

N° 593

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission d'information (2) effectuée en Nouvelle-Calédonie du 17 au 27 septembre 2010,

Par MM. Christian COINTAT et Bernard FRIMAT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. Yves Détraigne, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung, François Zocchetto.

(2) Cette mission d'information est composée de : MM. Christian Cointat et Bernard Frimat

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE PERTINENTE ET EFFICACE, UNE STABILITÉ POLITIQUE A PRÉSERVER	9
A. UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE PERFORMANTE	9
1. <i>De l'affrontement au dialogue : les accords de Matignon</i>	9
2. <i>Les modalités d'évolution de l'archipel définies par l'accord de Nouméa</i>	11
3. <i>L'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie</i>	13
B. UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL À CONFORTER FACE AUX ENJEUX POLITIQUES	17
1. <i>Les élections provinciales du 10 mai 2009</i>	17
2. <i>Les signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie et la question du drapeau</i>	18
3. <i>La crise politique</i>	20
C. LA PRISE EN COMPTE DE L'IDENTITÉ KANAK	23
1. <i>Une prise en compte consacrée par l'accord de Nouméa</i>	23
a) <i>La valorisation de la culture kanak</i>	23
b) <i>La reconnaissance du droit coutumier</i>	24
2. <i>Le sénat coutumier</i>	28
3. <i>La citoyenneté calédonienne</i>	30
D. LA SITUATION DE LA JUSTICE EN NOUVELLE-CALÉDONIE	32
1. <i>La cour d'appel et le tribunal de première instance de Nouméa</i>	32
2. <i>Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie</i>	34
3. <i>La situation critique du centre pénitentiaire de Nouméa</i>	35
II. LA MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES, MOTEUR DE L'ACCORD DE NOUMÉA	38
A. LE RÔLE INDISPENSABLE DE L'ÉTAT, GARANT DU RESPECT DE L'ACCORD DE NOUMÉA	38
1. <i>Un échéancier adapté en 2009</i>	38
2. <i>La convention-cadre relative aux transferts de compétences</i>	43
B. L'ÉTAT DES LIEUX DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PAR SECTEURS	46
1. <i>Le droit civil, l'état civil et le droit commercial</i>	46
2. <i>Police et sécurité en matière de circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien</i>	48
3. <i>Police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie et sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales</i>	49
4. <i>Enseignement du second degré public et privé, enseignement primaire privé et de santé scolaire</i>	51
5. <i>Sécurité civile</i>	53
6. <i>L'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)</i>	55
7. <i>L'agence de développement de la culture kanak (ADCK)</i>	56
8. <i>Le centre de documentation pédagogique (CDP)</i>	56

C. LES TRANSFERTS À VENIR ET LES PERSPECTIVES POUR L'APRÈS 2014	58
1. <i>Le travail de préparation</i>	58
2. <i>Le lancement des discussions sur l'après 2014</i>	60
3. <i>La réunion d'un Comité des signataires élargi en 2011</i>	61
III. LES SUCCÈS ET LES DÉFIS DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ENTRE LE NORD ET LE SUD	62
A. LA CONCRÉTISATION DES GRANDS PROJETS D'EXPLOITATION DU NICKEL	62
1. <i>Le lancement de l'usine du nord, emblème du rééquilibrage</i>	63
2. <i>Les progrès de l'usine de Goro (province sud)</i>	66
3. <i>Le schéma de mise en valeur des richesses minières</i>	68
B. LES ENJEUX DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	69
1. <i>La question de la clef de répartition</i>	69
2. <i>La formation et la promotion sociale de la jeunesse kanak</i>	72
3. <i>Le développement de l'intercommunalité et la problématique foncière</i>	76
EXAMEN EN COMMISSION	81
ANNEXE 1 - Programme du déplacement en Nouvelle-Calédonie du 18 au 26 septembre 2010	85
ANNEXE 2 - Accord de Nouméa	89
ANNEXE 3 - IXème Comité des signataires de l'accord de Nouméa 8 juillet 2011	101
ANNEXE 4 - Convention-cadre	109
ANNEXE 5 - Les organisations de la société kanak	113
ANNEXE 6 - Enseignement public : répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces	115
ANNEXE 7 - Enseignement privé : répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces	117

Mesdames, Messieurs,

Depuis vingt-trois ans, la Nouvelle-Calédonie connaît la paix et la stabilité. Elle a ouvert une nouvelle étape de son histoire lorsque, pour mettre un terme aux affrontements et aux violences, à la fin des années 1980, des hommes ont choisi le dialogue. Ils ont eu la force et le courage de dépasser les antagonismes pour inventer autre chose qu'un simple statut répartissant les compétences et définissant les rapports entre pouvoirs publics, et pour trouver le consensus et l'apaisement.

A l'issue de leurs discussions dans le jardin de l'hôtel Matignon, en juin 1988, Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur engageaient ainsi le processus des accords de Matignon (26 juin 1988), plus tard complété et approfondi par l'accord de Nouméa (5 mai 1998). Ils faisaient le pari du destin commun, un pari que les acteurs d'aujourd'hui se doivent d'honorer et de faire vivre.

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998, approuvé lors de la consultation de la population du 8 novembre 1998, et concrétisé par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 et la loi organique du 19 mars 1999, donne à la Nouvelle-Calédonie un statut d'autonomie devant aboutir, à l'issue d'une période de quinze à vingt ans, à une consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Pour assurer le respect de cet accord, le Parlement a adopté, à l'été 2009, une loi organique précisant les conditions de mise en œuvre de certains transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie¹. Aussi votre commission a-t-elle souhaité dresser un bilan de la mise en œuvre de l'accord de Nouméa, et plus particulièrement des transferts de compétences. La précédente mission de votre commission en Nouvelle-Calédonie, en septembre 2003, avait effectué un premier bilan d'application du statut de 1999². Le congrès de la Nouvelle-Calédonie poursuivait alors son premier mandat.

¹ *Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.*

² *Voir le rapport d'information fait au nom de la commission des lois par MM Jean-Jacques Hyest, Christian Cointat et Simon Sutour, à la suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003, Les évolutions statutaires outre-mer : le choix de la diversité, les exemples de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna, n° 216, 2003-2004.*

La délégation composée de vos deux rapporteurs s'est rendue en Nouvelle-Calédonie du 18 au 26 septembre 2010, après l'adoption par le congrès, au cours de son troisième mandat, de lois du pays relatives à d'importants transferts de compétences prévus par l'accord de Nouméa, notamment en matière d'enseignement.

La Nouvelle-Calédonie présente en effet la particularité de connaître une évolution institutionnelle continue en application de cet accord. Ainsi, les transferts de compétences de l'État au territoire concrétisent le partage de souveraineté défini par l'accord, tandis que se poursuit le rééquilibrage économique entre les provinces, avec l'avancée des projets d'exploitation du nickel dans la province Nord.

Vos rapporteurs relèvent que l'État et les pouvoirs publics locaux font preuve d'un véritable engagement pour assurer le succès des transferts de compétences, même si les prochains transferts dont le congrès de la Nouvelle-Calédonie devra préciser l'échéancier et le périmètre suscitent de nombreuses interrogations et inquiétudes. Ils ont observé que les camps « loyaliste » et « indépendantiste » s'accordaient sur le principe d'un destin commun tel qu'inscrit dans l'accord de Nouméa.

