

L'IMPACT DE LA MODIFICATION DU CORPS ÉLECTORAL PROVINCIAL EN NOUVELLE-CALÉDONIE

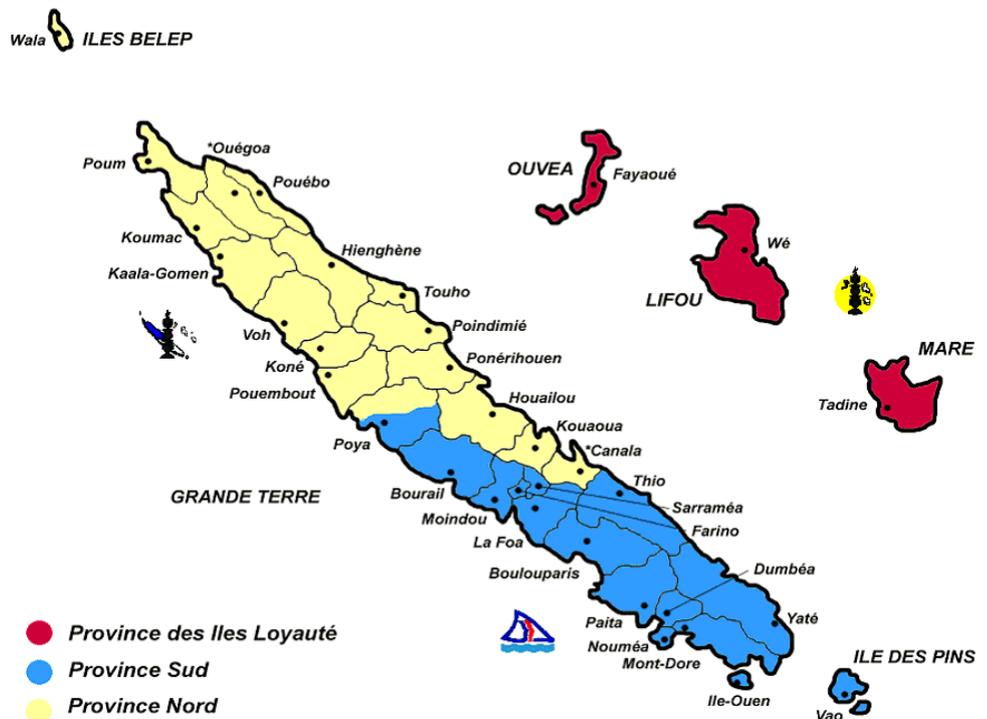
Sylvain Brouard

Directeur de recherche à Sciences Po - Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) & Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

sylvain.brouard@sciencespo.fr

Le projet de loi constitutionnelle en discussion au Parlement relatif à la composition du corps électoral pour les élections provinciales ne comprend pas, à l'inverse des projets de loi ordinaire, d'étude d'impact. Tenter d'appréhender l'effet de la loi précitée dans le contexte particulièrement délicat de la Nouvelle-Calédonie, s'impose cependant.

Figure 1 : Les 3 provinces de Nouvelle-Calédonie



1.
Voir
<https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl12-719-ei/pjl12-719-ei.html>

Source : Étude d'impact du projet de loi organique portant actualisation de la loi n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie du 2 juillet 2013¹

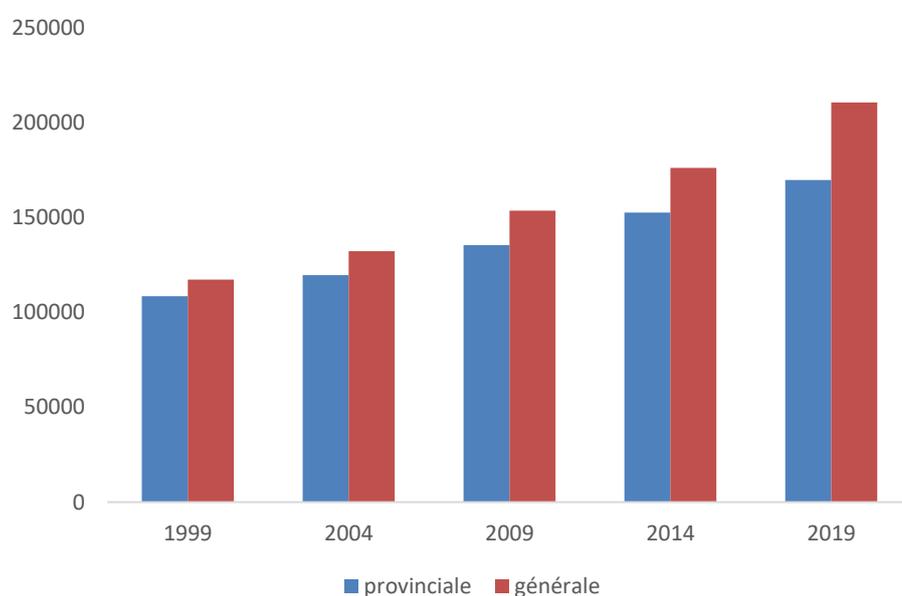
Le premier élément incontournable est de faire un état des lieux précis de la situation actuelle en Nouvelle-Calédonie. Il y a eu, dans ce territoire, trois types de listes électorales ces dernières années : la liste électorale générale (LEG) pour les élections présidentielles, législatives, municipales et européennes, la liste électorale spéciale pour les élections provinciales (LESP), la liste électorale spéciale pour les consultations référendaires sur l'indépendance du territoire (LESC). La réforme constitutionnelle en cours vise à modifier les règles d'éligibilité à l'inscription sur la LESP adoptées à la suite de l'accord de Nouméa - « le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée » - et fixées par référence à la situation existante au 8 novembre 1998 dans la constitution à l'initiative du président de la République Jacques Chirac en 2007.

