

**Voeu n° 98-05 du 17 décembre 1998  
relatif à l'emploi local**

Le Comité Economique et Social du Territoire de la  
Nouvelle-Calédonie,

Conformément à la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988  
modifiée portant dispositions statutaires et préparatoires à  
l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ;

Vu la délibération n° 122 du 8 août 1990 modifiée portant organisation et fonctionnement du Comité Economique et Social ;

Vu la délibération n° 96/01/CES du 14 mars 1996 modifiée portant règlement intérieur du Comité Economique et Social ;

Vu l'autosaisine du Comité Economique et Social en date du 27 juillet 1998 déposée par M. Champion, M. Croizard, M. Desouches, M. Felomaki et M. Morault ;

Vu l'avis du Bureau en date du 7 décembre 1998 ;

A adopté, lors de la séance plénière en date du 17 décembre 1998, les dispositions dont la teneur suit :

### Préambule :

La notion "d'emploi local" est apparue officiellement en Nouvelle-Calédonie, dans le texte de l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998. Il prévoit le transfert immédiat au Territoire de la compétence en matière de droit à l'emploi et dispose dans son article 3.1.1 que "la Nouvelle-Calédonie mettra en place, en liaison avec l'Etat, des mesures destinées à offrir des garanties particulières pour le droit à l'emploi de ses habitants. Pour les professions indépendantes, le droit d'établissement pourra être restreint pour les personnes non établies en Nouvelle-Calédonie. Pour les salariés du secteur privé et pour la Fonction Publique Territoriale, une réglementation locale sera définie pour privilégier l'accès à l'emploi de ses habitants".

L'Avant Projet de Loi Organique est venu préciser cette notion d'emploi local dans son article 23 : "Au regard de la situation du marché du travail, la Nouvelle-Calédonie prend, au seul bénéfice des personnes qui y sont durablement installées et notamment des citoyens de la Nouvelle-Calédonie, des mesures visant à favoriser leur accès à l'emploi salarié."

"De telles mesures sont également appliquées à la fonction publique territoriale et communale."

Ces articles établissent la base du principe d'un emploi local sur le Territoire.

Le projet de révision de la Constitution qui permet l'application de l'Accord de Nouméa a été approuvé par le Congrès à Versailles le 6 juillet 1998. De ce fait, les dispositions relatives au futur statut de la Nouvelle-Calédonie figurent dorénavant dans la loi fondamentale de la République Française.

La notion d'emploi local est ainsi "constitutionnalisation" et selon la hiérarchie des normes, sa valeur est supérieure à toute autre loi.

Toutefois, les dispositions relatives à l'emploi local qui seront précisées ultérieurement par les Lois du pays, ont suscité de nombreuses interprétations, bases des incertitudes créées dans l'esprit de la population calédonienne.

Le Comité Economique et Social a donc entrepris une étude complète de la notion d'emploi local dans un esprit de sérénité et en dehors du climat passionnel qui a pu être observé par le passé.

### I - La notion d'emploi local

Dans un premier temps, le Comité Economique et Social a cherché à appréhender la notion d'emploi local au travers des différents textes antérieurs afin de démontrer la légitimité de son existence.

Dans un deuxième temps, il a estimé qu'une définition de l'emploi local était nécessaire.

Au cours de son étude, il s'est avéré que l'Accord de Nouméa était conforme aux textes européens régissant les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) dont fait partie la Nouvelle-Calédonie.

En effet, la Nouvelle-Calédonie ne s'est pas tenue à l'écart du mouvement général se déroulant au sein des relations CEE/PTOM, en ce qui concerne la protection des emplois locaux.

#### A/ Les origines

Les articles 131 à 135 du Traité de Rome de 1957 constitutifs de la Communauté Economique Européenne concernent l'Association avec les PTOM. Leur but est "la promotion du développement économique et social des PTOM et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble".