Le Parlement a néanmoins été conduit à intervenir à nouveau pour préciser certaines dispositions du statut et éviter ainsi qu'il en soit fait un usage détourné, susceptible de menacer la stabilité politique et institutionnelle du territoire. La loi organique n° 554 (2010-2011) du 25 mai 2011 modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie vise ainsi à préserver le fonctionnement du gouvernement, dans le respect du principe de collégialité.

Alors que la Nouvelle-Calédonie se situe à un moment déterminant de son évolution institutionnelle, il paraît indispensable que le Sénat lui porte un regard attentif. En un siècle et demi, la France a établi avec la Nouvelle-Calédonie des liens profonds. En paix depuis les accords de Matignon-Oudinot, la Nouvelle-Calédonie avance, depuis 23 ans, vers une autonomie très étendue et vers un rééquilibrage territorial qui favorise son développement économique et renforce sa cohésion sociale.

L'Histoire oblige tous les responsables politiques calédoniens et nationaux à rester fidèles aux accords de Matignon et de Nouméa, pour réussir le pari du destin commun.

La Nouvelle-Calédonie peut aujourd'hui poursuivre son évolution avec confiance et avec fierté. Sa terre et ses paysages, parmi les plus beaux du monde, recèlent des atouts considérables. A terme, les nouveaux sites de production de nickel devraient permettre au territoire de se positionner parmi les trois plus grands producteurs mondiaux¹.

¹ La Nouvelle-Calédonie se situe aujourd'hui au cinquième rang mondial des producteurs de nickel minier derrière la Russie, le Canada, l'Australie et l'Indonésie.

Pour vos rapporteurs, l'État apparaît comme le garant indispensable du succès des projets de développement de l'exploitation du nickel, pour le bénéfice de la Nouvelle-Calédonie et des Calédoniens. Ils soulignent que l'État doit continuer à jouer un rôle exemplaire dans l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, en veillant au strict respect de l'accord de Nouméa et des équilibres qu'il définit.

Vos rapporteurs souhaitent ici remercier M. Yves Dassonville, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie lorsque la délégation y a effectué son déplacement, ainsi que les services du haut-commissariat, pour leur appui dans l'organisation de la mission et pour la qualité des entretiens relatifs à l'organisation des transferts de compétences. Vos rapporteurs expriment également leur profonde gratitude à notre collègue Simon Loueckhote, pour son soutien précieux, et à l'ensemble des autorités locales, pour la qualité de leur accueil et de leurs échanges avec la délégation.

*

* *



La Nouvelle-Calédonie en quelques chiffres

La Nouvelle-Calédonie est le deuxième territoire le plus éloigné de Paris après Wallis-et-Futuna. La France en fit une terre de baigne, qui accueillit les condamnés de la Commune, mais ne réussit jamais à en faire une véritable colonie de peuplement.

D'une superficie de 18 575,50 km², la Nouvelle-Calédonie, située à 16 674 km de Paris et 1.979 km de Sydney (Australie), comprend la Grande-Terre (400 km de long sur 50 km de large), les quatre îles Loyauté (Ouvéa, Lifou, Tiga et Maré), l'archipel des îles Belep, l'île des Pins et quelques îlots lointains.

Selon le dernier recensement effectué en 2009 en Nouvelle-Calédonie, la population calédonienne est de 245.580 habitants au 27 juillet 2009, soit une progression de 6,4 % par rapport à 2004.

Évolution de la population lors de chaque recensement

1956	1963	1969	1976	1983	1989	1996	2004	2009
68.480	86.519	100.579	133.233	145.368	164.173	196.836	230.789	245.580

Source : INSEE-ISEE

Le dernier recensement effectué en 2009 indique que :

- la Province Sud compte 183.007 habitants, soit 74,5 % de la population totale (le Grand-Nouméa accueille 66,7 % de la population totale) ;

- la Province Nord compte 45.137 habitants soit 18,4 % de la population totale ;

- la Province des Iles Loyauté compte 17.436 habitants soit 7,1 % de la population totale.

Il montre également que 34,4 % de la population calédonienne a moins de 20 ans.

La crise mondiale a eu des effets limités sur l'économie calédonienne. En 2009, la croissance économique de la Nouvelle-Calédonie a atteint 2,4 % du PIB.

Après cinq années de baisse consécutive, le nombre de demandeurs d'emplois est en hausse (+ 6% par rapport à 2008). Les créations d'entreprises ont progressé à un rythme soutenu, mais néanmoins nettement plus faible qu'en 2008.

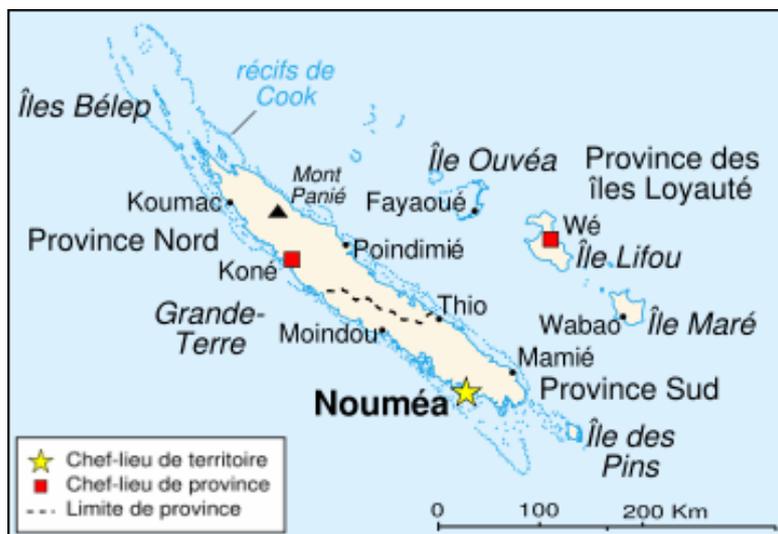
Les exportations de nickel en valeur ont continué de reculer en 2009 (- 25%) du fait de la chute du cours. Cette baisse a pesé sur la croissance : en dehors du secteur du nickel, la croissance du reste de l'économie reste forte (+ 5%).

Avec moins de 100.000 touristes en 2009, la Nouvelle-Calédonie enregistre une baisse de 4,1 % dans la moyenne mondiale.

La consommation des ménages ne représente plus que 64 % du PIB (contre 70 % en 1998). Les importations ont reculé de 16 % sur un an, en lien avec le ralentissement de la croissance de l'économie locale.

Le secteur public soutient l'économie locale. Le budget des collectivités locales est en hausse continue depuis plusieurs années. En 2009, les dépenses de la Nouvelle-Calédonie sont estimées à 166,4 milliards F.CFP (- 9,8%) et ses recettes à 162,7 milliards F.CFP (- 0,7%).

Les provinces de Nouvelle-Calédonie et leur chef-lieu



I. UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE PERTINENTE ET EFFICACE, UNE STABILITÉ POLITIQUE A PRÉSERVER

A. UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE PERFORMANTE

1. De l'affrontement au dialogue : les accords de Matignon

Au lendemain de leur arrivée à Nouméa, vos rapporteurs ont participé, le 19 septembre 2010, aux cérémonies de commémoration du soixante-dixième anniversaire du Ralliement de la Nouvelle-Calédonie à la France Libre, au pied de la croix de Lorraine du mont Coffyn. A partir de 1942, les Etats-Unis avaient fait de la Nouvelle-Calédonie une importante base logistique, où plusieurs centaines de milliers de soldats américains, australiens et néo-zélandais ont séjourné. De nombreux néo-calédoniens ont combattu dans le bataillon du Pacifique et les Forces françaises libres.

