

La Nouvelle Calédonie, une RUP en puissance ?

Annexée progressivement de 1853 à 1865 (Grande-Terre, île des Pins, îles Loyauté), devenue un Territoire d'outre-mer en 1946, la Nouvelle-Calédonie est désormais une collectivité territoriale d'outre-mer sui generis qui dispose d'un régime juridique original au sein de la République française. Les Accords de Matignon et la loi référendaire qui en est découlée ont précédé l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 et la loi organique du 19 mars 1999 qui constitue le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie. *(Ce dispositif législatif a mis en place un transfert progressif des compétences précédemment détenues par l'Etat au profit de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, les modalités de ces transferts prévoyant que l'Etat compense financièrement les charges correspondant à l'exercice des compétences nouvellement transférées).*

Dès le 1er janvier 2000 les transferts ont concerné quatre domaines; le droit du travail, le commerce extérieur, la réglementation relative aux hydrocarbures, au chrome et au cobalt et l'enseignement du premier degré public. *(Plus précisément, en matière d'enseignement du premier degré public ont été transférés à la Nouvelle-Calédonie la compétence sur les programmes (sous réserve de la compétence des provinces pour leur adaptation en fonction des réalités culturelles et linguistiques), sur la formation des maîtres et sur le contrôle pédagogique).*

Les prochains transferts prévus au cours de la période correspondant aux mandats du Congrès commençant en 2004 et 2009, concerneront l'enseignement du second degré public et la totalité de l'enseignement privé.

En revanche, la Nouvelle-Calédonie n'est pas considérée comme une RUP (région ultra-périphérique) au sein de l'Union Européenne *(à la différence des quatre départements français ultra-marins que sont la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion)*, ce qui est aussi le cas de la Polynésie française et de tous les autres territoires français des océans pacifique, Indien et Atlantique...; cela ne l'empêche pas de bénéficier des aides et subventions européennes (extension de l'aéroport de la Tontouta, extension de la mise à quatre voies de la Savexpress ou projets nouméens d'aménagement urbain...), dans le cadre de programmes de développement; mais le statut de RUP a des implications qui vont bien au-delà de simples transferts financiers.

Nous allons donc nous attacher à définir dans un premier temps ce qu'est une région ultra-périphérique (au sens de l'UE) et quelles sont les programmes que leur réserve l'Europe, puis nous analyserons par thèmes, la situation de la Nouvelle-Calédonie en la comparant à celles des R.U.P. existantes, afin de voir quels sont les critères de cette définition qui pourraient lui être appliqués. Notre réflexion s'est bâtie à partir d'un rapport du consortium Planistat Europe, consacré aux espaces insulaires, dont nous donnons la référence en bibliographie.

I / Qu'est-ce qu'une R.U.P (région ultra-périphérique) ?

A) Définition générale et localisation.

1- Les régions ultrapériphériques (RUP) sont sept régions qui font partie de l'Union européenne mais sont situées très largement en dehors du continent européen et sont exclues

de l'Espace Schengen. Six sont des régions insulaires et une est une région continentale. Il s'agit:

- des quatre départements d'outre-mer français: la Guyane , région enclavée dans la forêt amazonienne , la Guadeloupe (8 îles) et la Martinique dans les Caraïbes et l'île de la Réunion dans l'océan Indien;
- des régions autonomes des Açores (9 îles) et de Madère (2 îles habitées), possessions atlantiques du Portugal;
- de la Communauté autonome des îles Canaries (archipel de l'océan Atlantique au large du Sahara occidental, composé de 7 îles et appartenant à l'Espagne).

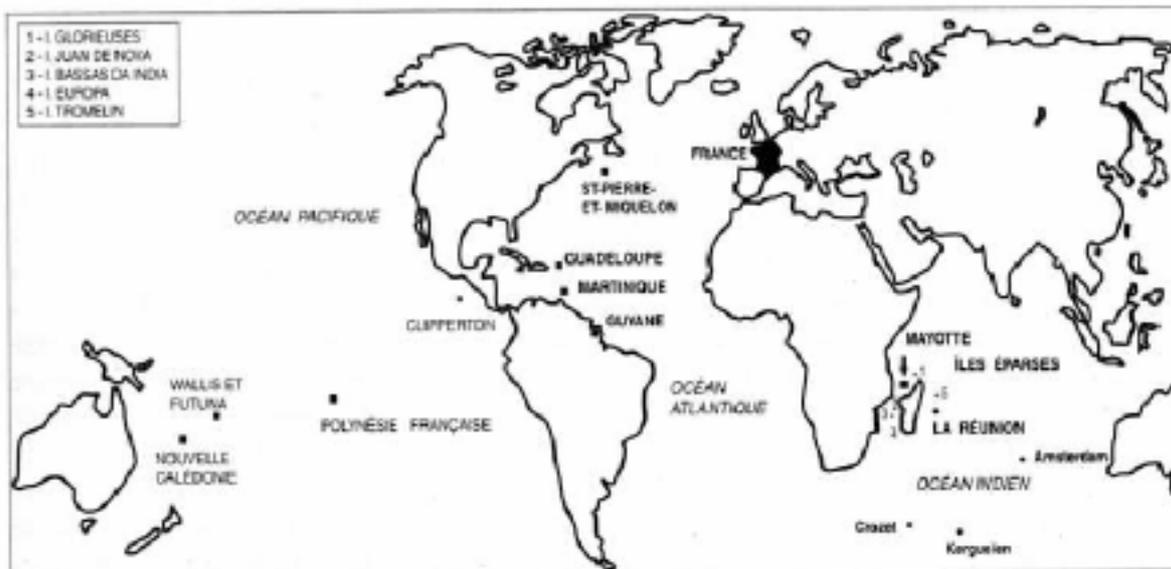


Figure 1 La répartition des collectivités d'outre-mer dans le monde.

(d'après J-P. Doumenge)

Le poids démographique, économique et territorial des RUP est faible par rapport à celui de l'ensemble de l'Union européenne: elles représentent ainsi une population de 3,8 millions d'habitants, soit 1% de la population de l'Union européenne. Leur superficie correspond à 3% de la superficie de l'Union européenne (mais moins de 0,5% si l'on exclut la Guyane). Sur le plan socio-économique, leur PIB atteint 66% de la moyenne de l'Union européenne (UE25). Cependant, elles constituent une grande partie du territoire maritime de l'Union et lui permettent, avec 25 millions de km², d'occuper le premier rang mondial pour la surface de sa ZEE. Elles fournissent enfin à l'Union européenne des produits agricoles tropicaux (ananas, rhum, sucre de canne, bananes...).