À l'heure actuelle, les inscrits sur la LESP doivent répondre à l'un des critères suivants :

- remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;
- être domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ;
- être devenus majeurs après le 31 octobre 1998 et doit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie adopté par le Sénat le 2 avril 2024, il est stipulé, que compte tenu des règles existantes pour l'inscription sur la LESP, « le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales générales en Nouvelle-Calédonie exclus du droit de suffrage aux élections des membres des assemblées de province et du congrès, s'est creusé dans des proportions importantes : il est passé de 8 338 électeurs en 1999, soit 7,5% du corps électoral général, à 18 208 en 2009, 40 957 en 2019 et 42 596 en 2023. Il atteint donc désormais un électeur sur cinq » (voir Figure 2).

Figure 2 : Nombre d'inscrits sur la liste électorale générale et sur la LESP lors des élections provinciales



2.

Nous utilisons dans cette note, l'indicateur le plus large, l'âge atteint par l'individu dans l'année, soit la différence entre l'année du recensement et l'année de naissance de l'individu, plutôt que l'âge révolu de l'individu, qui est l'âge au dernier anniversaire de l'individu. Ce choix induit une surestimation potentielle du nombre de personnes éligibles à l'inscription sur les listes électorales. Selon le recensement, il y avait, en 2019, 4 120 résidents français âgés de 17 ans dont 3 637 nés en Nouvelle-Calédonie

3.

Les analyses sont basées sur les données du recensement mises à disposition par l'ISEE en opendata :

<https://www.isee.nc/publications/la-nouvelle-caledonie-en-cartes-et-en-chiffres/donnees-du-recensement-2019-en-open-data>

4.

L'évaluation de l'Institut de la statistique de Nouvelle-Calédonie (Isee) des près de 26 000 nouveaux électeurs inscrits sur la LESP suite à la réforme en cours d'adoption se décompose de 12 441 natifs exclus de la LESP en 2024 et de 13 400 les citoyens français résidant en Nouvelle-Calédonie, en continu depuis au moins 10 ans, qui seraient nouvellement éligibles à l'inscription sur la LESP en 2024. Voir Philippe Bas, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, 20 mars 2024, p.42.

<https://www.senat.fr/rap/l23-441/l23-4411.pdf>

En premier lieu, il est possible d'appréhender l'impact du projet de loi constitutionnelle en comparant les listes électorales spéciales provinciale (LESP) et référendaire (LESC). À l'heure actuelle, les différences majeures entre les listes électorales spéciales provinciale (LESP) et référendaire (LESC) résident, en effet, dans l'inscription d'office des citoyens de statut civil coutumier et la possibilité pour les personnes nées en Nouvelle-Calédonie d'être inscrites sur la LESC. En accordant le droit de vote aux élections provinciales aux natifs de Nouvelle-Calédonie la réforme en cours d'examen au Parlement rapproche *de facto* les deux listes électorales. La comparaison entre les inscrits pour les provinciales 2019 et pour le référendum 2020 est de ce point de vue instructive. En effet, **avec près de 181 000 inscrits sur la LESC 2020**, dont près de 3 500 résidents âgés de 17 ans² en 2019³, **autour de 7 500 citoyens âgés de plus de 18 ans en 2019, essentiellement nés en Nouvelle-Calédonie, étaient exclus des élections provinciales**⁴, ce qui représente environ 4% des 170 000 inscrits de 2019.

