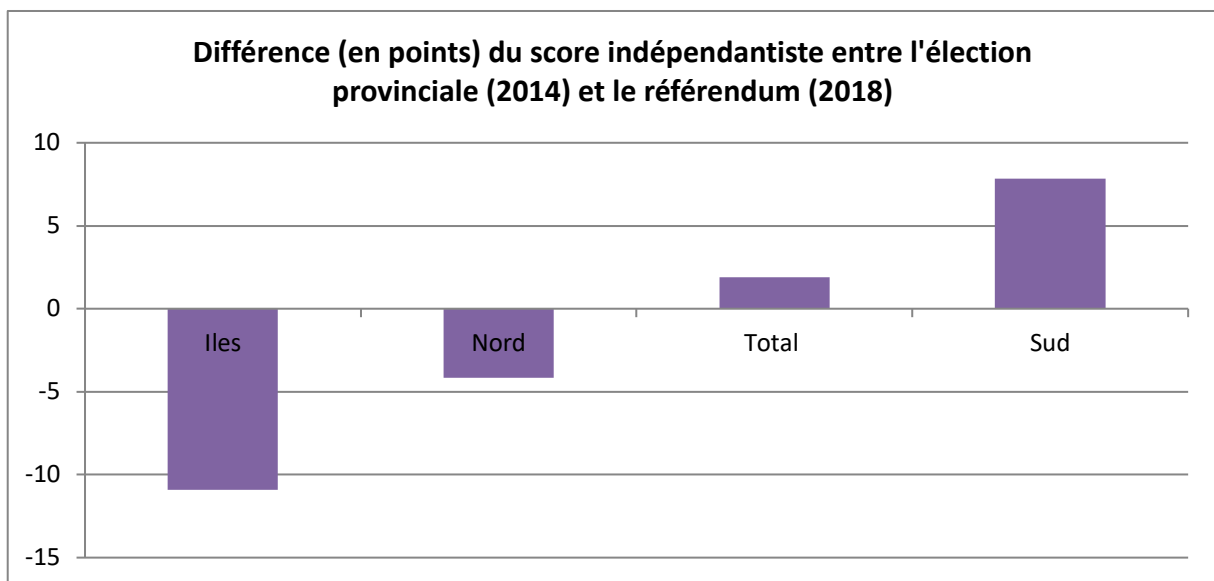
¹¹ Cf. Pantz, P., Robertson, S., *Exploring the Kanak vote on the Eve of New Caledonia's Independence Referendum*, Discussion Paper, Department of Pacific Affairs, Australian National University, 2018
Pantz, P., *Existe-t-il un vote kanak ?* in *Revue Juridique, Politique, Economique de la Nouvelle-Calédonie* n°31, 2018

4. Une différence entre l'élection provinciale et le référendum

Le référendum de 2018 a donc permis de vérifier l'ampleur de ce décalage. Même s'il n'y a pas eu de bouleversement du rapport de force à l'échelle territoriale ou provinciale (le vote indépendantiste demeure largement majoritaire en province Nord et en province des Îles, tandis qu'il reste minoritaire en province Sud), certains résultats au sein des trois provinces interpellent.

En effet, face à la dégradation du vote non-indépendantiste en province Nord et en province des Îles, enregistrée lors des élections provinciales successives (cf. préc.), les résultats du référendum dans ces deux provinces très majoritairement kanak et indépendantistes, mettent clairement en lumière une forte progression du vote non-indépendantiste et *a contrario*, une baisse significative du score indépendantiste. A l'identique, et même s'il ne s'agit pas du même électorat, ni d'une élection provinciale, il convient de noter que le score indépendantiste a particulièrement augmenté dans l'ensemble des communes de la province Sud, au détriment du score indépendantiste (cf. graphique ci-dessous).

Comment expliquer ces différences ? Que doit-on en conclure en perspective des prochaines élections provinciales ?



En province des îles, le « NON » à l'indépendance a récolté 2305 voix, soit 18% des suffrages exprimés, soit 11 points de plus qu'à l'élection provinciale de 2014. Tendance comparable, mais moins flagrante, en province Nord où le « NON » à l'indépendance obtenait 24% des voix, soit 4 points de plus qu'en 2014. A l'inverse, en province Sud, le « OUI » à l'indépendance progresse dans toutes les communes avec 26% des suffrages, contre 18% lors des élections provinciales de 2014.