2- Il ne faut pas confondre les RUP avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ou les collectivités d'outre-mer (COM) qui ne font pas partie du territoire communautaire bien que leurs ressortissants possèdent la nationalité d'un État membre de l'Union. Ce sont:

- Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les TAAF (terres australes et antarctiques françaises), Wallis-et-Futuna (pour la France);
- le Groenland (pour le Danemark);
- Anguilla, les îles Caïman, les îles Falklands, la Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud, Montserrat, Pitcairn, l'île Sainte-Hélène, le territoire antarctique britannique, le territoire britannique de l'océan Indien, les îles Turques et Caïques (Turks et Caicos), les îles Vierges britanniques (pour le Royaume-Uni);

- les Antilles néerlandaises et Aruba (pour les Pays-Bas).

(Cependant, si Mayotte devenait, à terme, un département français, l'île deviendrait aussi une région ultrapériphérique. La Finlande (entrée en 1995) ne serait pas hostile à l'entrée de la Laponie dans la liste, justifiant sa demande par le fait que l'éloignement de ce territoire à l'extrême nord de l'Europe, est semblable à l'insularité par les problèmes qu'il induit).

B) Une histoire récente.

1- Le rôle des DOM: Pour une fois dans l'histoire, les DOM sont à l'origine de cette notion, et apparaissent comme les modèles, précurseurs d'une nouvelle manière de s'organiser. Dès 1986, le président français de la Commission européenne, Jacques Delors, constate le problème: il existe un véritable manque de cohérence entre le fait que les DOM soient mentionnés dans le Traité de Rome, sans savoir clairement quels sont les aménagements possibles quant à leur situation particulière.

L'arrêt Hansen de la Cour de Justice des Communautés Européennes clarifie la situation en rendant possible des aménagements pour tenir compte des spécificités des DOM. Néanmoins, au delà de ce principe consacré par la CJCE, les négociations sur les adaptations régionales possibles dans les DOM se font par à coups. À chaque problème ou aménagement spécifique (par exemple les taxes sur le rhum), la France doit négocier au cas par cas avec la Commission. Cette gestion au jour le jour n'était plus possible.

En 1986 voit le jour un groupe inter service où tous les départements de la Commission sont représentés, chargé de coordonner l'application des politiques communautaires aux Départements d'Outre Mer. Suite à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Union en 1986, le système est étendu aux Açores, Madère, Canaries, Ceuta et Melilla, puis enfin aux Territoires d'Outre Mer français.

2- La création du programme POSEI:

En 1987, suite à l'organisation de "journées des DOM" pendant lesquelles les élus de l'Outre Mer s'expriment, est créée POSEIDOM dont l'objectif est de mettre en place un cadre d'action permettant d'adapter les réactions communautaires aux réalités de l'Outre Mer. La stratégie de travailler d'abord avec les DOM tenait au fait que ces régions étaient directement citées dans le Traité de Rome.

Les DOM servent par la suite de modèles. Les Canaries entrent d'abord dans l'Union avec un statut spécial. Ces îles souhaitent conserver une tradition de zone franche, ce qui les avait poussées à rejeter certaines dispositions. Cependant, au vu de l'intérêt qu'avaient leurs agriculteurs (producteurs de tomates & bananes) à profiter des avantages de la Politique Agricole Commune, les Canaries signent finalement l'acte d'adhésion sans restrictions. Le programme POSEICAN est alors créé sur le modèle de POSEIDOM. Les Açores et Madère entrent directement sans conditions particulières dans l'Union, est enfin créée POSEIMA. *Le cas de Ceuta et Melilla est particulier, puisque ces enclaves espagnoles situées au Maroc n'ont pas souhaité entrer dans le cadre des politiques communautaires. Ce sont encore aujourd'hui des zones franches, dont l'avenir dépend en grande partie des relations de l'Espagne avec le Maroc.*

Il est aussi à noter que les Régions Ultra-périphériques disposent, en théorie, de facilités importantes, et ceci d'autant plus que ces facilités ne peuvent être considérées comme une menace sur l'intégrité de l'Union européenne dans son ensemble. Enfin, la position de "club fermé" (aucun pays candidat ne peut prétendre qu'une de ses régions pourrait intégrer ce club) met l'ensemble des R.U.P. dans une position où il sera difficile de remettre en cause le

statut et les avantages qui en découlent à l'une d'entre elles. Cette situation constitue aussi un garde-fou pour l'Union, dans la mesure où aucune autre région ne pourra intégrer ce club, limitant clairement les exemptions de ce type accordées sur une base territoriale.

C) Les caractéristiques particulières qui fondent "L'ultrapériphérie".

1- À l'origine, le mot ultra recouvre le fait d'un grand éloignement par rapport au continent européen. Ces régions partagent ensuite des caractéristiques communes: un climat tropical ou subtropical, un relief souvent montagneux (et parfois lié à l'activité volcanique), l'isolement, des caractéristiques économiques et agricoles particulières (monoculture).

D'autre part, ces régions jouissent déjà, dans leur Etat d'appartenance, d'un statut particulier, avec certaines différences. Madère, les Açores et les Canaries disposent d'une grande autonomie avec un Gouvernement et un Parlement, tandis que les DOM sont des départements français particuliers (conseils régionaux présents). Toutes ces régions ont expressément fait le choix d'appartenir à l'Europe. En effet, le Parlement des Canaries décide de l'intégration dans la Communauté Européenne en décembre 1991. Les élus des DOM disent leur souhait de faire partie de l'UE (tout comme aujourd'hui les élus de Mayotte).

2- Les études réalisées par la suite ont caractérisé l'ultra périphérie à l'aide de deux concepts principaux qui interagissent l'un sur l'autre, à savoir la dimension (la taille) géographique et humaine d'une part, et le grand isolement d'autre part. En d'autre terme, cela revient à dire que la taille du territoire (superficie, population, ressources disponibles...) ne permet pas un développement harmonieux sauf à élargir l'espace économique et humain "pertinent", c'est-à-dire être en mesure de procéder à de nombreux échanges, notamment avec les États voisins. Or le grand isolement de ces territoires ne permet pas cet élargissement ou alors dans des conditions excessivement difficiles. C'est d'ailleurs ce constat qui a fait que des politiques nationales spécifiques ont été lancées, politiques soutenues par l'Article 299-2.