Cependant, pour intéressantes que soient ces données, en prenant pour base les inscrits sur les listes électorales, elles entérinent l'équivalence entre inscrits, d'une part, et résidents, d'autre part, en Nouvelle-Calédonie. Si le destin de la Nouvelle-Calédonie doit être dans les mains de ses habitants, il convient de privilégier comme base de travail ces derniers. Il en résulte que la simple comparaison des listes électorales spéciale provinciale et générale surestime le nombre réel des, pour reprendre les termes utilisés dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, « électeurs installés de façon permanente en Nouvelle-Calédonie après l'approbation de l'accord en novembre 1998 - donc depuis 25 ans pour certains - (et qui) ne (peuvent) toujours pas participer à l'élection des membres du congrès » et des citoyens français nés en Nouvelle-Calédonie, et qui y résident toujours aujourd'hui, et ne peuvent participer aux élections provinciales alors même qu'ils peuvent voter à toutes les autres élections et, généralement, ont aussi pu participer aux trois consultations d'autodétermination de 2018, 2020 et 2021.

Dans cette perspective, les seules données fiables disponibles pour estimer le plus précisément possible les résidents néo-calédoniens privés de droit de vote datent de 2019, année du dernier recensement. Or, lors du recensement de 2019 en Nouvelle-Calédonie, il y avait près de 197 498 résidents français de 18 ans et plus. **Sur la base des règles en vigueur pour l'inscription sur la LESC 2020, le différentiel entre nombre d'inscrits et nombre de résidents néo-calédoniens majeurs est de 17 000, soit 9% du nombre de résidents néo-calédoniens majeurs.** Ainsi, sans intégrer l'inscription des personnes ayant résidé de manière continue en Nouvelle-Calédonie pendant 10 ans, avec les règles de la LESC telles qu'appliquées en 2020, la situation se rapproche de celle en vigueur en 1999.

Pour les élections provinciales de 2019, il y avait, pour mémoire, 169 552 inscrits sur la LESP. Par conséquent, **le nombre de résidents néo-calédoniens non-habilités à voter lors des élections provinciales de 2019 peut être estimé (au maximum) à 28 000, soit 14% des résidents néo-calédoniens majeurs.**

Le projet de réforme constitutionnelle accorde le droit de vote aux élections provinciales aux résidents français de Nouvelle-Calédonie âgés de plus de 18 ans, natifs de Nouvelle-Calédonie ou résidents depuis plus de 10 ans en Nouvelle-Calédonie. Il est possible de simuler, à partir des données du recensement de 2019, quel aurait été le corps électoral des élections

provinciales de 2019 dans l'hypothèse où ces règles auraient été en vigueur. **Le nombre d'inscrits aurait été de 171 020 individus si les règles en cours de discussion parlementaire avaient été en vigueur.** La différence avec le nombre d'inscrits aux élections provinciales 2019 est donc faible, 1 468 inscrits, soit **une hausse de 0,9% du nombre d'inscrits aux élections provinciales 2019.**

Sur la base du recensement de 2019, il est également possible d'estimer le nombre de nouveaux inscrits potentiels satisfaisant, en 2024, aux conditions pour être inscrites sur les listes électorales pour les élections provinciales. Il y a environ **18 000 habitants de nationalité française âgés de 13 à 17 ans en 2019 et nés en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'autour d'un millier de la même tranche d'âge y demeurant depuis 10 ans au moins.** Le nombre de citoyens français de plus de 18 ans, résidant depuis plus de 10 ans en Nouvelle-Calédonie en 2024 (sans atteindre cette durée en 2019) est 6 600. Le flux de nouveaux électeurs sur la LESP entre 2019 et 2024 serait donc de **25 600.**

Cependant, il est probable que l'impact réel de la réforme proposée aurait été très différent de ce que laisse apparaître notre simulation et que le nombre d'inscrits aux élections provinciales de 2019 aurait été beaucoup plus élevé avec les règles en discussion. En effet, bien que l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnel précise que « l'inscription sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie permet notamment de s'assurer que l'électeur y réside au jour du scrutin », il est plus que douteux que cela soit le cas en Nouvelle-Calédonie. En effet, pour les élections municipales 2020, il y avait 213 047 inscrits sur les listes électorales générales (LEG) et seulement 201 618 résidents français de 17 ans et plus lors du recensement de 2019. **Il y avait donc un surplus d'au moins 11 500 inscrits**⁵. Outre les résidents, toute personne soumise aux impôts locaux de la commune ou ayant le statut de gérant ou d'associé d'une entreprise de la commune peut, bien sûr, être inscrite sur les listes électorales de la commune. Il est peu plausible que cela explique la plus grande partie de la différence constatée.