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la Nouvelle-Calédonie connut deux changements aux fortes répercussions. Tout d'abord, la Nouvelle-Calédonie cesse d'être une colonie, pour devenir un territoire d'outre-mer (TOM). Elle gardera ce statut de 1946 à 1998. Ensuite, les Kanak ne sont plus soumis au code de l'indigénat¹ et deviennent des citoyens. Le régime de sanction spécifique à ce code est supprimé, de même que les réquisitions et périodes de travail obligatoire et les limitations à la liberté de circuler. Les Kanak bénéficient cependant de la reconnaissance d'un statut civil particulier. L'application du droit commun aurait en effet conduit à la disparition de l'organisation et des règles coutumières, éléments fondamentaux de la culture mélanésienne.

¹ Le régime de l'indigénat applicable en Nouvelle-Calédonie avait été défini en 1887. Il soumettait les Kanak à la loi française, mais les écartait de la citoyenneté et permettait aux administrations et aux colons de les réquisitionner pour des périodes de travail obligatoire.

Au cours de l'après-guerre, le débat politique est dominé par l'Union calédonienne (UC), alliance pluriethnique et autonomiste fondée en 1956.

Face à l'affirmation de la revendication indépendantiste, le courant loyaliste, favorable au maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République, s'organise avec la création en 1978, par Jacques Lafleur, du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR).

Les forces indépendantistes se fédèrent quant à elles, en 1984, autour du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), dirigé par Jean-Marie Tjibaou.

La Nouvelle-Calédonie connaît au cours des années 1970 et 80 de nombreux changements de statut, par lesquels le Gouvernement, accordant une autonomie tempérée, espère limiter la progression des idées indépendantistes. Les pouvoirs publics nationaux mettent également en œuvre des réformes structurelles. La réforme foncière conduit à des tensions et à des violences.

En juillet 1983, une table ronde est organisée à Nainville-les-Roches, dans l'Essonne, sur l'évolution du territoire, avec les élus et le conseil des grands chefs coutumiers. La déclaration commune adoptée à l'issue de cette rencontre exprime la « *volonté commune des participants de voir confirmer définitivement l'abolition du fait colonial* » et envisage de « *préparer une démarche vers l'autodétermination qui sera le fait du peuple calédonien* ». Un nouveau statut est alors préparé et voté en mai 1984, mais les tensions s'exacerbent à l'approche des élections territoriales. La Nouvelle-Calédonie entre alors dans une période de crise particulièrement grave. Le débat sur l'accès à l'indépendance se radicalise et les tensions entre les communautés s'accroissent.

Entre 1984 et 1988, la Nouvelle-Calédonie a connu quatre des huit statuts successivement adoptés depuis 1946, date de son accession au statut de territoire d'outre-mer. Cette succession de statuts éphémères s'est accompagnée de violences, qui ont atteint leur paroxysme lors de l'embuscade de Hienghène le 5 décembre 1984, au cours de laquelle sont abattus dix Kanak, dont deux frères de Jean-Marie Tjibaou, et de la prise d'otages d'Ouvéa le 22 avril 1988, qui fait quatre victimes parmi les gendarmes, deux parmi les forces d'intervention et dix-neuf parmi les Kanak.

Ce drame conduit les pouvoirs publics à engager un rapprochement entre les communautés et les forces politiques de Nouvelle-Calédonie. Le Premier ministre, M. Michel Rocard, dépêche alors une mission chargée de renouer le dialogue entre le FLNKS et le RPCR et d'élaborer une solution. Cette mission du dialogue parvient tout d'abord à convaincre les protagonistes que la seule issue réside dans la négociation.

Les discussions se poursuivent à Paris entre les délégations conduites par Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur. Elles aboutissent le 26 juin 1988 à une déclaration commune signée à l'hôtel Matignon par le Premier ministre, huit représentants du RPCR et cinq représentants du FLNKS. Le 20 août 1988 intervient l'accord Oudinot, qui fixe le principe d'une consultation sur l'autodétermination à échéance de dix ans et organise un nouvel équilibre institutionnel¹.

Le nouveau statut découlant des accords de Matignon est soumis à un référendum national le 6 novembre 1988 ; malgré un faible taux de participation, le « oui » l'emporte avec 80 % des suffrages exprimés.

La mise en œuvre des accords de Matignon permet le rétablissement de la paix civile et donne à la Nouvelle-Calédonie des institutions stables.

Aussi les protagonistes sont-ils convaincus, à l'issue de la période de dix ans, de la nécessité de préserver ces acquis, en repoussant une consultation référendaire sur l'autodétermination susceptible de raviver les antagonismes.

2. Les modalités d'évolution de l'archipel définies par l'accord de Nouméa

Les discussions pour l'élaboration d'un nouvel accord s'engagent dès 1995. Le FLNKS avait toutefois posé un préalable minier à la poursuite des négociations, afin de permettre la construction d'une usine métallurgique dans la province Nord, dans un objectif de rééquilibrage économique. La répartition des activités liées à l'exploitation du nickel connaissait en effet des disparités, l'activité métallurgique se concentrant au Sud, alors que le Nord restait limité à l'exploitation minière.

Après la signature, le 1^{er} février 1998, des accords de Bercy prévoyant un échange de massifs miniers entre les sociétés engagées dans l'exploitation du nickel, les négociations politiques reprennent et aboutissent à l'accord de Nouméa, signé par l'ensemble des partenaires le 5 mai 1998, lors de la visite du Premier ministre, M. Lionel Jospin².

Lors de la consultation du 8 novembre 1998, la population de l'archipel approuve largement cet accord, le « oui » recueillant 72 % des suffrages exprimés³.

L'accord de Nouméa détermine pour une période transitoire de quinze à vingt ans l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, les modalités de son émancipation et les voies de son rééquilibrage économique et social.

¹ La déclaration signée à Matignon et l'accord Oudinot constituent les « accords de Matignon ».

² Voir l'accord de Nouméa en annexe 2 du présent rapport.

³ Avec un taux de participation de 74 %.

Il prend en compte les spécificités du territoire, qui justifient d'importantes innovations institutionnelles et juridiques. Son préambule reconnaît « *les ombres de la période coloniale* » et affirme la nécessité de « *poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* », permettant « *la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés* ».

Le document d'orientation, second volet de l'accord, prévoit ensuite un renforcement considérable des compétences de la Nouvelle-Calédonie, le transfert du pouvoir exécutif à un gouvernement collégial et la création d'un sénat coutumier.

La mise en œuvre de plusieurs innovations juridiques prévues par l'accord, dérogeant à certains principes à valeur constitutionnelle, impliquait une révision de la Constitution.

Une telle révision était en particulier nécessaire pour permettre au congrès de la Nouvelle-Calédonie d'adopter des « lois du pays » susceptibles d'être déférées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation et pour reconnaître une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Elle était également indispensable pour définir des restrictions au corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province et pour les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté.

Le dispositif défini par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 a ainsi rétabli dans la Constitution un titre XIII intitulé « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* », comprenant les articles 76 et 77.

L'article 76 a permis l'organisation de la consultation tendant à l'approbation des dispositions de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 par un corps électoral restreint, défini par référence à la loi référendaire du 9 novembre 1988.