Pour ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, grand principe applicable à tous les Etats membres, l'article 135 indique que "sous réserve des dispositions qui régissent la santé publique, la sécurité publique et l'ordre public, la liberté de circulation des travailleurs des PTOM dans les Etats membres et des travailleurs des Etats membres dans les PTOM sera réglée par des conventions ultérieures qui requièrent l'unanimité des Etats membres". Jusqu'à présent, aucune convention n'a été conclue dans ce domaine. Toutefois, des décisions du Conseil Européen sont intervenues et prévoient une forme d'emploi local pour les PTOM.

#### 1. Les textes européens en vigueur

L'Association prévue par le Traité de Rome, selon les Accords de Lomé qui s'écartent du parallélisme traditionnel avec les Etats Afrique Caraïbes Pacifique (ACP), est précisée par le Conseil Européen dans sa décision 91/482 du Conseil en date du 25 juillet 1991. En conséquence, seul est applicable aux PTOM, le régime des décisions du Conseil et non les dispositions générales du Traité, ni le droit dérivé de ces dispositions.

Si la liberté de circulation n'est pas applicable aux TOM en l'absence des Conventions prévues à l'article 135 du Traité de Rome, la liberté d'établissement et de prestation de services, dont le droit d'entrée et de séjour est le complément nécessaire s'applique dans les conditions définies par l'article 176 de la décision n° 86/283 du Conseil en date du 30 juin 1986 prise en application de l'article 136. Cette décision interdit, à chaque Etat membre, de pratiquer une discrimination entre ses ressortissants et ceux des autres Etats membres.

En effet, un ressortissant d'un PTOM possédant la nationalité d'un Etat membre, peut librement circuler dans la communauté sans qu'il n'y ait forcément réciprocité, puisque les règles relatives à la circulation des travailleurs au sein de la communauté ne s'appliquent aucunement à l'entrée d'un PTOM.

La Cour de Justice des Communautés Européennes, dans sa décision du 12 décembre 1990, "Peter Kafer et Andréa Procacci, contre Etat français", a précisé la signification de l'article 176. Il en ressort que "l'interdiction de discrimination, peut être invoquée devant les autorités compétentes d'un PTOM, par un ressortissant d'un Etat membre, autre que celui avec lequel ce PTOM entretient des relations particulières, aux fins de s'y établir ou d'y effectuer une prestation de service dès lors que l'intéressé remplit les conditions exigées des nationaux non établis dans ce PTOM ou s'il s'avère que l'Etat membre, dont il est ressortissant, assure un traitement identique aux personnes originaires du PTOM en question".

Quant au Conseil d'Etat, ce dernier a admis, dans les arrêts d'assemblée du 8 janvier 1982, Butin et Ah Won, que des nécessités propres aux TOM, dont l'article 74 de la constitution énonce "qu'ils ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République" peuvent justifier qu'il soit dérogé à des principes généraux du droit. Mais la nécessité de ces dérogations doit être dûment établie, c'est-à-dire que les équilibres sociaux du Territoire d'Outre-Mer concerné doivent être gravement mis en péril.

Une fois la légitimité reconnue de l'existence d'un emploi local, le Comité Economique et Social a essayé d'appréhender les causes économiques et sociales sur le Territoire. Le chômage en augmentation et les privilèges accordés à certaines personnes extérieures (primes d'éloignement, logement et véhicule) ont entraîné une volonté exacerbée d'une protection des emplois et par là même, d'un rééquilibrage en faveur des Calédoniens.

## 2. Les données économiques et sociales du Territoire

La notion de protection d'un emploi local en Nouvelle-Calédonie a peut être pour origine une donnée économique non négligeable : le chômage des Calédoniens. En effet, le flux mensuel des demandeurs d'emplois inscrits à l'Agence Pour l'Emploi est de 7.900 par mois. L'Agence ne considère que les demandeurs d'emplois enregistrés chez elle, ayant ou non été salariés.

Selon l'Institut Territorial de la Statistique et des Etudes Economiques (ITSEE), le nombre de chômeurs c'est à dire, toutes les personnes d'un âge supérieur à 14 ans qui sont sans travail, sans emploi salarié ou non salarié, disponibles pour travailler et, à la recherche effective d'un travail (réf. : TEC 1997), s'élève à 15.018 en 1996, ce qui correspond à environ 18,6 % de la population active calédonienne. En revanche, la conception du chômage calédonien, n'est pas la même selon les secteurs d'activités.