Ces résultats mettent donc en lumière un décalage entre les résultats des élections provinciales et ceux du référendum. Ce décalage réside notamment dans l'expression des minorités politiques localisées lors du référendum. Condamnées à être dans l'opposition par le jeu électoral lors des élections provinciales, l'électorat non-indépendantiste au Nord et aux Îles et

l'électorat indépendantiste au Sud, semblent sous-évalués lors des élections provinciales. Le référendum leur a vraisemblablement offert une fenêtre d'expression de leur sensibilité. S'ajoutent certainement à cette explication d'autres éléments, tels que l'inscription d'office des électeurs non-inscrits sur les listes électorales, particulièrement s'agissant de l'électorat indépendantiste dans le Sud ou encore l'influence de l'enjeu du scrutin, considéré comme beaucoup plus important lors du référendum d'autodétermination que lors des scrutins provinciaux¹².

De part et d'autre, l'enjeu de ces provinciales semble très clair : valoriser les résultats du référendum afin d'améliorer leur représentation à l'assemblée de province, d'une part, et au Congrès d'autre part. Aux Îles, par exemple, avec un potentiel de 2300 voix à conquérir, l'enjeu pour les non-indépendantistes sera de retrouver un siège à l'assemblée de province, après dix ans d'absence.

II. Incertitudes et perspectives d'une élection particulière

Si les élections provinciales ont toujours articulé des enjeux locaux (gouvernance et gestion des institutions) et des enjeux institutionnels globaux (quête d'une majorité indépendantiste ou non-indépendantiste), la proximité du dernier référendum et l'avenir institutionnel de l'archipel vont clairement monopoliser les débats de cette élection.

Au lendemain d'un scrutin historique qui aura considérablement mobilisé les électeurs néo-calédoniens (81% de participation) à l'exception des Îles Loyauté¹³, ces élections provinciales soulèvent plusieurs questions dont les réponses sont susceptibles d'orienter le rapport de force. Le premier enjeu de cette élection sera de savoir si l'enthousiasme électoral observé lors du référendum va perdurer lors de ce scrutin et s'il va s'accompagner, en guise de réponse, d'un renouvellement de la classe politique. Le deuxième enjeu sera celui des procurations et du vote à distance, notamment aux îles, où l'abstention a été particulièrement significative lors du référendum. Enfin, le troisième enjeu sera celui des votes « perdus » et leurs conséquences sur la répartition des sièges au Congrès.

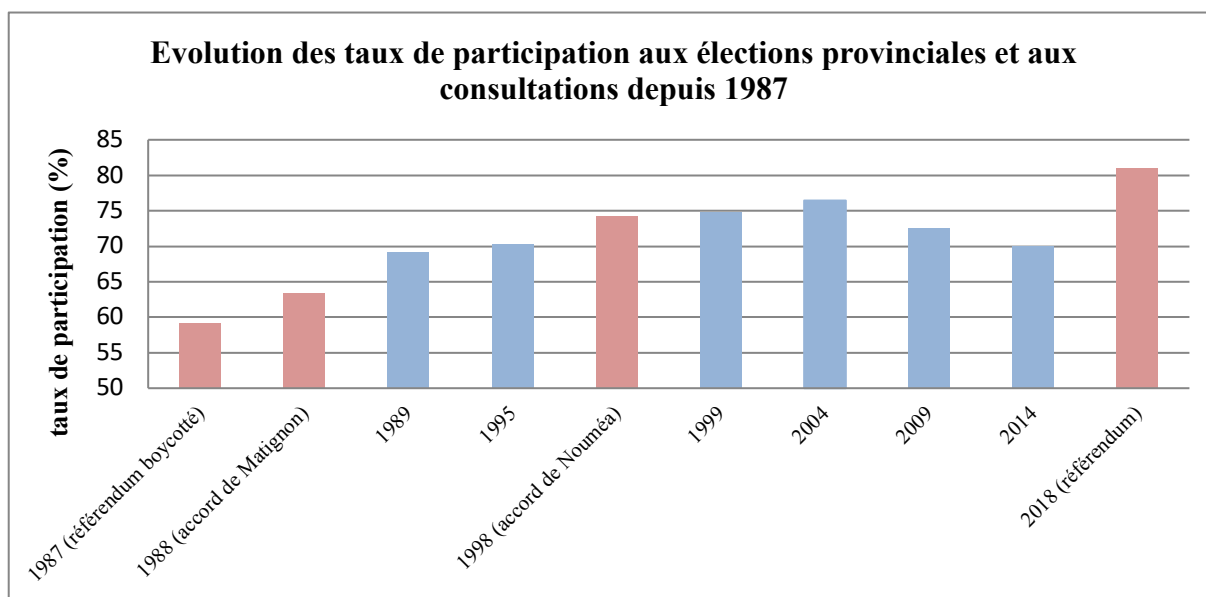
1. Dépolitisation et progression de l'abstention : le renouvellement de la classe politique aura-t-il lieu ?