En effet, conformément au second alinéa de l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988, ont pu participer à la consultation du 8 novembre 1998 les personnes inscrites sur les listes électorales du territoire à la date de la consultation et qui y avaient leur domicile depuis la date du référendum approuvant la loi statutaire de 1988¹.

L'article 77 autorise le législateur organique à adopter des dispositions statutaires dérogeant à des principes à valeur constitutionnelle « *pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies* » par l'accord de Nouméa. Cet article consacre par conséquent :

- le caractère irréversible des transferts de compétences, impliquant un dessaisissement du législateur au fur et à mesure des transferts ;

¹ *Étaient en outre réputées avoir leur domicile sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, alors même qu'elles accomplissaient leur service national ou poursuivaient un cycle d'études ou de formation continue hors du territoire, les personnes qui avaient antérieurement leur domicile sur le territoire.*

- la possibilité pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie de prendre des actes de nature législative susceptibles d'être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel avant leur promulgation (les « *lois du pays* ») ;

- la reconnaissance d'une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie, fondant les restrictions apportées au corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province et, selon des modalités différentes, pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté à l'issue de la période transitoire de quinze à vingt ans ;

- la faculté pour la Nouvelle-Calédonie d'adopter des mesures spécifiques visant à limiter l'accès à l'emploi local ;

- la capacité, pour les personnes qui en ont perdu le bénéfice, d'accéder à nouveau au statut civil coutumier, par dérogation à l'article 75 de la Constitution.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a par conséquent défini le statut de la collectivité dans le respect des orientations dérogatoires de l'accord de Nouméa.

3. L'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie

L'accord de Nouméa prévoit que les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent un congrès, émanation des trois assemblées de province, un sénat coutumier et un gouvernement, désigné à la proportionnelle par le Congrès.

Les provinces Sud, Nord et des îles Loyauté ont été créées par la loi référendaire du 9 novembre 1988 et confirmées par la loi organique du 19 mars 1999. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct¹ pour une durée de cinq ans.

Les provinces sont compétentes « *dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* » (article 20 de la loi organique du 19 mars 1999). Elles exercent donc plus particulièrement leurs attributions en matière d'agriculture, de développement économique, de santé et d'urbanisme. Elles disposent en outre de prérogatives importantes pour la valorisation des ressources en nickel au bénéfice du développement économique de leur territoire.

Le congrès, mis en place en mai 1999, est composé d'une partie des élus des trois assemblées de province. Il compte ainsi 54 membres exerçant un mandat de cinq ans dont 32 des 40 membres de l'assemblée de la province Sud, 15 des 22 membres de l'assemblée de la province Nord et 7 des 14 membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté. Le congrès siège chaque année lors de deux réunions ordinaires, dont la durée ne peut excéder deux mois. Il peut également se réunir en session extraordinaire.

¹ A la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur des listes bloquées.

Conformément aux orientations du point 2.1.3 de l'Accord de Nouméa, la loi organique a consacré le pouvoir législatif autonome du congrès. L'article 99 de la loi organique, mettant en œuvre cette innovation majeure, prévoit en effet que dans douze matières telles que la fiscalité, l'accès au travail des étrangers et l'état et la capacité des personnes, le congrès de Nouvelle-Calédonie peut adopter des lois du pays.

Adoptées après avis du Conseil d'Etat, elles peuvent faire l'objet, dans un délai de quinze jours et notamment à la demande du haut-commissaire, d'une deuxième délibération. Celle-ci conditionne une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel appelé à se prononcer dans les trois mois. A l'issue de cette procédure, les lois du pays sont promulguées par le haut-commissaire et acquièrent une valeur législative.

La Nouvelle-Calédonie a adopté, depuis la promulgation de la loi organique du 19 mars 1999, plus de 80 lois du pays.

Le mode de scrutin pour les élections provinciales

Aux termes de l'accord de Nouméa, les assemblées de province sont élues selon un **scrutin de listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne**, en un seul tour de scrutin.

Pour prévenir le morcellement de la représentation politique au sein des assemblées qui pourrait résulter d'un tel mode de scrutin et, ainsi, garantir la stabilité des institutions calédoniennes, deux mécanismes sont prévus :

- seules les listes ayant obtenu un nombre de suffrages supérieur à 5 % du nombre des inscrits peuvent siéger dans les assemblées de province. Cette exigence, instaurée en 1999, est plus rigoureuse que le dispositif du statut de 1988, qui prévoyait un seuil de 5 % des suffrages exprimés ;

- les fusions entre listes postérieurement à l'élection sont interdites : la loi organique du 19 mars 1999 dispose ainsi que « *les élections ont lieu [...] sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation* ».

Par ailleurs, les formations politiques calédoniennes sont soumises au respect de la parité : la loi organique leur impose de présenter des listes composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

Les membres du congrès, désignés parmi les membres des assemblées de province, sont naturellement soumis au même mode de scrutin. Les sièges au congrès sont attribués en fonction du nombre d'élus dans chaque assemblée de province et « *d'après l'ordre de présentation [des candidats] sur chaque liste* »¹.

¹ Selon l'article 62 de la loi organique du 19 mars 1999, le congrès est composé de 7 élus de la province des Îles Loyauté (sur 14), de 15 élus de la province Nord (sur 22) et de 32 élus de la province Sud (sur 40).

En outre, si le Conseil constitutionnel a fait prévaloir la théorie du corps électoral « *glissant* » dans sa décision sur la loi organique de 1999¹, cette interprétation, non conforme aux intentions de plusieurs signataires de l'accord de Nouméa, a été remise en cause par la loi constitutionnelle du 23 février 2007² qui « *gèle* » le corps électoral calédonien pour les élections provinciales³. En conséquence, **seuls peuvent participer aux élections provinciales, les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale**, c'est-à-dire ceux qui :

- remplissent les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 relative à l'accord de Nouméa ;

- sont inscrits sur le tableau annexe⁴ et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection des assemblées de province et du congrès ;

- ont atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, et soit justifient de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit ont eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit ont un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifient d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection, cette condition de domicile étant appréciée de manière souple⁵.

Ainsi, lors des dernières élections provinciales, on comptait 135 932 inscrits sur la liste électorale spéciale ; parallèlement, 18 206 électeurs de la liste générale (c'est-à-dire admis à participer aux élections présidentielles, législatives, européennes et municipales mais résidents de Nouvelle-Calédonie depuis une date ultérieure à 1998) demeuraient exclus du scrutin.

L'exécutif de la Nouvelle-Calédonie est assumé par un gouvernement de cinq à onze membres, élus à la proportionnelle par le congrès pour la durée de la mandature. Le congrès peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par l'adoption, à la majorité de ses membres, d'une motion de censure revêtue de la signature d'au moins un cinquième de ses membres. Réunissant des représentants de la majorité et de l'opposition, le gouvernement élit son président, chargé de fonctions d'animation et de négociation.

Reconnaissant la place des autorités coutumières, la loi organique instaure des conseils coutumiers dans chacune des huit aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie et crée un sénat coutumier, comprenant seize membres. Le sénat coutumier délibère sur les projets de propositions de lois du pays portant notamment sur le statut civil coutumier, les terres coutumières et les signes identitaires. Il est obligatoirement consulté sur les projets de délibération du congrès ou d'une assemblée de province « *intéressant l'identité kanak* ».

¹ Décision n°99-410 DC du 15 mars 1999.