Les revendications syndicales se sont accrues au cours de la dernière décennie et auraient pour origine, selon certains, l'embauche abusive de personnes extérieures dans des emplois peu qualifiés accessibles aisément à la population locale.

Dans le secteur privé, le Comité Economique et Social a pris conscience que les problèmes liés à l'emploi local étaient moins importants. Les employeurs privés donnent la préférence en priorité à la personne compétente disponible sur place pour des raisons évidentes de coût.

Au sein de la fonction publique, le problème est différent puisqu'il s'y effectue un roulement constant de fonctionnaires d'Etat. En effet, il faut obligatoirement être de nationalité française pour intégrer la Fonction Publique, ceci, en ce qui concerne les emplois comportant une participation directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités (article 48 § 4 du Traité de 1957). Les ressortissants Européens peuvent donc pourvoir aux autres emplois de l'administration d'Etat.

En revanche, la Nouvelle-Calédonie est un petit Territoire où les moindres avantages accordés à des personnes considérées comme extérieures prennent une ampleur démesurée auprès des habitants qui se sentent lésés.

Le Comité Economique et Social remarque que les séjours des fonctionnaires d'Etat ne sont plus prolongés au-delà du maximum légal. Ce dernier est passé d'un séjour de 3 ans renouvelables une fois, à 2 ans renouvelables une fois. Peu de dérogations sont désormais, accordées.

En outre, pour les fonctionnaires qui ont une durée de séjour plus longue, la prime d'éloignement n'est plus accordée passé un certain délai.

Le Comité Economique et Social estime que le chômage provient notamment :

- de l'insuffisance de création de nouveaux emplois
- d'un manque important de formations,
- et de l'absence d'expérience professionnelle de la jeunesse.

Mais il est vrai que l'Université Française du Pacifique (UFP) qui est de création récente (1988) ne propose pas tous les cursus universitaires.

En conséquence, les employeurs ayant toujours donné la préférence à la compétence ou aux diplômes, la jeunesse calédonienne a été, pendant un certain temps, exclue des postes à responsabilité. Toutefois, cela tend à disparaître, les relations entre l'UFP et les universités métropolitaines se sont accrues, permettant aux étudiants d'obtenir des diplômes en adéquation avec les besoins du marché calédonien.

### B) Une nécessaire définition

Les avis étant multiples, le Comité Economique et Social a cherché à encadrer cette notion d'emploi local, ceci afin d'éviter les interprétations trop rapides de l'Accord de Nouméa et de l'Avant Projet de Loi Organique relatif à la Nouvelle-Calédonie.

Le Comité Economique et Social tient à préciser que les titulaires actuels d'un emploi que se soit dans la Fonction Publique ou dans le Secteur Privé, ne verront, en aucune façon, leur situation remise en cause. L'Avant-Projet de Loi Organique le prévoit clairement dans son article 23 : la mise en place d'une forme d'emploi local sera effectuée, sous réserve que les mesures qui seront prises à cet effet "ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient, à la date de leur publication, les autres salariés."

Il estime que les revendications de certains syndicats ne reposent pas sur une définition de l'emploi local correspondant aux réalités économiques du Territoire.

Cette notion a vu le jour dans certains débats syndicaux pour limiter la venue des Métropolitains alors que la Nouvelle-Calédonie est encore un territoire français. Le terme "Métropolitain" s'entendant au sens large, c'est à dire, qu'il englobe toutes les personnes provenant de la Métropole mais aussi des Départements d'Outre-Mer (DOM).

En ce qui concerne l'embauche des étrangers, celle-ci fait l'objet d'une réglementation stricte et d'une procédure assez lourde : un étranger, ressortissant européen ou autre, doit obligatoirement obtenir en premier lieu, une autorisation de travail, puis, s'il veut postuler à une offre d'emploi, le Directeur du Travail, dans le cadre de son rôle de contrôle, vérifie qu'il ne prendra pas un poste qu'un calédonien pourrait valablement occuper. La réglementation applicable pour le travail salarié des étrangers prévoit automatiquement une procédure d'autorisation de travail. En revanche, lorsque l'étranger veut travailler en indépendant (ex : agence de voyage, immobilier, avocat, profession médicale et paramédicale), cette procédure ne s'applique que pour des secteurs d'activités économiques réglementés.