3- Les caractéristiques des RUP ont été affinées par la suite; il s'agit de régions présentant:

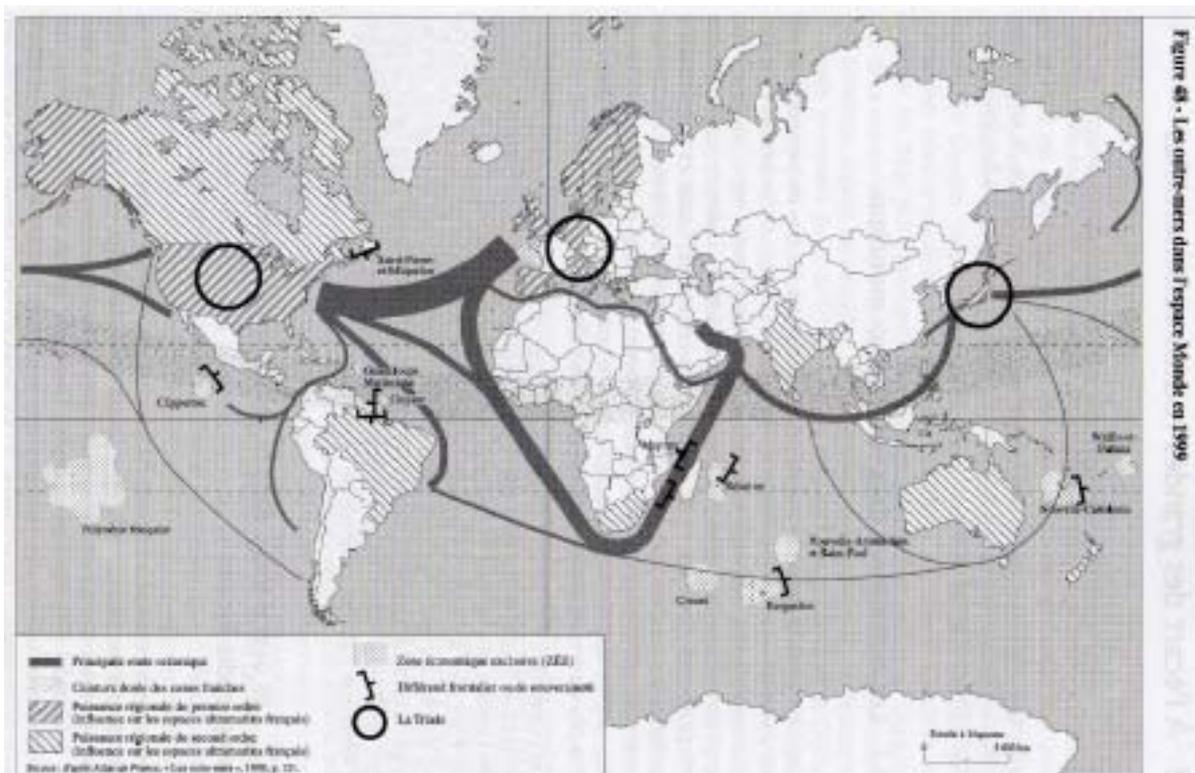
a- une intégration au sein d'un double espace géo-économique constitué d'une zone géographique de proximité, et d'un espace politique d'appartenance;

b- un isolement relatif, du fait du très grand éloignement du continent européen, renforcé par l'insularité ou l'enclavement,

c- une dimension réduite du marché intérieur local, liée à la taille de la population,

d- Des conditions géographiques et climatiques limitant le développement endogène des secteurs primaires et secondaires (absence de matières premières, caractère archipélagique, zones de volcanisme ou de sismicité actifs,...),

e- une dépendance économique à l'égard d'un petit nombre de produits ou même d'un seul produit.



Document tiré de l'ouvrage de Benjamin-Godard (p 186)

D) Les statuts des RUP et les programmes dédiés.

1- Un statut communautaire spécifique.

Si la déclaration annexée au Traité de Maastricht de 1992 est la première à comporter la notion de "région ultrapériphérique", leur existence n'est officiellement reconnue qu'en 1997, par l'article 299-2 du Traité instituant la Communauté européenne, article dans lequel il est expressément fait mention de ces territoires comme étant isolés du bloc central de l'Union. *Cette expression était totalement dénuée de sens il y a quinze ans. Aujourd'hui le mot ultra périphérie recouvre une idée géographique, certes, mais aussi politique.* Cet article du Traité d'Amsterdam établit une base juridique solide pour formuler et mettre en œuvre des politiques spécifiques adaptées aux handicaps liés à l'insularité et/ou l'éloignement de ces régions mais aussi à leurs atouts originaux. Cette référence nominative sise dans l'Article 299-2 a trois conséquences importantes.

- a. La reconnaissance de l'existence d'une spécificité territoriale, conduisant à une adaptation des textes législatifs sur de nombreux domaines, ce qui est unique au sein de l'Union,
- b. La création de ce droit d'adaptation en spécifiant que cela ne peut pas avoir d'impact sur la cohésion de l'ensemble de l'Union.
- c. La troisième et sans doute la plus importante est qu'il reconnaît ce statut spécifique à un ensemble fini de territoires.

Depuis le rapport de la Commission européenne de mars 2000 sur la mise en œuvre de l'article 299.2, diverses réformes ou adaptations du cadre réglementaire ont été introduites visant à établir un statut permanent pour les RUP organisé autour d'une stratégie de développement durable.

Par la suite, plusieurs Conseils européens (Göteborg en juin 2001; Séville en juin 2002) ont permis des avancées significatives dans la reconnaissance des spécificités de RUP et

l'adoption de mesures concrètes qui visent à compenser les effets négatifs de l'ultrapériphéricité et à promouvoir la convergence économique et sociale de ces régions vers des standards communautaires.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé par les chefs d'Etat et de Gouvernements réunis à Rome le 29 octobre 2004, maintenait ce régime spécifique pour les RUP mais il a été repoussé par la France et les Pays-Bas... La XIe conférence des présidents des régions ultrapériphériques s'est tenue à la Réunion du 2 au 4 septembre 2005 en présence de Danuta Hübner. La prochaine conférence aura lieu en Guadeloupe en septembre 2006.

2- Fonds structurels et programmes.

Les RUP sont intégrées à l'Objectif 1 des fonds structurels (régions en retard de développement). À ce titre, elles se sont vu allouer, pour la période 2000-2006, un montant de 7,671 milliards d'euros dans le cadre des Fonds structurels. Les programmes spécifiquement conçus pour ces régions - POSEIDOM pour les Départements d'outre-mer français (1989), POSEICAN pour les îles Canaries (1991) et POSEIMA pour les Açores et Madère (1991) constituent le fil conducteur de la politique à l'égard des RUP.

Ils focalisent leurs efforts sur:

- l'amélioration des infrastructures,
- la promotion des secteurs productifs générateurs d'emplois,
- et sur le développement des ressources humaines.

De nombreuses autres initiatives existent également, qui tiennent compte des handicaps (éloignement, insularité, compétitivité réduite) de ces régions.

3- Quelles voies d'avenir pour les RUP ?

Les gouvernements des trois Etats membres avaient présenté le 2 juin 2003 à la Commission un Mémoire conjoint, qui recensait les difficultés rencontrées par les RUP et proposait des moyens pour répondre aux défis de leur développement et de tirer pleinement les effets de l'article 299.2 du Traité, tant au plan de la Politique Régionale dans le contexte de l'élargissement, qu'à celui des autres politiques de l'Union européenne.

La Conférence des Présidents des 7 RUP a, de son côté, présenté une contribution au Mémoire des Etats membres qui met en avant les quatre principes d'action:

- l'égalité de chances,
- la valorisation des atouts,
- le renforcement du partenariat,
- la recherche de la cohérence,

Ces principes devraient guider l'approfondissement des politiques communautaires relatives à l'ultrapériphérie.