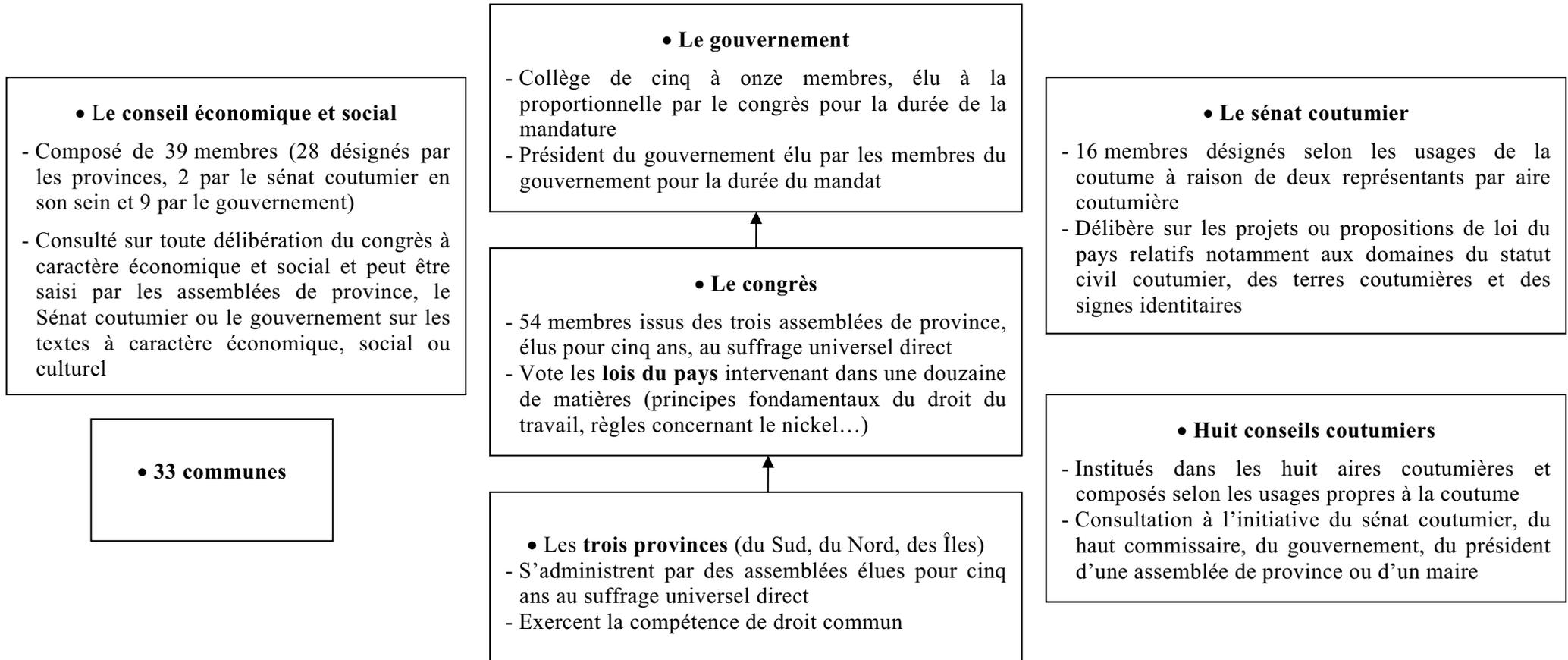
² Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution.

³ Voir le rapport fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyest sur le projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 77 de la Constitution, n° 145, 2006-2007.

⁴ Le tableau annexe est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

⁵ Selon l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999, « Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile. »

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie



B. UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL À CONFORTER FACE AUX ENJEUX POLITIQUES

1. Les élections provinciales du 10 mai 2009

Lors des élections provinciales du 10 mai 2009, le taux de participation a atteint 72 % (98 520 votants), contre 76,43 % il y a 5 ans. Aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des sièges, qui est de 28.

Répartition des sièges au congrès 10 mai 2009

Loyalistes : 31		Indépendantistes : 23	
RASSEMBLEMENT - UMP	13	Parti travailliste	3
L'AVENIR ENSEMBLE	6	UNI	8
CALEDONIE ENSEMBLE	10	UC	8
RPC	2	FNLKS	3
		Dynamique autonome	1

Source : ministère de l'outre-mer

A l'issue des élections du 10 mai 2009, les trois principaux partis loyalistes ont passé un accord pour se partager les responsabilités politiques au sein des institutions de la Nouvelle-Calédonie¹.

M. Pierre Frogier (Rassemblement-UMP et ancien président du congrès) a ainsi été élu président de l'assemblée de la province Sud. M. Paul Néaoutyine (UNI) a été réélu président de l'assemblée de la province Nord et M. Néko Hnepeune (FLNKS) président de l'assemblée de la province des Îles Loyauté.

M. Harold Martin (l'Avenir ensemble, ancien président du gouvernement) a été élu président du congrès.

Par une délibération du 28 mai, le congrès a fixé à 11 le nombre de membres du gouvernement, en application de l'article 109 de la loi organique.

Le 5 juin 2009, le congrès de la Nouvelle Calédonie a élu, à l'unanimité, M. Philippe Gomes, issu du groupe Calédonie Ensemble, président du gouvernement. Trois représentants du groupe UC-FLNKS étaient membres de ce gouvernement, constitué de 7 élus loyalistes et 4 indépendantistes. Le poste de vice-président revenant traditionnellement à un élu indépendantiste, le 15 juin, les 4 membres indépendantistes du gouvernement ont proposé la candidature de M. Pierre Ngaiohni (FLNKS), qui a donc été élu vice-président.

¹ Dans une décision n° 328626 du 16 octobre 2009, le Conseil d'État a annulé les élections dans la province des îles Loyauté à l'assemblée de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie, en raison de l'accumulation d'irrégularités, d'une ampleur particulièrement significative. L'article 187 de la loi organique statutaire dispose qu' « en cas de dissolution ou d'annulation globale des opérations électorales dans une circonscription, les élections doivent avoir lieu dans les deux mois. » Aussi le décret n° 2009-1351 du 2 novembre 2009 a-t-il convoqué les électeurs de la province des îles Loyauté le 6 décembre 2009 pour procéder à l'élection au congrès de Nouvelle-Calédonie et à l'assemblée de la province.

Toutefois, l'accord de gouvernement conclu par les trois partis loyalistes a été concrètement remis en cause par la démission d'office du gouvernement présidé par M. Philippe Gomes en février 2011, à l'issue d'une crise politique suscitée par les divisions relatives à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et au choix d'un drapeau.

2. Les signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie et la question du drapeau

Le point 1.5 de l'accord de Nouméa prévoit que « *des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphismes des billets de banque, devront être recherchés en commun, pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous* ».

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a mis en place en 2007, un comité de pilotage composé de représentants des partis politiques, de syndicalistes, de coutumiers, de représentants des églises, d'associations et des communautés culturelles de Nouvelle-Calédonie, soit une vingtaine de personnes qui ont choisi, pour la devise, l'hymne et le graphisme des billets, de passer par un concours populaire.

En avril 2008, un jury composé des membres du comité de pilotage a tenu deux réunions successives pour désigner les lauréats. Les résultats ont été les suivants :

- la devise de la Nouvelle-Calédonie est « *Terre de parole - Terre de partage* »,

- l'hymne de la Nouvelle-Calédonie est « *Soyons unis, devenons frères* » ;

- s'agissant des billets de banques, plusieurs modèles ont été retenus, après avis du représentant de l'Institut d'émission de l'outre-mer (IEOM), membre du jury.