Il est à noter qu'en Nouvelle-Calédonie, les étrangers salariés ressortissants des Etats membres de la Communauté Européenne et ceux des autres pays du monde sont soumis à la même réglementation. Il n'en est pas de même en ce qui concerne les professions indépendantes. Par la décision du Conseil Européen n° 91/482/CEE du 25 juillet 1991, relative à l'association de la communauté avec les PTOM, les ressortissants des Etats membres bénéficient du même droit à l'établissement que les ressortissants de l'Etat avec lequel le PTOM entretient des relations particulières. C'est à dire qu'ils n'ont pas l'obligation comme les étrangers des autres pays du monde de passer par le Consulat du pays où ils veulent s'établir pour avoir une autorisation de s'y installer. Toutefois, dans les 3 mois de leur arrivée sur le Territoire, ils doivent demander une carte de séjour ainsi qu'une autorisation de pratiquer une activité indépendante.

Les revendications discriminatoires envers les Métropolitains, n'ont pas lieu d'exister. Dans le secteur privé, les chefs d'entreprises n'appliquent qu'un seul critère lors de l'embauche, celui de la compétence.

Dire que les emplois peu qualifiés sont occupés par des Métropolitains ne correspond pas à une réalité économique.

Par ailleurs, tant que les Calédoniens n'auront pas les diplômes ou compétences requis, les postes à responsabilité seront occupés par les personnes qui les possèdent.

Au cours de son étude, le Comité Economique et Social a pu observer que les socioprofessionnels refusaient l'application d'un emploi dit "localisé", c'est-à-dire réservé aux habitants d'une Commune ou d'une Province.

Dans la pratique, la situation est différente, si une personne est compétente dans une profession déterminée, il est légitime et logique que cette dernière puisse trouver du travail non loin de son lieu de résidence. L'application effective d'un emploi localisé se fait au cas par cas et ne doit pourtant pas être généralisée.

En ce qui concerne la Fonction Publique, la situation est claire puisque l'article 2 de la Constitution interdit d'opérer une distinction entre les candidats d'origine Métropolitaine et ceux d'origine Néo-Calédonienne pour l'accès à la Fonction Publique du Territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Le Tribunal Administratif de Nouméa dans une décision du 13 novembre 1996 "Mlle Hervieu" a considéré illégal le refus d'intégration dans le cadre Territorial de l'Enseignement de Nouvelle-Calédonie opposé à un Professeur certifié au motif que les postes disponibles dans sa discipline, peu nombreux, devraient être réservés à des Néo-Calédoniens. Le Tribunal Administratif, dans cet arrêt, met en avant le principe de la compétence.

On ne peut réserver les emplois aux Calédoniens dans un secteur déterminé au seul motif qu'ils sont peu nombreux. Seules, la compétence et les qualifications de la personne postulante doivent primer.

En ce qui concerne la "citoyenneté" prévue par l'Accord de Nouméa, l'Avant Projet de Loi Organique répond aux interrogations du Comité Economique et Social dans son article 189. Cette disposition définit le citoyen comme étant celui qui possède le droit de vote sur le Territoire, c'est-à-dire, qui y est domicilié depuis au moins 10 ans.

Pour le jeune, cette condition s'applique aussi. Toutefois, si l'un des parents est considéré comme électeur, l'enfant sera citoyen, du fait de cette ascendance.

Le Comité Economique et Social remarque que les jeunes Calédoniens ont besoin des formations et des compétences de personnes extérieures pour assurer une évolution certaine de leurs capacités et ainsi, assurer leurs places aux postes les plus élevés, au sein des entreprises comme au sein de la Fonction Publique. L'apport extérieur s'avère nécessaire pour assurer la pérennité et l'évolution économique du Territoire.