En réponse à la demande du Conseil européen de Séville et celles des RUP et de leurs Etats membres, la Commission européenne a adopté, le 26 mai 2004, une Communication qui présente une stratégie communautaire pour les régions ultrapériphériques favorisant *"une approche globale et cohérente des particularités de leur situation et des moyens d'y faire face"*. Cette stratégie intitulée *"Un partenariat renforcé pour les RUP"*, complétée en août 2004 par un document de travail détaillé, propose d'articuler sa stratégie autour de trois priorités :

- améliorer la compétitivité des RUP,
- réduire les difficultés d'accessibilité,
- et favoriser l'insertion des RUP dans leur environnement géographique régional.

Cela se traduisant par la mise en oeuvre de deux nouveaux programmes pour les RUP :

- Le programme spécifique de compensation des handicaps, qui serait financé par le FEDER pour la période 2007-2013 et doté de 1,11 milliard d'euros.
- Le plan d'action pour le grand voisinage: l'objectif poursuivi est d'élargir l'espace naturel d'influence socio-économique et culturel des régions ultrapériphériques. Le plan d'action intégrerait des mesures non seulement en matière de commerciale et douanière, mais aussi dans le domaine de la coopération transnationale et transfrontalière.

II / Analyse comparative de la Nouvelle-Calédonie et des R.U.P. actuelles.

A) La question des handicaps structurels permanents.

Au-delà des problèmes spécifiques liés à l'Ultra-périphérie, la Commission européenne a reconnu l'existence de territoires à handicap permanent lié à l'insularité, le caractère montagneux ou/et la faible densité de peuplement. Il se trouve que toutes les RUP subissent, en plus de leur très grand isolement, au moins un de ces handicaps: six de ces régions sont insulaires, six de ces régions peuvent être considérées comme montagneuses et enfin, une région peut être considérée comme faiblement peuplée. À ces handicaps structurels peut s'ajouter la notion d'archipel, engendrant une double ou triple insularité, et ceci pour quatre d'entre eux.

Selon D. Benjamin et H. Godard, c'est un fait que la plupart des outre-mers sont des espaces insulaires tropicaux et il est difficile de nier les contraintes auxquelles se heurtent ces milieux; l'éloignement, l'isolement et le morcellement sont bien réels; il est nécessaire cependant de relativiser le poids de ces contraintes. Les difficultés que doivent affronter ces espaces et leurs populations ne sont souvent pas très différentes de celles auxquelles se heurtent d'autres espaces, qu'il s'agisse de micro-États ou de territoires de plus grandes dimensions. Et R. Knafou affirme que "la spécificité insulaire n'existe pas, sauf pour ceux qui y croient".

Tableau 1: Les R.U.P. et les handicaps structurels permanents

Régions R.U.P.	Insularité	Montagne	Densité forte	Archipel
Açores	X	X	X	X
Canaries	X	X	X	X
Guadeloupe	X	X	X	X
Guyane	X	X		X
Madère	X	X	X	X
Martinique	X	X	X	
Réunion	X	X	X	
Nouvelle-Calédonie	X	X		X

On peut constater que la Nouvelle-Calédonie aurait sa place parmi les RUP et, par-delà le déterminisme des critères (liés en particulier, aux données de la nature), on peut regretter que d'une part, on néglige la conscience que les habitants ont, d'habiter une île ou non et que, d'autre part, d'autres caractères ne soient pas mieux pris en compte, comme les questions de rupture de charge dans le transport, le coût relatif d'un billet d'avion, la situation concurrentielle avec les pays voisins, ou encore, le coût d'une catastrophe naturelle. Sont souvent mis en avant aussi, l'exiguïté du marché local, les ressources naturelles limitées, l'absence d'autosuffisance alimentaire, etc. mais ces spécificités insulaires ne sont pas qu'insulaires et sont en fait, communes à tous les micro-espaces... Et certains auteurs de s'interroger: "la Nouvelle-Calédonie est-elle encore une île ?" car, de par sa taille, l'ensemble

de la société a conscience d'être insulaire alors que les individus peuvent ignorer ou oublier qu'ils habitent une île (*F. Péron, citation tirée de l'ouvrage "des îles et des hommes" 1996*).

B) Les hommes sur leurs territoires.

Les Régions Ultra-périphériques sont composées de sept entités distinctes aux caractéristiques humaines et géographiques particulières mais se retrouvant toutes sur un même point: l'éloignement et l'isolement. En effet, ces régions sont, d'une part, très éloignées de l'Europe et, d'autre part, sises dans un environnement humain et économique "quasi-désertique". En effet, la distance séparant la capitale de chacune de ces régions avec la capitale du pays d'appartenance évolue entre 1040 km (Madère) et 9370 (La Réunion). La nature insulaire - ou enclavée pour la Guyane - de ces régions accentue encore plus ce phénomène d'éloignement en le doublant d'un phénomène d'isolement. Cet isolement est d'autant plus net qu'à l'exception de la Guadeloupe et de la Martinique, la population environnante est quasi-nulle (île Maurice pour La Réunion, Sahara Occidental pour les Canaries, nulle pour Madère et les Açores). Dans le cas de la région des Caraïbes, la population environnante peut être considérée comme clairsemée. De plus, les écarts de richesses entre ces régions des caraïbes et la population environnante est de l'ordre de 5 à 1 en terme de PIB/hab.

La Nouvelle calédonie partage la plupart de ces caractères mais en les exacerbant: On voit ainsi, dans le tableau 2, que la Nouvelle-Calédonie a un éloignement de sa capitale métropolitaine, double de celui de la RUP la plus éloignée (la Guyane) et elle dépasse largement, par sa distance au "continent" le plus proche (l'Australie), la situation la plus défavorable du tableau qui est celle des Açores. Éloignement et isolement sont donc deux caractéristiques des RUP clairement partagées par la Nouvelle- Calédonie.

Tableau 2: L'isolement des R.U.P.

Régions R.U.P.	Distance capitale d'Etat	Distance au continent
<i>Açores</i>	1500	1450
<i>Canaries</i>	2000	250
<i>Guadeloupe</i>	6800	560
<i>Guyane</i>	7500	n.s.
<i>Madère</i>	1000	660
<i>Martinique</i>	6850	410
<i>Réunion</i>	9400	1700
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	16680	1860

La Guyane, seule région continentale, n'en demeure pas moins une région enclavée avec peu de contact avec ses pays voisins et surtout la présence de la forêt amazonienne sur la plus grande partie de son territoire. Cette situation fait qu'il est possible de considérer géographiquement la Guyane comme un territoire "quasi-insulaire".