Même si le référendum du 04 novembre a battu des records historiques de participation (81,01%), il convient de noter que depuis 2004, les rendez-vous électoraux peinent de plus en plus à mobiliser l'électorat néo-calédonien. En effet, même si le taux de participation aux élections provinciales reste plus important que celui des élections locales ou nationales, ce taux baisse de manière constante sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. En 2014, le taux de participation aux provinciales s'établissait à 69,9%, ce qui correspond approximativement aux taux de 1989 (69,2%) ou 1995 (70,2%). Néanmoins, on constate qu'entre 2004 et 2014, la

¹² Voir Pantz P-C., Le paradoxe d'un référendum historique... sans surprise ?, *op. cit.*. Voir également C. David, Le référendum d'autodétermination du 4 novembre 2018 en Nouvelle-Calédonie. Les effets ambivalents d'un résultat (in)attendu, *Revue Politeia*, n° 34, 1998, 17 p.

¹³ Seulement 61,17 %.

participation avait baissé de 6,5 points, ce qui aurait pu présager d'une abstention au référendum (cf. supra).



Il s'agit d'un phénomène global qui touche l'ensemble de l'archipel. En effet, en dix ans, le taux de participation aux Iles Loyauté a chuté de 12 points (79% en 2004 et 67% en 2014) tandis que celui en province Nord a reculé de 6 points (72% en 2004 et 66% en 2014) et celui en province Sud de 5 points (77% en 2004 et 72% en 2014).

Par conséquent, rien ne laissait présager de la participation massive au référendum en province Nord (+20 points, soit 86% de participation) et en province Sud (+11 points soit 83% de participation). A l'inverse, les îles Loyauté enregistrent un recul particulièrement préoccupant (-6 points soit 61% de participation). Nous reviendrons dans la section suivante, sur l'une des causes probable de cette baisse loyaltienne : la question des procurations.

A l'échelle du Territoire, il se pourrait que le processus de l'Accord de Nouméa, qui a repoussé pendant 20 ans la consultation référendaire, ait contribué à éroser la bipolarisation politique et plus particulièrement la mobilisation de l'électorat indépendantiste¹⁴.

Par ailleurs, dans certaines communes majoritairement kanak, l'analyse succincte des registres de vote dans plusieurs bureaux de vote, révèle un autre phénomène particulièrement préoccupant. La participation des « jeunes » électeurs (18-25 ans) n'atteignait pas la barre des 10% ce qui tend à confirmer une « *dépolitisation de la jeunesse kanak*¹⁵ ». Pour cette part de la population kanak qui n'a pas connu la période des *Evènements* puis celle des Accords, le recul de l'engagement citoyen met en lumière une fracture générationnelle, idéologique et identitaire qui semble se creuser progressivement, élection après élection.

Même s'il n'existe pas de statistiques précises sur cette question, de nombreux observateurs ont constaté unanimement qu'un nombre particulièrement élevé de jeunes s'étaient mobilisés pour

¹⁴ A. Tutugoro, Politiser la jeunesse kanak, *Multitudes*, 2017/3 (n° 68), 2017, p. 185-195.

¹⁵ A. Tutugoro (2017), op. cité, p.185

le référendum. A cet égard, la participation des prochaines élections provinciales constituera un révélateur de la vitalité politique de la Nouvelle-Calédonie.

Certains partis politiques ont interprété cette participation de la jeunesse comme un besoin de renouvellement de la classe politique. Même si ce n'est pas forcément lié, on constate que certains élus de premier plan ont annoncé leur volonté de se mettre en retrait de la vie politique (chez les non-indépendantistes, citons les exemples récents de Philippe Germain, Eric Gay, Georges Naturel et Pierre Frogier tandis que chez les indépendantistes, notons le retrait de Neko Hnepeune président de la province des îles Loyauté).