## II - L'application future de la notion

L'Accord de Nouméa prévoit, dans son préambule : "si l'accession des canaques aux responsabilités demeure insuffisante et doit être accrue par des mesures volontaristes, il n'en reste pas moins que la participation des autres communautés à la vie du Territoire lui est essentielle".

Cet article pose la base d'une volonté pour une non exclusion des habitants du Territoire, quelque soit leur ethnie ou origine sociale même si la priorité semble être donnée aux mélanésiens.

L'esprit de l'Accord de Nouméa va plutôt dans le sens d'une continuité relationnelle du point de vue économique avec la Métropole, plutôt que vers une fermeture. Pour des raisons évidentes, la Nouvelle-Calédonie a pu se développer grâce aux apports extérieurs et, est encore économiquement, dépendante de ces derniers.

### A/ Le développement à poursuivre

Pour que la Nouvelle-Calédonie puisse acquérir un niveau d'indépendance économique, elle doit évoluer avec l'appui d'investisseurs extérieurs. Force est de constater que, selon la Chambre de Métiers, 59,4 % des artisans sont d'origine extérieure au Territoire.

En conséquence, la Nouvelle-Calédonie ne peut se permettre la mise en place de barrières, si elle veut continuer à bénéficier de ces apports extérieurs. L'avenir de la Nouvelle-Calédonie dépend de la venue de nouveaux investisseurs. L'Accord de Nouméa ne recherche donc pas à rejeter les Métropolitains du monde du travail. Les familles des investisseurs futurs auront droit, comme tout un chacun, d'accéder au marché du travail. Bien entendu, le critère de la compétence s'appliquera en l'espèce.

L'article 3.1.1. de l'Accord de Nouméa ajoute que "pour les professions indépendantes, le droit d'établissement pourra être restreint pour les personnes non établies en Nouvelle-Calédonie".

Il ne faut pas voir cette disposition comme une fermeture aux patentés. Cela concerne surtout des secteurs d'activités plus spécifiques comme celui d'avocat ou de médecin. Il s'agit de protéger les secteurs sensibles d'activités en Nouvelle-Calédonie.

Le Comité Economique et Social remarque que les personnes soumises au régime de la patente commencent souvent seules afin de mieux assurer le développement de leurs activités pour ensuite devenir des employeurs.

Il pense que les propos discriminatoires envers l'emploi des Métropolitains ne peuvent s'appliquer en pratique, au risque de créer une forme de sectarisme. Le repli sur soi-même n'a jamais bénéficié aux Nations ou populations qui l'ont pratiqué dans le passé. Une fermeture à l'encontre de la Métropole aboutira sûrement, de la part de celle-ci, à une fermeture aux Calédoniens.

Le Comité Economique et Social souhaite le respect du préambule de l'Accord de Nouméa qui précise "que les communautés qui vivent sur le Territoire ont acquis, par leur participation à l'édification de la Nouvelle-Calédonie, une légitimité à y vivre et à continuer de contribuer à son développement. Ces communautés sont indispensables à son équilibre social et au fonctionnement de son économie."

### ***B/ Les évolutions internes***

La Métropole a joué un rôle non négligeable dans l'évolution de la Nouvelle-Calédonie par ses apports tant financiers qu'humains. Comme il l'a été démontré supra, il est nécessaire que cette dernière puisse continuer à en bénéficier. Toutefois, les Calédoniens doivent prendre conscience du rôle qu'ils ont à jouer dans le développement du Territoire et l'évolution professionnelle des générations futures. Afin d'accéder à des emplois plus qualifiés au sein des entreprises ou de la fonction publique, il est nécessaire que le Territoire s'en donne les moyens, c'est-à-dire, favorise la formation de ses habitants.

Le Comité Economique et Social a pu constater que les organismes formateurs territoriaux proposaient trop souvent les mêmes formations. A l'heure actuelle, ces dernières ne sont pas toujours en adéquation avec les réels besoins des entreprises calédoniennes.