5.

Outre les décès qui ne sont pas pris en compte, la population a diminué entre 2019 et 2020 sous l'effet d'un solde migratoire négatif selon L. Gooding, « Bilan démographique 2022 - Nouvelle-Calédonie », *Isee Synthèse*, n°69, Septembre 2023, pp. 1-7

Le fait que les communes de Nouvelle-Calédonie ne soient pas connectées au répertoire électoral unique institué par la loi de 2016 rend probable que le départ de résidents néo-calédoniens ne s'accompagne pas d'une radiation de ces derniers des listes électorales. Au-delà des explications idiosyncratiques, la forte croissance de l'abstention constatée lors des derniers scrutins n'est pas cohérente avec l'idée d'un électorat frustré par son exclusion des scrutins provinciaux et référendaires néo-calédoniens et donc politiquement mobilisé. Celle-ci ne prend sens que conjointement avec la précédente hypothèse relative au défaut de radiation des résidents quittant la Nouvelle-Calédonie. Pour mémoire, l'abstention a progressé respectivement de 14 et 15 points lors du premier tour des élections municipales 2020⁶ et présidentielle 2022. En outre, les estimations passées des comportements des différents segments électoraux lors du premier tour des élections présidentielles et législatives indiquaient également une progression de l'abstention au sein de l'électorat de statut civil commun (de manière prépondérante non-Kanak), ainsi que dans les deux composantes de cet électorat - les inscrits sur la LESC et les non-inscrits sur la LESC⁷.

Les non-radiations de résidents quittant la Nouvelle-Calédonie s'inscrivent dans un contexte général de mal-inscription. Bien qu'ils résident et travaillent dans le Grand Nouméa, de nombreux électeurs restent, par exemple, inscrits dans leur commune d'origine, notamment dans les îles. Ainsi il y avait 22 234 inscrits

6.

À l'inverse de la situation en métropole, il n'y a plus de cas actif de COVID19 entre le 7 mai 2020 et 7 mars 2021 en Nouvelle-Calédonie

7.

Voir Sylvain Brouard, Samuel Gorohoua et Anthony Tutugoro, « Mobilisation et polarisation électorales en Nouvelle-Calédonie en 2022 », *Pôle Sud*, 2023, 58 (1), pp. 97-115

aux élections municipales 2020 dans la province des Iles Loyauté alors qu'il n'y avait que 12 928 résidents de 17 ans et plus au recensement de 2019. La peur de perdre son droit de vote, lors des séjours en métropole pour raisons professionnelles ou pour les études, dissuade également toute demande de changement d'inscription sur les listes électorales.

Notre analyse, en particulier de la situation en 2019, atteste qu'il y a une confusion dommageable entre résidents et électeurs dans le présent projet de loi constitutionnelle qui induit une surestimation tant du nombre d'exclus du suffrage en Nouvelle-Calédonie que du nombre de nouveaux électeurs potentiels pour les prochaines élections provinciales. Ces biais sont particulièrement néfastes politiquement puisqu'ils tendent simultanément à surévaluer la nécessité démocratique de la réforme constitutionnelle pour le gouvernement, une majorité des parlementaires et les partis non-indépendantistes calédoniens ainsi qu'à alarmer exagérément les indépendantistes et les Kanaks quant à une possible marginalisation électorale, à court terme, du peuple autochtone. La crise actuelle en Nouvelle-Calédonie plonge ses racines dans une histoire tourmentée. Cependant incontestablement, la crispation des deux camps calédoniens et de l'exécutif sur le projet de réforme constitutionnelle, tant pour pousser à son adoption rapide que pour l'empêcher, a abouti à une impasse et a constitué le déclencheur des émeutes à Nouméa. De notre point de vue, toute réforme du corps électoral provincial devrait être accompagnée d'un toilettage des listes électorales en Nouvelle-Calédonie, notamment en intégrant les communes de Nouvelle-Calédonie au registre électoral unique, et, le cas échéant, d'une clarification des modalités permettant l'inscription et le maintien sur la liste électorale générale.

Édition : Florent Parmentier

Mise en forme : Marilyn Augé

Pour citer cette note : BROUARD (Sylvain) « L'impact de la modification du corps électoral provincial en Nouvelle-Calédonie », *Sciences Po CEVIPOF*, mai 2024, 5 p.

© CEVIPOF, 2024 Sylvain Brouard