Parallèlement, l'émergence de nombreuses listes, notamment en province Sud¹⁶, mettent vraisemblablement en lumière un regain d'intérêt pour le débat politique. Globalement, et même si les principaux partis affichent ostensiblement de nouveaux candidats, cette vague de renouvellement semble avoir été plus limitée si on s'intéresse seulement à la distribution des places éligibles. Et la situation ne semble pas différente pour les têtes de liste. En effet, 9 d'entre elles occupaient déjà la 1^{ère} place d'une liste lors de l'élection provinciale de 2014.

Malgré cette tendance et compte tenu du temps particulièrement restreint entre le référendum et l'élection provinciale, il semble relativement probable que la participation souffre d'une campagne écourtée et d'un message politique brouillé.

2. La problématique du « vote à distance » et des procurations dessert les indépendantistes

Face à l'engouement massif de l'électorat néocalédonien lors du dernier référendum (cf. ci-dessus), l'abstention (39%) aux îles interpelle tout particulièrement. Sur les 33000 abstentionnistes, près de 8300 provenaient des îles Loyauté (soit un abstentionniste sur quatre). Comme vu précédemment, cette abstention aux îles s'inscrit dans une hausse constante depuis les élections provinciales de 2004. Quelles sont les causes de cette disparité et pourrait-elle se confirmer lors du scrutin provincial à venir ?

Depuis plusieurs années, la communauté loyaltienne dans le Grand Nouméa est plus importante que la population résidente aux îles. Parmi eux, la plupart continue de garder leur domicile électoral aux îles. Ainsi, lors du recensement de 2014, la province des Îles comptait 18297 habitants (ISEE¹⁷, 2014) soit 11000 en âge de voter (est. 2017) : la population physiquement présente aux îles est par conséquent deux fois moins importante que la population inscrite sur les listes électorales (21200 électeurs en 2019). Lors des élections provinciales précédentes, cela s'est matérialisé par un nombre croissant de procurations et par l'intensification des allers-retours au moment du scrutin.

Pour le référendum, afin de juguler au maximum cette pratique de « vote à distance » des loyaltiens, les deux camps indépendantistes et non-indépendantistes s'étaient accordés lors du comité des signataires du 03 novembre 2017 sur deux conditions spécifiques: la mise en place des bureaux de vote décentralisés pour les électeurs des îles (Loyauté, Belep et Île des Pins) à

¹⁶ Selon l'arrêté n°2019/144 du 24 avril 2019, l'Etat a définitivement enregistré la candidature de 25 listes. Il y aura 11 listes en province Sud, 6 dans la province Nord et 8 dans la province des Îles. Pour rappel, en 2014, il y avait 17 listes (dont 6 en province Sud, 5 en province Nord et 6 en province des Îles). Néanmoins, le scrutin de 2019 ne constitue pas un record puisqu'en 2004, on avait comptabilisé jusqu'à 31 listes.

¹⁷ Institut de la statistique et des études économiques.

Nouméa et l'obligation de justifier les procurations (motifs valables retenus : études, voyage, santé, travail, etc.). Au final, le nombre d'électeurs s'inscrivant dans les bureaux de vote décentralisés s'était élevé à 3254 personnes alors que potentiellement, trois à quatre fois plus d'électeurs auraient pu être intéressés par cette démarche. A noter tout de même que 3018 électeurs se sont finalement rendus dans les bureaux de vote décentralisés, soit un taux de participation moyen de 92,7%. A l'inverse, le taux de participation des îles, en excluant ces bureaux décentralisés, était de 56%.

Vraisemblablement, et même si les chiffres concernant le nombre de procurations établies pour voter aux îles n'ont pas encore été rendus publics, on peut s'autoriser à conclure que les nouvelles conditions d'établissement des procurations, nettement plus restrictives, ont sans doute contribué au gonflement de l'abstention lors du référendum.

Le « retour à la normale » pour ce scrutin provincial devrait inévitablement améliorer le taux de participation : les procurations standards ne nécessitant pas de documents justificatifs. Le nombre de procurations pour cette élection constituera donc un indicateur intéressant afin de prédire une probable réduction de l'abstention aux îles Loyauté.