Il s'est rendu compte au cours de son étude que, les employeurs du secteur public comme privé n'effectuaient que trop rarement une gestion prévisionnelle de leurs besoins humains.

Dans le secteur privé, les employeurs ont des difficultés pour former un jeune, faute de temps. Il faut inciter les entreprises à former leur personnel pour qu'il accède aux postes plus élevés.

L'Accord de Nouméa prévoit la nécessité des formations qui permettra à la Nouvelle-Calédonie de subvenir à ses propres besoins. Par exemple, l'article 3-2-1 prévoit "qu'une formation sera mise en place pour préparer des Néo-Calédoniens à l'exercice de responsabilités dans le domaine des relations internationales".

L'Accord n'oublie pas la formation des hommes en tant que facteur important du développement économique : article 4-1-1 de l'Accord de Nouméa "les formations devront, dans leur contenu et leur méthode, mieux prendre en compte les réalités locales, l'environnement régional et les impératifs du rééquilibrage".

"L'Université devra répondre aux besoins de formation et de recherche propre à la Nouvelle-Calédonie".

Le Comité Economique et Social tient à mettre l'accent sur cette nécessité des formations futures pour rendre la jeunesse plus compétitive. En effet, l'Accord de Nouméa ne va pas dans le sens d'une protection absolue des emplois mais plutôt vers une augmentation des compétences pour que la population locale accède à la prise de responsabilités.

La formation de la nouvelle génération permettra, par la suite, à cette dernière de former les générations futures : article 4-1-1 "le nouveau partage de compétences devra permettre aux habitants de la Nouvelle-Calédonie d'occuper d'avantage les emplois de formateurs".

### **III - Propositions du Comité Economique et Social**

Le Comité Economique et Social émet le vœu :

- que le seul critère applicable lors d'une embauche soit "à compétence égale, la priorité doit être donnée au travailleur local". Bien entendu, cette donnée reste à la discrétion de l'employeur
- de définir le travailleur local comme étant une personne possédant ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie (source Loi Référendaire de 1988)
- d'organiser la protection des emplois peu qualifiés et facilement accessibles aux Calédoniens
- d'assurer, pour l'avenir, les formations nécessaires afin de faire progressivement accéder les Calédoniens aux emplois correspondant à des fonctions de responsabilité
- que la Nouvelle-Calédonie ne se ferme pas à la Métropole, pilier de son développement économique et social.

Le Comité Economique et Social souhaite le respect de l'esprit du préambule de l'Accord de Nouméa, qui vise à :

- éviter le rejet global des Métropolitains, principaux investisseurs potentiels
- éviter un protectionnisme exacerbé pour permettre l'installation de nouvelles personnes sur le Territoire
- permettre une prise de conscience générale sur l'importance de l'apport des compétences nouvelles.

Le Comité Economique et Social propose enfin :

- de faire prendre conscience aux étudiants Calédoniens que le principal critère qui s'appliquera lors d'une embauche sera celui de la compétence
- d'inciter les jeunes Calédoniens à acquérir un esprit de compétition pour accéder à des hauts niveaux de qualification
- d'orienter la jeunesse vers des métiers, des formations et des études correspondant aux intérêts économiques du Territoire
- la prise en compte, par la future Loi Organique, des spécificités locales lors de l'organisation des concours.

#### IV - Conclusion

La notion d'emploi local a été pendant longtemps sur la scène syndicale et alimente aujourd'hui le débat politique. Introduite dans l'Accord de Nouméa, son application permettra aux Calédoniens d'accéder à des postes autrefois confiés à des personnes extérieures au Territoire et de favoriser ainsi l'accès à plus de responsabilités et à la prise en charge de leur devenir.

Le Comité Economique et Social espère que les comportements futurs des Calédoniens évolueront dans un esprit de tolérance à l'écart des attitudes inacceptables que peuvent entraîner la xénophobie et l'exclusion.

La Nouvelle-Calédonie doit relever le plus grand des défis, c'est-à-dire, assurer son développement économique dans un avenir de paix.

*La Secrétaire,*  
Masijem SIBAN

*Le Président,*  
Bernard PAUL