En juillet 2008, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a préparé un projet de loi du pays définissant trois des cinq signes identitaires. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 octobre 2008, considère que les trois signes identitaires proposés pour marquer l'identité de la Nouvelle-Calédonie ne méconnaissent « *aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle* ».

Par délibération n° 5 du 8 juin 2009, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a institué une commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi du pays relative aux trois signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie. Le 18 août 2010, le Congrès a voté à une large majorité la devise, l'hymne et les propositions relatives au graphisme des billets de banque.

S'agissant du drapeau que pourrait adopter la Nouvelle-Calédonie, M. Pierre Frogier, député, président de la province sud et président du Rassemblement UMP, propose au début du mois de février 2010 d'associer le drapeau tricolore au drapeau du FLNKS.

Reprenant cette idée, le Comité des signataires de l'accord de Nouméa, lors de sa réunion du 24 juin 2010, a recommandé que le drapeau tricolore et celui du FLNKS flottent côte à côte en Nouvelle-Calédonie, « *dans la perspective des prochains Jeux du Pacifique et dans l'esprit de la poignée de main entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou* ».

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a parachevé le processus en émettant un vœu en ce sens le 13 juillet 2010, avant que le Premier ministre, M. François Fillon, n'assiste à la levée des deux drapeaux dans l'enceinte du haut-commissariat de la République, le 17 juillet 2010.

Depuis, les deux drapeaux flottent côte à côte sur les bâtiments publics du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des trois provinces et des communes, à l'exception de celles de La Foa, Moindou et Bourail.



Comme l'avait relevé la presse à l'été 2010¹, la levée des deux drapeaux ne fait pas l'unanimité au sein de la classe politique calédonienne, certains élus considérant que les deux drapeaux ne répondent pas à l'objectif d'un drapeau commun.

Ainsi, M. Philippe Gomes, alors président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, avait exprimé à vos rapporteurs son désaccord avec l'ouverture de discussions sur l'avenir du pays, à partir du drapeau, considérant que le choix des deux drapeaux représentait un dévoiement par rapport à ce que prévoyait l'accord de Nouméa. Considérant que le drapeau devrait être choisi par une loi du pays votée aux trois cinquièmes, il a rappelé

¹ Voir un article publié par *Le Monde* du 19 juillet 2010, http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/07/19/a-noumea-francois-fillon-se-confronte-aux-divisiones-politiques-caledoniennes_1389541_823448.html

que le Comité des signataires avait précisé que les deux drapeaux côte à côte n'étaient qu'une solution temporaire. Il a jugé que l'État avait été instrumentalisé dans la question des deux drapeaux.

3. La crise politique

Au cours du premier semestre 2011, la Nouvelle-Calédonie a connu une instabilité gouvernementale inhabituelle, remettant en cause l'un des fondements de l'accord de Nouméa. En effet, le point 2.3 des orientations de l'accord de Nouméa prévoit que *« l'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le Congrès, responsable devant lui »*. Aussi la collégialité, qui renvoie au consensus océanien, est-elle un principe fondateur de l'équilibre défini par l'accord de Nouméa.

La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie organise par conséquent un gouvernement collégial, élu à la représentation proportionnelle par le congrès. Au-delà du dispositif classique permettant au congrès de renverser le gouvernement par l'adoption d'une motion de censure, elle précise les conséquences de la démission des membres du gouvernement. Ce dispositif a été détourné de son objet initial par une formation politique, afin de bloquer les institutions.

En janvier 2011, des élus de l'Union calédonienne reprochent au président du gouvernement de ne pas être d'accord avec le choix des deux drapeaux, tricolore et du FLNKS, comme emblème de la Nouvelle-Calédonie. Ils considèrent qu'il porte une responsabilité dans l'absence du drapeau du FLNKS au côté du drapeau tricolore au dessus des édifices publics des trois communes précitées.

Le 17 février 2011, les trois membres du gouvernement élus sur la liste présentée par le groupe UC-FLNKS, ainsi que l'ensemble des suivants de cette liste, démissionnent, provoquant la chute du gouvernement, conformément aux dispositions de l'article 121 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie¹.

Il devait, dès lors, être procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de quinze jours, les membres du gouvernement démissionnaire de plein droit devant expédier les affaires courantes au cours de cette période. Toutefois, dès l'élection d'un nouveau gouvernement par le congrès, les représentants du groupe Calédonie Ensemble ont démissionné en bloc pour le faire tomber, dans l'objectif de paralyser les institutions, d'obtenir à terme un décret de dissolution du congrès et de nouvelles élections.

¹ Aux termes de l'article 121, *« Lorsqu'un membre du gouvernement cesse d'exercer ses fonctions, le candidat suivant sur la liste sur laquelle celui-ci avait été élu le remplace. Ce remplacement est notifié sans délai au président du Congrès et au Haut-commissaire, ainsi que, le cas échéant, au président de l'Assemblée de province intéressée. Lorsqu'il ne peut plus être fait application de l'alinéa précédent, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il est procédé à l'élection d'un nouveau gouvernement dans un délai de 15 jours »*.

La procédure de constitution du nouveau gouvernement comporte trois étapes :

- la détermination du nombre des membres du gouvernement (article 109) ;
- l'élection du gouvernement (article 110) ;
- l'élection du président et du vice-président (article 115).

Ainsi, par une délibération du 25 février 2011, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a fixé à nouveau à onze le nombre des membres du gouvernement. Un nouveau gouvernement a été élu le 3 mars 2011. Aussitôt après, l'ensemble des membres de la liste présentée par le groupe politique Calédonie Ensemble, à l'exception de M. Philippe Gomes, ont notifié au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, puis au haut-commissaire de la République, leur démission des fonctions de membre du gouvernement.

Réuni ensuite, le même jour, pour procéder à l'élection de son président et de son vice-président, le gouvernement a élu M. Harold Martin, président du gouvernement et M. Gilbert Tyuienon, vice-président.

Toutefois, la démission collective, le 3 mars 2011, des membres de la liste Calédonie Ensemble a entraîné à nouveau la démission de plein droit du gouvernement et une nouvelle procédure de constitution du gouvernement.

Après avoir fixé à onze l'effectif du gouvernement, les membres du Congrès ont élu, le 17 mars 2011, un nouveau gouvernement.

MM. Harold Martin et Gilbert Tyuienon ont été alors réélus président et vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

M. Philippe Gomes et les autres membres de la liste du groupe Calédonie Ensemble ont alors immédiatement présenté leur démission, provoquant à nouveau, en application de l'article 121 de la loi organique, la démission de plein droit du gouvernement.

Le 1^{er} avril 2011, pour la troisième fois en six semaines, les 54 élus du congrès se sont réunis pour élire un gouvernement. MM. Harold Martin et Gilbert Tyuienon ont alors été renouvelés dans leurs fonctions de président et de vice-président.

Comme pour les deux gouvernements précédents, la démission des membres de la liste Calédonie Ensemble a entraîné la démission de plein droit du gouvernement.

Un nouveau gouvernement devait en principe être élu dans un délai de quinze jours, soit au plus tard le 16 avril 2011.