3. La problématique des « votes perdus » et de la répartition des sièges dessert davantage les non-indépendantistes

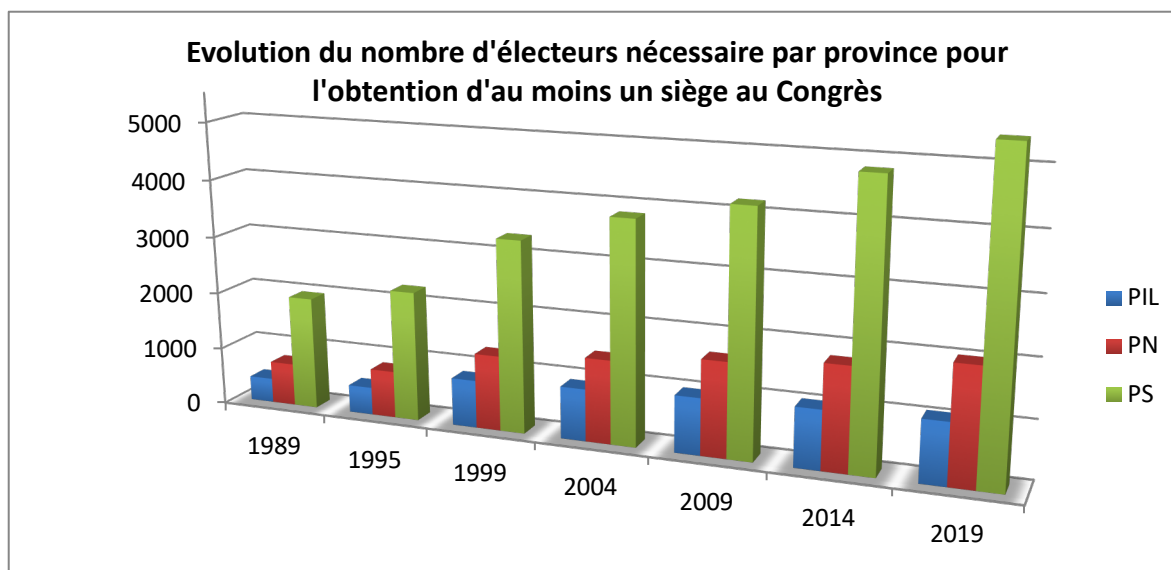
Depuis plusieurs années, les élus non-indépendantistes, issus pour la plupart de la province Sud, dénoncent une répartition des sièges au Congrès qui leur serait de plus en plus défavorable. En effet, selon eux, l'attribution des sièges figée depuis 1989, serait devenue obsolète à cause d'une croissance démographique plus importante en province Sud. Au soir de l'élection provinciale de 2014, le leader non-indépendantiste Philippe Gomès déclarait que « *la répartition des sièges est plus serrée* [29 sièges anti-indépendantistes contre 25 indépendantistes]. *C'est dû à une sur-représentation des électeurs du Nord et des Iles par rapport à ceux du Sud. C'est ce qui explique que malgré une répartition 60%/40% en nombre de voix, on ne soit pas au Congrès dans une situation similaire. Je crois qu'il n'est pas inutile de le rappeler.* » (source : Nouvelle-Calédonie 1ère, 11 mai 2014, cf. tableau ci-dessous).

Provinces	Province des Iles	Province Nord	Province Sud	TOTAL
Nombre d'élus siégeant au Congrès	7 (13%)	15 (27,8%)	32 (59,2%)	54 (100%)
Population inscrite sur la LES (avril 2019)	21200 (12,5%)	40087 (23,6%)	108330 (63,9%)	169617 (100%)

Par conséquent, le nombre théorique d'électeurs que représente en moyenne chaque élu, diffère selon la province. Par exemple, en 2019, un élu au Congrès provenant de la province Sud représente « théoriquement » 3385 électeurs tandis qu'un élu provenant de la province Nord n'en représente « que » 2672 et un élu des Iles, 3028. La différence entre la province des Iles et la province Sud est peu significative contrairement à la province Nord, qui jouit vraisemblablement d'une certaine sur-représentation au Congrès. Cette différence peut s'expliquer par une volonté initiale, lors de la provincialisation, de *rééquilibrage* et de *discrimination positive* à l'égard des provinces Nord et Iles.