Tableau 3 : quelques chiffres significatifs (1999 - mais 2003 pour les DOM)

Régions R.U.P.	Population	Superficie	Densité	Nb d'îles	PNB million	PIB* e \$/hbt	Taux de	% pop 25 an
Açores	246000	2330	105	9	1840	12006	2,5	40
Canaries	1610000	7242	222	7	22600	17773	14	33
Guadeloupe	460000	1710	269	8	3030	12877	29	38
Guyane	184000	91000	2	n.s.	1230	11948	22	50
Madère	245000	779	314	2	2570	16444	2,5	37
Martinique	395000	1106	357	1	4220	14952	28	35
Réunion	763000	2520	302	1	4425	11082	37	44
Nouvelle-Calédonie	238500	18580	12,7	7	3682	16944	12 (?)	42

* Moyenne de l'Union : 22576 (2000) et chiffres de l'ISEE (2003 à 2005) pour la Nouvelle - Calédonie

À cet enclavement vis-à-vis de l'extérieur s'ajoute un enclavement entre les différents territoires d'une même région. En effet, les difficultés liées à l'insularité, la présence d'archipels, de montagnes et de forêts font que les communications au sein même de ces territoires peuvent être rendues extrêmement difficiles. Cette situation se traduit alors par l'existence de grandes disparités à l'intérieur de ces régions.

L'ensemble de la population des R.U.P. s'élève à 3,8 millions d'habitants (1% de la population de l'UE.15), se répartissant sur une superficie de 16 000 Km², hors Guyane et 100 000 avec la Guyane (1/6 du territoire français). Cette population se répartit de manière inégale entre les sept régions mais toutes ont une très forte densité, à l'exception cependant des Açores et de la Guyane. Pour cette dernière, il est nécessaire de relativiser cette affirmation car la population se concentre essentiellement sur la bande littorale.

La population des R.U.P. est caractérisée par son extrême jeunesse. Cette pression démographique n'est d'ailleurs pas sans poser de problèmes en terme d'occupation des sols et en terme d'emplois. Face à cette pression, les régions ne réagissent pas de la même façon: aux Açores et surtout à Madère, l'émigration reste très forte (avec des effets positifs sur le taux de chômage, probablement sous-estimé), alors que dans d'autres régions les taux de chômage atteignent des niveaux uniques en Europe.

La Nouvelle-Calédonie est pleinement concernée par ces caractères. L'enclavement est triple puisque, à celui vis à vis de l'extérieur, elle ajoute un enclavement relatif des régions septentrionales et orientales de la Grand--Terre par rapport à la métropole nouméenne et ses portes maritime (le port international) et aérienne (l'aéroport de la Tontouta), avec un enclavement réel des archipels et îles isolées avec un gradient de l'île des Pins aux Belep et aux Loyauté; (à l'intérieur de ce dernier ensemble, la situation de Tiga avec son petit aérodrome et son wharf difficilement praticable dans certaines conditions météorologiques et marines, pourrait encore être distinguée...).

Le tableau 3 permet, par ailleurs, de faire un certain nombre de constatations qui caractérisent ce territoire par rapport aux autres RUP:

- sa population (largement sous-estimée par le dernier recensement pour cause de boycott partiel) le placerait en milieu de tableau; en revanche, sa densité le met en fin de classement juste avant la Guyane. La population calédonienne est très inégalement répartie (le Grand Nouméa et le "désert calédonien" ?) et les densités sont extrêmement contrastées (de Yaté, plus vaste commune de Nouvelle-Calédonie avec 1,4 hbt/km², à Nouméa, à la fois plus petite commune calédonienne par la superficie (45 km²) mais comptant plus de 2000 hbts/km².
- la jeunesse de la population calédonienne découle en partie de la natalité relativement forte du territoire puisque le taux de natalité se maintenait encore, en 2004, à 17,3‰ avec une

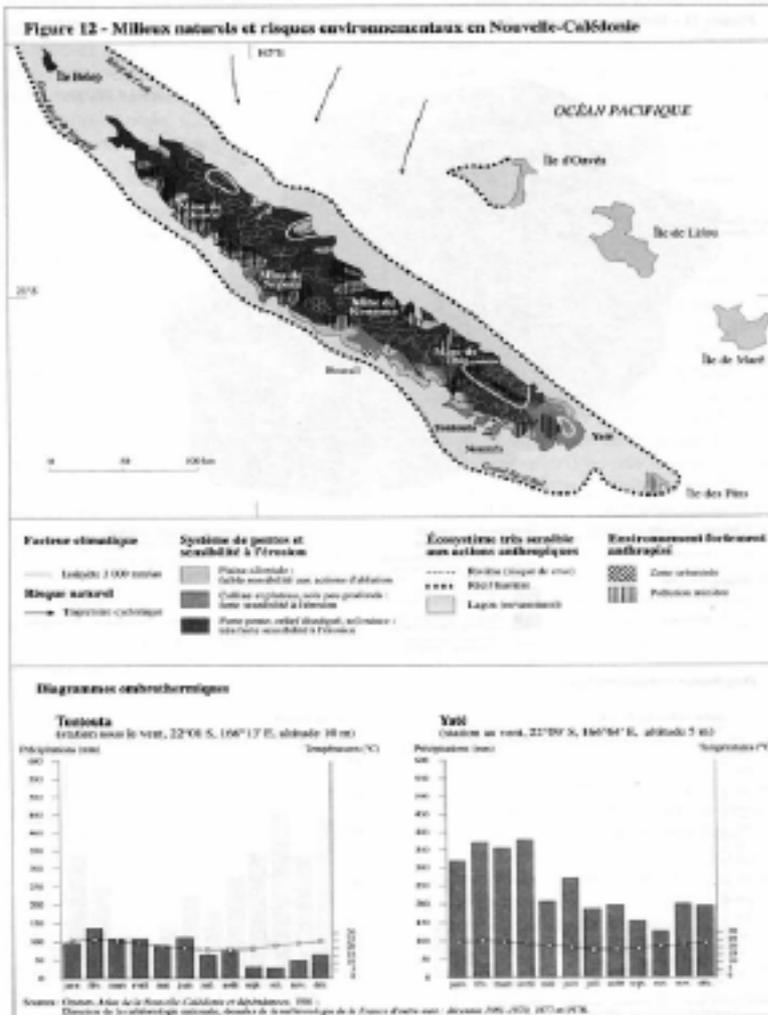
mortalité à 4,9 ‰ (contre 12,7 et 8,7 pour la France). Certes, l'indice conjoncturel de fécondité a baissé, passant de 3,3 à 2,3 entre 1983 et 2003 (contre 1,92 en France), mais ce ralentissement ne se traduit pas encore de manière significative dans la structure par âges. La Nouvelle-Calédonie se place entre les Açores et la Réunion pour la population âgée de moins de 25 ans (environ 42% selon les estimations) mais assez loin derrière la Guyane (département en plein essor démographique qui doit aussi faire face à une immigration jeune, extrêmement forte issue de ses proches voisins). Enfin, si l'immigration semble se poursuivre en Nouvelle-Calédonie, les chiffres récents et précis font défaut et de grandes différences provinciales existent. La Province sud continue d'attirer beaucoup plus que les deux autres. 24% de ses résidents, en 1996, venaient de métropole ou d'autres territoires français du Pacifique et 8% de l'étranger; la tendance s'est sans doute poursuivie depuis, d'autant que le chantier de l'usine du Sud est très attractif.