Cependant, le 1^{er} avril 2011, alors que pour la troisième fois en six semaines la démission de l'ensemble des membres d'une liste avait provoqué la démission de plein droit du gouvernement calédonien, le congrès a adopté une résolution demandant « *au Gouvernement de la République de proposer au Parlement dans les meilleurs délais possibles, une modification de*

l'article 121 de la loi organique susvisée du 19 mars 1999 visant à encadrer et à limiter la possibilité de provoquer la démission du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par démission de l'un ou plusieurs de ses membres »¹. Il a en outre adopté un vœu demandant au président du congrès de ne plus convoquer cette assemblée pour élire le gouvernement, tant que la loi organique relative à l'article 121 n'a pas été adoptée.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a été saisi dès la fin du mois d'avril, selon la procédure d'urgence, d'un projet de loi organique sur lequel il a émis un avis, assorti des opinions de deux groupes constitués en son sein, le 6 mai 2011.

Le Sénat a examiné en séance plénière le 15 juin 2011, le projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, déposé le 25 mai 2011² et l'Assemblée nationale l'a adopté sans modification le 29 juin 2011.

Auparavant, réunis en séance extraordinaire, les élus du Congrès ont désigné, le vendredi 10 juin, les 11 membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, à nouveau présidé par M. Harold Martin. Pour la première fois depuis février 2011, ce gouvernement n'a pas été remis en cause par la démission collective des membres d'une liste, M. Philippe Gomes ayant indiqué faire le choix d'une « *opposition constructive* ».

Vos rapporteurs soulignent que l'idée de faire flotter côte à côte le drapeau tricolore et le drapeau du FLNKS reprend le symbole de la poignée de main de Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, tenant dans leurs mains serrées ces deux drapeaux.

Il s'agit donc d'un symbole fort, qui n'est toutefois pas dépourvu d'ambiguïtés. La réunion des deux drapeaux peut en effet être difficile à accepter pour certains Calédoniens, qui perçoivent le drapeau du FLNKS, ou drapeau de la Kanaky pour les indépendantistes, comme le drapeau de la lutte menée par le FLNKS, tandis que d'autres perçoivent le drapeau tricolore comme celui de l'ancienne puissance coloniale.

Toutefois, les deux drapeaux flottent aujourd'hui au-dessus des édifices publics, même aux îles Belep, où ne flottait auparavant que le drapeau du FLNKS. Ailleurs, comme l'a expliqué à vos rapporteurs M. Paul Néaoutyine, membre du congrès, président de l'assemblée de la province nord et président du Palika, la levée des deux drapeaux n'est pas véritablement nouvelle, puisque les drapeaux tricolore et du FLNKS flottent côte à côte depuis des années au-dessus des édifices publics de la province Nord.

¹ Résolution n° 132 du 1er avril 2011 relative à la modification de l'article 121 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Voir le rapport de M. Christian Cointat fait au nom de la commission des lois, déposé le 8 juin 2011, n° 586 (2010-2011), <http://www.senat.fr/rap/110-586/110-586.html>

Ce symbole demeure néanmoins ambigu, puisqu'il paraît figer deux réalités qui se sont longtemps opposées, sans répondre à l'objectif d'un drapeau de la Nouvelle-Calédonie comme le prévoyait l'accord de Nouméa. Il s'agit d'un geste politique fort, d'un geste d'attente avant que la Nouvelle-Calédonie ne choisisse, un jour, de se doter d'un drapeau commun.

Le relevé de conclusions du IX^{ème} Comité des signataires, réuni le 8 juillet 2011, a précisé que « *Conformément au souhait du congrès, les deux drapeaux tricolore et FLNKS flottent côte à côte, symbolisant l'esprit qui anime l'accord en rapprochant les deux légitimités pour la construction d'un destin commun. Le comité des signataires réaffirme la position arrêtée au cours du VIII^{ème} comité. Il invite les partenaires calédoniens à effectuer, conformément au point 1.5 de l'Accord de Nouméa, un travail de recherche en commun du drapeau exprimant l'identité kanak et le futur partagé entre tous, selon les modalités qu'il leur appartient de définir. Dans l'attente, les deux drapeaux constituent une avancée significative et symbolique de la réconciliation. Tant qu'une solution n'aura pas été trouvée, les deux drapeaux doivent coexister, comme l'a décidé le congrès* »¹.

C. LA PRISE EN COMPTE DE L'IDENTITÉ KANAK

La question de l'identité kanak est au cœur de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 -et, corrélativement, de la loi organique du 19 février 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie-, dont l'un des principaux objectifs était de « *restituer au peuple kanak son identité confisquée* »². L'accord souligne ainsi que, après un passé qui a été « *le temps de la colonisation* » et un présent qui est celui « *du partage, par le rééquilibrage* », « *l'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun* ».

Le document d'orientation qui y est joint s'ouvre, quant à lui, sur une affirmation sans équivoque : « *L'organisation politique et sociale de la Nouvelle-Calédonie doit mieux prendre en compte l'identité kanak* ».

1. Une prise en compte consacrée par l'accord de Nouméa

a) La valorisation de la culture kanak

L'accord de Nouméa reconnaît la nécessité de préserver, de protéger et de valoriser le patrimoine culturel kanak. Il prévoit, dans ce cadre, que :

- l'État favorisera le retour en Nouvelle-Calédonie des objets culturels détenus par les musées métropolitains ou étrangers ;

- les langues kanak seront enseignées et feront l'objet d'un travail de recherche scientifique dans la collectivité (avec, notamment, la création d'une académie de langues kanak) ;

¹ Voir le relevé de conclusions en annexe au présent rapport.

² Préambule à l'Accord de Nouméa, point 3.

- la culture kanak sera valorisée dans les médias ;
- le centre culturel Tjibaou sera soutenu durablement par l'État, tant sur le plan technique que sur le plan financier, afin qu'il puisse « *tenir pleinement son rôle de pôle de rayonnement de la culture kanak* »¹.

b) La reconnaissance du droit coutumier

L'identité kanak a, en second lieu, été intégrée au droit applicable en Nouvelle-Calédonie par le biais de la coutume, celle-ci ayant un fort impact en matière de droit de la famille et dans le domaine du droit foncier². À cet égard, et comme le rappelait notre collègue Jean-Jacques Hyst dans son rapport sur la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, cette traduction juridique des spécificités identitaires kanak constitue « *une innovation dont la portée symbolique est forte, soulignant la reconnaissance du fait coutumier comme un des fondements de la société calédonienne* ».

Les compétences qui découlent de ce droit coutumier concernent deux domaines principaux (à savoir le droit de la famille et le droit foncier) et ont, dès 1999, été confiées à titre exclusif à la Nouvelle-Calédonie³.

• *Le statut civil coutumier*

Reprenant les termes de l'accord de Nouméa, le législateur organique a tout d'abord prévu que le droit des personnes et le droit des biens de ces personnes pourraient être régis par la coutume kanak.

Sont ainsi soumis au droit civil coutumier :

- les enfants légitimes, naturels ou adoptés dont les deux parents ont le statut civil coutumier (article 10 de la loi organique) ;
- les mineurs pour lesquels le bénéfice de ce statut est demandé par une personne de statut civil coutumier et exerçant *de facto* l'autorité parentale, sous le contrôle du juge (article 11) ;
- les majeurs âgés de plus de vingt-et-un ans lorsqu'ils en font la demande, que leur père ou leur mère a le statut civil coutumier et qu'ils y ont été soumis pendant au moins cinq ans ; ici encore, le passage au statut civil coutumier s'effectue sous le contrôle du juge (article 12) ;
- les personnes soumises au statut civil de droit commun, mais qui demandent à bénéficier du statut civil coutumier et peuvent justifier que l'un de leurs ascendants a été soumis à ce statut (article 13) : il s'agit là d'une modification importante par rapport au droit en vigueur avant 1999⁴, qui ne permettait pas à une personne soumise au droit commun de demander à bénéficier du statut civil coutumier, si bien que « *certaines Kanak [avaient] le statut civil de droit commun sans l'avoir souhaité* »⁵.