A ce décalage se rajoute une seconde contrainte pour les partis politiques, la règle des 5% des inscrits pour participer à la répartition des sièges au congrès.

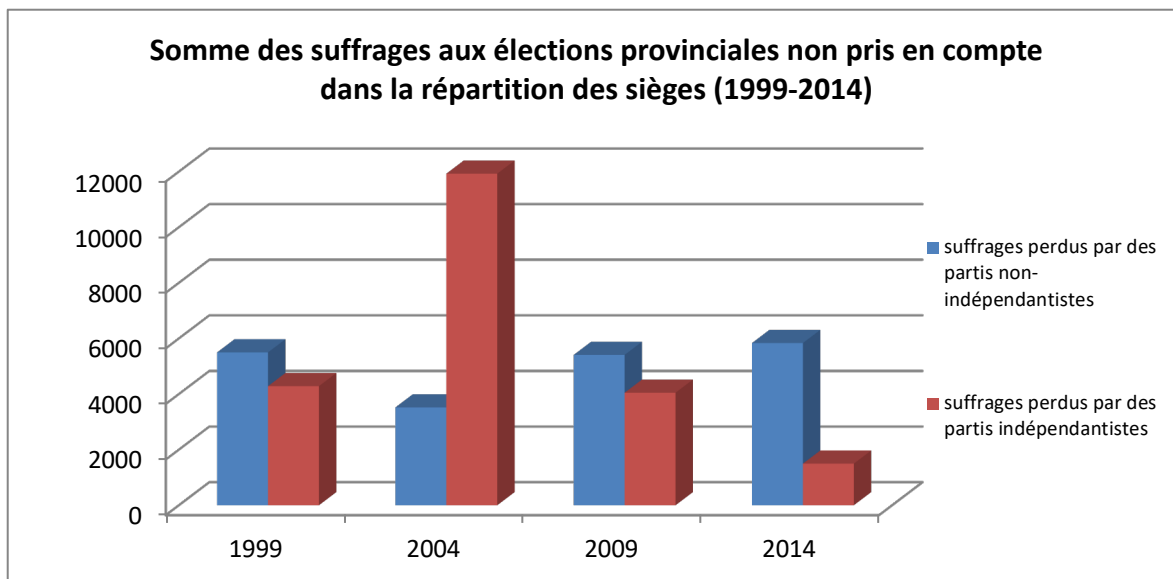
En effet, en 1989, la loi référendaire prévoyait que la barre des 5% des suffrages exprimés devait être nécessairement franchie pour participer à la répartition du nombre de sièges à l'assemblée de province et au Congrès. En 1999, la loi organique qui fait suite à l'accord de Nouméa, prévoit qu'il faut désormais dépasser la barre des 5% des inscrits. Toutes les listes qui n'y arrivent pas obtiennent des *scores perdus* (puisque'ils ne permettent pas l'obtention d'un siège), ce qui rend extrêmement fluctuant le nombre de sièges obtenus par les deux camps. Force est de constater que le nombre d'électeurs nécessaire à l'obtention d'au moins un siège au Congrès diffère d'une province à l'autre, parfois dans des proportions pouvant aller du simple au double (cf. graphique ci-dessous).



Sur ce graphique, nous constatons que la barre minimum pour obtenir au moins un siège connaît une croissance exponentielle en province Sud, tandis qu'elle croît plus modérément en province des Îles et dans une moindre mesure en province Nord. Ainsi, en 2019, un parti politique candidatant en province Sud devra remporter le suffrage de 5417 électeurs pour espérer obtenir un siège au Congrès tandis qu'en province Nord, moins de la moitié sera nécessaire (2005 votes) et encore moins pour la province des Îles (1060 votes).

La principale conséquence de cette règle électorale est de favoriser la cristallisation du paysage politique au profit des partis « historiques » mais au détriment des « petits » partis, notamment les partis « non-affiliés » (cf. précédemment), qui choisissent de ne pas prendre position « officiellement » pour ou contre l'indépendance en proposant des programmes politiques et sociaux neutres sur cette question institutionnelle. Et force est de constater que cette troisième alternative politique est largement contrainte par cette règle des 5% : aucun de ces partis n'a réussi à élire un de ses candidats depuis 1995. A l'approche de l'élection provinciale de mai 2019, la multiplication de ces partis en province Sud (*ACT, Construire autrement*) renvoie inévitablement à la problématique de la barre de 5% des inscrits. Tous les votes qui se seront portés sur les listes éliminés ne seront pas comptabilisés dans la répartition des sièges et pourront être considérés comme des votes perdus.