- sa superficie en fait une grande, voire une très grande île (et c'est à ce titre que l'insularité ressentie ou vécue peut se révéler très différente de l'insularité conceptuelle); elle est aussi étendue que six des sept régions qui forment les R.U.P. et elle représente un quart de la superficie totale de la Guyane. Or, on considère que plus le territoire étudié est de taille réduite et est considéré comme à la périphérie des grands flux économiques, plus l'activité humaine qui se développe reste tributaire de cet environnement. Ainsi, un grand territoire ne se trouvant pas à la croisée des flux économiques mondiaux pourra néanmoins asseoir son développement sur la base de son marché domestique et sur l'existence de matières premières généralement disponibles (ce qui est, ou pourrait être, le cas de la Nouvelle-Calédonie, si sa population était plus importante et si les revenus étaient plus équitablement répartis de manière à soutenir la consommation et générer une demande que les producteurs locaux s'efforceraient, dans l'idéal, de satisfaire...). De même, un pays plus petit ne disposant pas de ressources naturelles et d'un grand marché domestique, mais géographiquement positionné à la croisée des flux économiques, peut asseoir son développement en tirant avantage de cette position. A l'opposé, un petit territoire, géographiquement excentré et sans ressource naturelle, rencontre d'innombrables difficultés dans son processus de développement et doit souvent sa survie au soutien de voisins plus puissants. A ces considérations, s'ajoutent des contraintes liées à l'environnement naturel qui impose des limites supplémentaires en termes de développement. La présence de montagnes, ou encore, l'importance des risques naturels illustrent parfaitement cette situation (et la Nouvelle-Calédonie est évidemment confrontée à cette double difficulté).



Figure 3 Le contact des plaques tectoniques dans le Pacifique occidental.

*Doumenge p 15



*Benjamin-Godard p 52

Tableau 4: les résultats du recensement par commune en Nouvelle-Calédonie (ISEE-2004)

Commune	Population	Population	Superficie
Bélep	745	930	69
Bouloupari	1456	2089	865
Bourail	4122	4779	797
Canala	3966	3512	821
Dumbéa	10052	18602	254
Farino	237	459	48
Hienghène	2122	2627	1068
Houailou	3671	4537	940
Ile des Pins	1465	1840	152
Kaala-Gomen	1549	1881	718
Koné	2919	4500	373
Koumac	2194	3003	550
La Foa	2155	2903	464
Lifou	8726	10320	1207
Mare	5646	7401	641
Moindou	461	602	321
Mont-Dore	16370	24195	643
Nouméa	65110	91386	45
Ouvéa	1881	2114	656
Ouvéa	3540	4359	132
Parat	6049	12062	699
Poindimié	3590	4824	673
Ponérihouen	2326	2726	707
Pouébo	2242	2381	202
Pouembout	854	1471	674
Poum	1038	1390	469
Poya	1862	2600	845
Sarramea	400	610	106
Thio	2368	2743	997
Touho	1963	2274	283
Voh	1686	2240	804
Yaté	1408	1843	1338
Kouaoua	1524 (96)	1586	383
PROVINCE DES ÎLES	18912	22080	1981
PROVINCE NORD	34256	44596	9583
PROVINCE SUD	111735	164113	7012
TOTAL	763903	230789	78576

Canala + Kouaoua jusqu'en 1989. Kouaoua a été

Ce document peut être accompagné des questions suivantes:

- 1- Présenter le document et l'analyser de manière générale (totaux de population, tendances...).
- 2- Quelles oppositions majeures entre les trois provinces relève-t-on ?
- 3- Quelles sont les 3 communes qui présentent les plus fortes densités; et les 3 plus faibles ?
Les situer sur le territoire puis proposer des explications.
- 4- Comment qualifier le peuplement de la Nouvelle-Calédonie ? Quelles solutions pourraient permettre d'y remédier ?

C) Des territoires aux caractères socio-économiques originaux.

Sans tenir compte des Canaries, les R.U.P. affichent un PIB nettement inférieur à celui de l'Union et ceci est particulièrement vrai pour les R.U.P. françaises qui font partie des régions les plus pauvres. Cependant, la singularité des Canaries et l'importance de sa population fait que la moyenne des R.U.P. apparaît comme nettement moins médiocre. L'ensemble de ses régions est éligible à l'Objectif 1 (promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement), même si la question peut se poser à l'avenir pour les Canaries dont le PIB est supérieur à 75% de la moyenne de l'Union.

Les économies des R.U.P. sont des économies à dominante touristique ou agricole et le poids du secteur non-marchand reste très élevé. Cette dernière remarque est caractéristique des régions très éloignées car le secteur non-marchand a besoin d'une taille minimale pour fonctionner. De plus, ces économies sont très peu tournées vers l'exportation et importent l'essentiel de leurs biens de consommation transformés. Ces importations sont rendues possibles par d'importants transferts publics et privés en provenance de l'Europe. Les montants de ces transferts sont difficilement calculables, ils peuvent cependant être estimés à partir du solde des échanges de biens et services. Malheureusement, ces données complètes ne sont pas forcément disponibles rapidement, le tableau ci-dessous ne reprend donc que les échanges de biens.

Tableau 5: Échanges de biens (pas de données pour les RUP autres que françaises)

Régions R.U.P.	Exportation (en millions)	Importation (en millions)	Solde	Taux de couverture	Solde (pour PIB=1)
Açores					
Canaries					
Guadeloupe (2000)	101	1627	- 1526	6,2	0,28
Guyane (2000)	85	517	- 433	16,5	0,23
Madère					
Martinique (2000)	255	1515	- 1260	17	0,21
Réunion (2000)	185	334	- 2149	55	0,27
Nouvelle-Calédonie (2004)	872	1430	- 558	61	0,15

(PIB NC: 3,7 milliards d'€ en 2001, pour des transferts de l'État en 2005 de 884 millions d'€, soit 3780 € par habitant).