Cette règle sanctionne donc l'éparpillement des partis, comme ce fut le cas en 2004 en province Sud pour les indépendantistes, qui avaient proposé six listes. Aucun de ces partis indépendantistes n'avait réussi à atteindre le seuil nécessaire pour être représenté à l'assemblée de province ou au Congrès (cf. graphique ci-dessous).



Depuis ce scrutin de 2004, on constate que les indépendantistes ont considérablement réduit le nombre de vote perdus, notamment en province Sud, où ils ont opté pour une démarche unitaire, pour maximiser leur représentation. En revanche, les suffrages perdus par les partis non-indépendantistes ont sensiblement augmenté, notamment aux Iles depuis 2004, où ils sont désormais systématiquement absents de l'assemblée de province.

Si en province Sud, le nombre de votes perdus risque d'être considérable compte tenu du nombre de listes candidates, les deux autres provinces ne seront pas dépourvues d'enjeux de « qualification », notamment en province des îles, où huit listes s'affrontent. Faute de liste unitaire, la probabilité pour les deux listes non-indépendantistes d'obtenir au moins un élu semble relativement faible.

Conclusion

A l'instar du corps électoral, le paysage politique de la Nouvelle-Calédonie semble comme « gelé ». Mandatures après mandatures, la bipolarité indépendantiste/non-indépendantiste s'est durablement cristallisée à l'échelle du territoire. Au sein de chaque sensibilité, on retrouve une deuxième bipolarité (UC/UNI au sein du FLNKS et Calédonie Ensemble/Républicains « avenir en confiance ») qui laisse peu de place à une alternative (partis non-affiliés ou nouveaux partis) et à un renouvellement.

Néanmoins, malgré cette cristallisation politique qui semble se répéter à chaque élection, la tenue du référendum six mois avant l'élection provinciale pourrait avoir d'importantes conséquences, notamment sur la campagne provinciale où la question institutionnelle pourrait monopoliser les débats, au détriment des problématiques de gouvernance provinciale.

Dans cette configuration, cette dernière échéance avant les deux autres référendums, semble cruciale pour connaître le rapport de force entre l'idéologie indépendantiste et celle non-indépendantiste. Même s'il ne s'agit pas exactement du même électorat, toutes les conditions sont réunies pour que les résultats des provinciales soient analysés à la lumière de ceux du référendum.

En premier lieu, au regard du taux de participation référendaire historiquement élevé, enregistré en novembre 2018, les élections provinciales de mai 2019 permettront de vérifier si c'était un rebond durable de la mobilisation politique en Nouvelle-Calédonie, ou si au contraire, il s'agissait d'une anomalie conjoncturelle dans un contexte global de désintérêt politique progressif de l'archipel.

Le vote des îles et celui des jeunes (même s'il est difficilement mesurable) seront des indicateurs également pertinents à comparer avec ceux du référendum.

En second lieu, la progression du score indépendantiste au référendum apparaîtra comme une valeur étalon pour cette élection provinciale. Seulement six mois après le référendum, peut-on espérer une capitalisation de ce résultat référendaire et par conséquent, une amélioration du nombre de conseillers au Congrès ?

Pour cette élection provinciale, l'évolution du rapport de force vis-à-vis de la précédente mandature (25 élus indépendantistes et 29 élus non-indépendantistes) sera conditionnée par plusieurs critères : nombre de partis, taux d'abstention, démarche unitaire ou éparpillement, renouvellement de la classe politique, etc.

Par-dessus tout, le camp indépendantiste cherchera à améliorer son résultat du référendum afin de confirmer la dynamique initiée lors du référendum. A l'inverse, le camp non-indépendantiste, tentera d'effacer le sentiment d'une « victoire en demi-teinte du non à l'indépendance » (Le Monde du 4 novembre) pour asseoir sa position majoritaire dans l'archipel.

Mais quels que soient les résultats au soir du 12 mai 2019, l'archipel risque une nouvelle fois d'être renvoyé à ses clivages ethniques, sociaux et politiques. La responsabilité des nouveaux élus sera donc considérable : mener pacifiquement la Nouvelle-Calédonie au terme de l'Accord de Nouméa.