-en terme de richesse globale produite, la Nouvelle-Calédonie, occuperait le 5ème rang (sur 8) mais, par habitant (en ppa), le deuxième, juste derrière les Canaries (dont certains s'interrogent de sa place dans les RUP car son produit par hbt est supérieur à 75% de celui de l'UE et révèle ainsi une réelle prospérité liée au tourisme et à la spéculation immobilière extrêmement forte qu'il a entraîné, notamment à Tenerife et à Lanzarote)... C'est aussi la prospérité qui caractérise le territoire néo-calédonien, notamment si on le compare à la situation de ses voisins insulaires orientaux les plus proches; par exemple, le Vanuatu a un PIB par habitant de 2 900 \$, six fois moins élevé, et Fiji ou les Samoa, ne dépassent pas 6 000 \$. La Nouvelle-Calédonie est ainsi nettement plus proche, par ses revenus, de ses grands voisins du sud et de l'ouest, l'Australie et la Nouvelle-Zélande que de ces pays. Sa situation économique peut s'expliquer bien sûr par les transferts de métropole et l'importance de la fonction publique territoriale et d'État, par la diversité de ses activités, le dynamisme du secteur du BTP et son tissu d'entreprises diversifié mais la structure de ses échanges, représentés à 90% par les ferro-nickels et mattes ainsi que par le minerai de nickel, révèlent l'une de ses forces principales: ses ressources minérales dont l'usine Goro nickel et le projet Koniambo cherchent à tirer parti (le prix du nickel a atteint des sommets en août 2006, à plus

de 23 000 \$ la tonne). Les difficultés du secteur agricole (baisse de toutes les productions végétales, en dehors des céréales, et chute de la production de viande bovine) demeurent en revanche préoccupantes et posent de réels problèmes de dépendance vis à vis notamment de la métropole et de la Nouvelle-Zélande. Enfin, le secteur touristique plafonne bon an, mal an, à 100 000 visiteurs auxquels il faut cependant ajouter les croisiéristes en escale, de plus en plus nombreux.

- il faut enfin évoquer la situation du chômage qui semble avoir connu une chute spectaculaire depuis 3 ans, de 15,7% en 2003 à 12,4% en 2005 avec une forte progression des créations d'emplois, notamment dans le secteur privé (et en particulier le bâtiment). En fait, les choses sont plus complexes car la Nouvelle-Calédonie comptait 72 000 salariés en mars 2006 et 7 603 demandeurs d'emplois (mais elle recensait, en juin 2006, seulement 1 135 chômeurs indemnisés); autrement dit, si on rapporte le nombre de demandeurs au nombre de salariés (ce qui est bien sûr discutable), le pourcentage de chômeurs serait de 10,5% (les dernières données parlent même de 7,5% si l'on intègre tous les emplois, salariés ou non), mais si on ne retient que les chômeurs indemnisés, le taux plonge à 1,6% !!! On peut aussi remarquer que moins de 1 demandeur sur 7 est indemnisé; on est très loin de la métropole... - à l'opposé, il est nécessaire de souligner les situations très difficiles des R.U.P. françaises (à plus de 20 voire, 30%, de leur population active au chômage, avec un nombre de RMISTes en progression constante), alors que les situations flatteuses des Açores et de Madère sont dues aux forts flux d'émigration vers l'Espagne et le Portugal, qui proposent des emplois diversifiés.

D) Les caractéristiques politiques et administratives.

Toutes les R.U.P. disposent d'une très forte autonomie politique vis-à-vis de leur métropole. Elles sont, en fait, les régions les plus autonomes (ou les moins rattachées à l'administration centrale) de leur pays respectif. Cette situation leur confère alors un certain nombre de prérogatives, principalement fiscales (présences de zones franches par exemple) ou d'aménagement des lois votées en métropole. Ce pouvoir d'aménagement, couplé aux facilités qu'offre l'Article 299-2 du Traité, confère alors à ces régions une position politique tout à fait particulière dans l'organisation juridique de l'Union.

La situation de la Nouvelle-Calédonie est à ce titre exemplaire puisque qu'elle est désormais une collectivité territoriale d'outre-mer à statut particulier: (voir le site du Ministère de l'outre-mer auquel ce qui suit est grandement emprunté). La Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui une collectivité sui generis, qui bénéficie d'institutions conçues pour elle seule, et qui se voit transférer, de manière progressive mais irréversible, certaines compétences de l'Etat. L'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie est issue de la loi organique et de la loi ordinaire adoptées par le Parlement le 16 février 1999. La loi organique répartit les compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes, organise le fonctionnement du gouvernement, du Congrès, du Sénat coutumier et des institutions provinciales, fixe les modalités des élections aux assemblées locales et les conditions dans lesquelles la Nouvelle-Calédonie sera appelée à se prononcer sur son avenir.

La Nouvelle-Calédonie est organisée en trois provinces (Province Nord, Province Sud, Province des Iles). Les provinces sont des collectivités territoriales qui disposent d'une compétence de droit commun, c'est-à-dire qu'elles sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas réservées par la loi à l'Etat, au territoire ou aux communes. Elles s'administrent librement par des assemblées élues pour cinq ans au suffrage universel direct. Les trois assemblées de province réunies forment en partie le Congrès du territoire qui est compétent pour gérer les affaires communes à l'ensemble du territoire. Ses compétences sont

énumérées limitativement par la loi organique. Il s'agit notamment de la fiscalité, de la répression des fraudes, de la réglementation des prix, des principes directeurs du droit de l'urbanisme, de la procédure civile, de l'organisation des services territoriaux, des règles en matière de santé, d'hygiène publique et de protection sociale.

L'exécutif de la Nouvelle-Calédonie est assuré par un gouvernement collégial. Ce gouvernement de 5 à 11 membres dont un président est élu par le congrès à la proportionnelle au scrutin de liste et responsable devant celui-ci. Le haut-commissaire participe de droit aux réunions du gouvernement. Les organismes consultatifs du territoire sont le Comité économique et social et le Sénat coutumier.

Certaines compétences ont été transférées à la Nouvelle-Calédonie en 2000 en particulier le statut civil coutumier et le régime des terres coutumières, le régime de travail des étrangers, les principes directeurs du droit du travail et de la formation professionnelle, le commerce extérieur, l'exploitation de la zone économique exclusive, la réglementation de certaines substances comme les hydrocarbures ou le nickel, la desserte aérienne avec certaines exceptions... D'autres compétences seront transférées entre 2004 et 2014 selon un échéancier déterminé en accord avec la Nouvelle-Calédonie. Certains transferts supplémentaires pourront intervenir par loi organique à partir de 2009 à la demande du Congrès.

Au dernier stade d'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie, l'Etat restera compétent pour les matières régaliennes: la justice, la défense, l'ordre public, la monnaie notamment. Enfin, d'autres compétences font l'objet d'un dialogue entre les autorités de la Nouvelle-Calédonie et celles de l'Etat: des consultations sont en effet prévues en matière d'entrée des étrangers, en matière de maintien de l'ordre, d'audiovisuel, d'université et de recherche. La Nouvelle-Calédonie se voit également reconnaître une certaine capacité internationale dans la zone Pacifique et dans ses domaines de compétence.

Le referendum prévu dans quelques années (2013 ou 2014), donnera aux Calédoniens le pouvoir de décider de leur avenir et de donner une forme plus précise à leur destin commun.

Bibliographie:

> sites divers: vice-rectorat de nouvelle-Calédonie (ac-noumea.nc), Institut de la statistique (ISEE.nc), ministère de l'outre-mer français (outre-mer.gouv.fr), insee.fr (tableaux de l'économie française), ined.fr, sites de l'UE: Erup.net et Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/> ou <http://europa.eu>).

> deux ouvrages de référence: J-P. Doumenge, l'outre-mer français, Armand Colin, Paris, 2000. et D. Benjamin - H. Godard: les outre-mers français: des espaces en mutation, Gephyrys, Gap, 1999.

> et surtout (il sert de base à notre plan qui en reprend de longs passages): le Rapport final de mars 2003 intitulé "Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne", Partie II - Les régions ultrapériphériques, présenté par le consortium Planistat Europe (chef de file) et Bradley Dunbar Ass. (partenaire).

Documents annexes: L'organisation spatiale de la Nouvelle-Calédonie et le Grand Nouméa

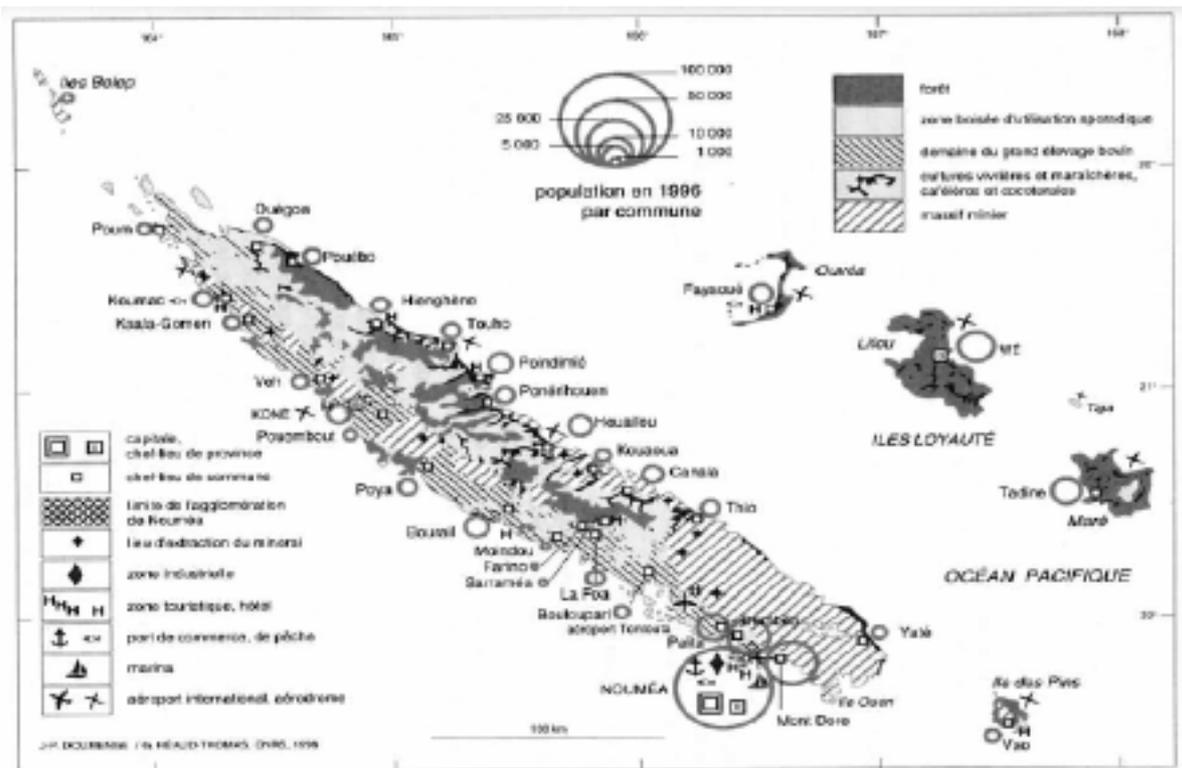


Figure 22 La Nouvelle-Calédonie.

Ces deux documents sont tirés de l'ouvrage de J-P. Doumenge pages 129 et 161

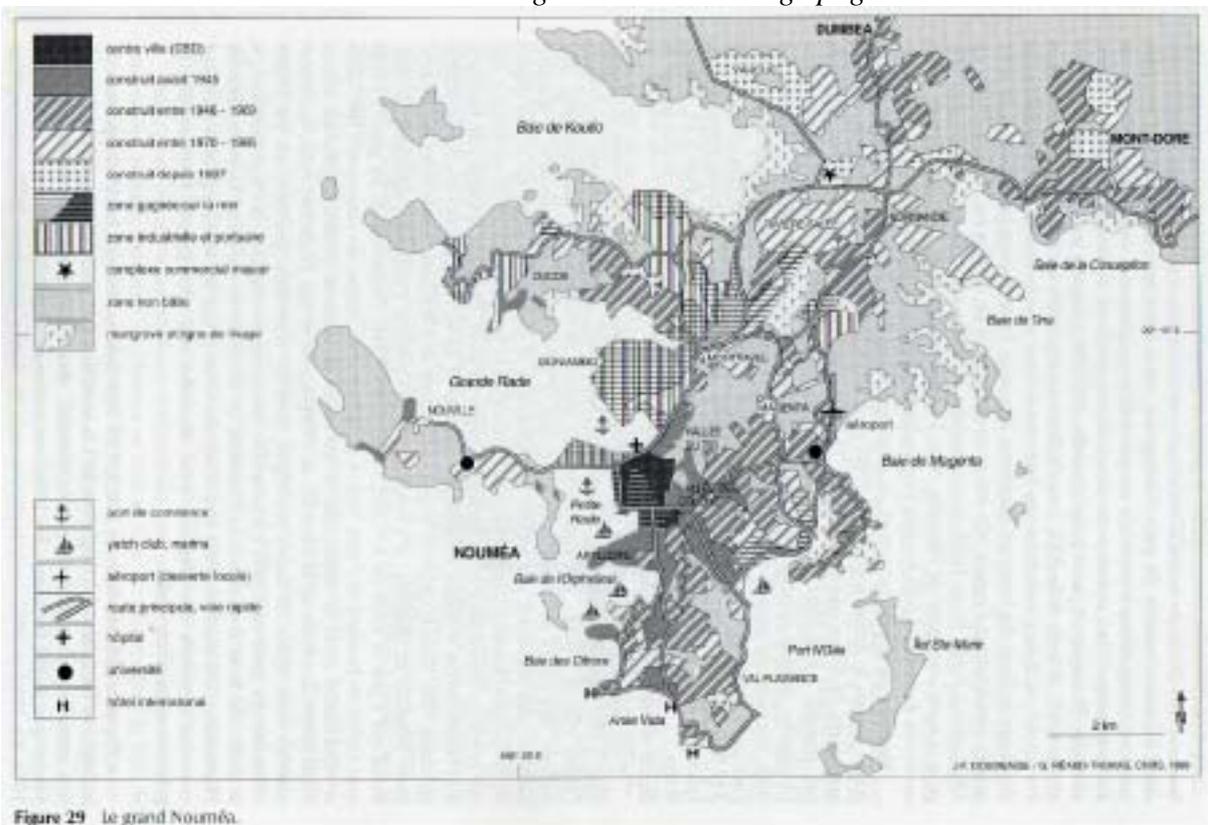


Figure 29 Le grand Nouméa.