¹ Document d'orientation, point 1.3.5.

² Voir le graphique sur les organisations de la société kanak, en annexe 5 du présent rapport.

³ Article 22 de la loi organique n° 99-209 précitée.

⁴ Le Conseil d'État avait en effet considéré, dans un avis du 16 juin 1983, que l'article 75 de la Constitution interdisait aux personnes bénéficiant du statut civil de droit commun d'y renoncer au profit d'un statut coutumier.

⁵ Document d'orientation joint à l'accord de Nouméa, point 1.1.

Rappelons toutefois que la primauté du statut de droit commun a été préservée, puisque les rapports entre deux personnes de statuts différents sont régis par le statut civil de droit commun (article 9) et que « *toute personne de statut civil coutumier peut renoncer à ce statut au profit du statut civil de droit commun* » (article 13), sans que cette possibilité soit subordonnée au respect de conditions particulières.

- ***Les terres coutumières et la réforme foncière***

Selon le point 1.4. de l'accord de Nouméa, « *l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre* ».

Avant la prise de possession par la France en 1853, l'archipel était occupé par des clans, liés entre eux par un jeu d'alliances complexe. Chaque clan exerce son influence sur une aire géographique et, au fil des alliances ou des migrations, peut se déplacer.

La colonisation bouleverse cet ordre traditionnel, l'administration instituant des réserves autochtones et créant des tribus. Les clans d'une même région, et parfois des clans plus éloignés, sont regroupés pour libérer l'espace nécessaire à l'installation des colons.

Ainsi, la réglementation définie dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle par les gouverneurs en fonction en Nouvelle-Calédonie contredit la tradition kanak et permet le déplacement des tribus.

Si les arrêtés des 6 septembre 1899 et 1^{er} avril 1913 classent les îles Loyauté et l'île des Pins en réserves intégrales, qui ne peuvent faire l'objet d'aucune colonisation foncière, la délimitation des réserves sur la Grande-Terre s'était accélérée dans les années précédentes, diminuant en fait les superficies dont les Kanak ont la libre disposition.

Aussi la question foncière a-t-elle joué un rôle crucial dans les revendications du mouvement indépendantiste au cours des années 1980 et 1990. Elle a largement été résolue grâce à la politique conduite depuis la fin des années 1970. Selon M. Alain Christnacht, « *les réformes foncières engagées depuis 1978 par le Territoire puis par l'État ont poursuivi, dans des proportions variables, deux objectifs dont la conciliation ne va pas de soi : mieux mettre en valeur l'espace agricole et pour cela attribuer des terres à ceux qui les cultiveront, en priorité sous un régime de propriété individuelle ; restituer aux Kanak des terres pour l'agriculture, mais aussi dans un but de rétablissement de l'espace coutumier* »¹.

¹ Alain Christnacht, *La Nouvelle-Calédonie, Notes et études documentaires, La documentation française, n° 5184-85, décembre 2003, p. 49.*

La loi du 7 janvier 1981 permet au Territoire de céder les terres qu'il acquiert à des « *groupements relevant du droit particulier local lorsque ces transferts de propriété sont nécessaires à la satisfaction de leurs besoins propres et notamment lorsqu'ils manquent de terres pour leur mode de vie traditionnel* ».

L'ordonnance du 15 octobre 1982 confie ensuite la mise en œuvre de la réforme foncière à un établissement public de l'État, l'Office foncier. Cet établissement redevient un établissement territorial avec la loi du 17 juillet 1986, qui crée l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF), à laquelle les accords de Matignon donnent le statut d'établissement public de l'Etat. Cette agence reçoit en 1989 86 600 hectares de terres provenant des acquisitions réalisées par les organismes auxquels elle s'est substituée, auxquelles s'ajoute le transfert de terrains domaniaux de l'État et du territoire. Au total, entre 1978 et 1998, 149 701 hectares sont acquis par le Territoire, l'Office foncier puis l'ADRAF, dans le cadre de la réforme foncière.

L'ADRAF réalise la plupart de ses opérations d'attribution au bénéfice des Kanak, organisés en groupements de droit particulier local (GDPL). Elle effectue un rééquilibrage du domaine foncier entre, d'une part, les réserves autochtones (c'est-à-dire les espaces situés dans les terres coutumières, qui sont la propriété des tribus et dont l'usage et la répartition sont réglés par le conseil de clan) et, d'autre part, les propriétés privées et publiques.

L'accord de Nouméa rappelle que « *l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre* » et prévoit la mise en œuvre d'un travail de recension et de rétablissement des noms kanak des lieux¹. L'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que « *les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles incluent les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers. Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables.* »

¹ Document d'orientation, point 1.3.1.

Les acquisitions foncières depuis 1978

Acquisitions	Territoire	Office foncier	ADRAF territoriale	ADRAF Etat	Total
Transferts du domaine public (en hectares)	21.927		164	8.034	30.125
Achats de propriétés privées (en hectares)	28.742	50.773	21.540	31.580	132.635
Superficie totale (en hectares)	50.669	50.773	21.704	39.614	162.760
Coût d'achat des propriétés privées en millions de FCFP	933	1.468	819	2.760	5.980
En millions d'euros	7,82	12,30	6,86	23,09	50,07
Coût moyen FCFP/ha	32.500	28.900	38.000	87.400	45.100

Source : ADRAF

Les attributions foncières depuis 1978

Attributions	Territoire	Office foncier	ADRAF territoriale	ADRAF Etat	Total	%
Agrandissement de réserve	19.094				19.084	13
Clans	6.877	2.065			8.942	6
GDPL*	1.835		576	90.312	92.723	63
Terres coutumières	27.806	2.065	576	90.312	120.749	82
Individuels, sociétés et collectivités		17	8.768	18.492	27.277	18
Total	27.806	2.082	9.344	108.804	148.026	100

Source : ADRAF



Source : ADRAF – le pourcentage indique la part de chaque province par rapport à l'ensemble des terres coutumières de Nouvelle-Calédonie.

Avec les Iles Loyautés, les terres coutumières couvrent 470.000 hectares soit 26 % du territoire. Ces chiffres globaux cachent de fortes disparités, puisque les terres coutumières représentent 25 % du territoire de la province Nord, 90 % de la superficie de la province des îles et 9 % de la superficie de la province Sud.

2. Le sénat coutumier

Intégrée au droit, l'identité kanak imprègne également les institutions, grâce au sénat coutumier.

Ayant succédé, avec la loi organique du 19 mars 1999, au conseil consultatif coutumier (qui regroupait déjà, « *selon les usages reconnus par la coutume, les représentants de l'ensemble des aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie* », aux termes de l'article 60 de la loi référendaire du 9 novembre 1988), le sénat coutumier est composé de seize membres, c'est-à-dire deux pour chacune des huit aires coutumières, qui sont désignés pour cinq ans¹. Il répond, en pratique, à une présidence « tournante » entre ces aires, chacune dirigeant successivement l'institution pour une durée d'un an.

¹ Le premier mandat des membres du sénat coutumier était toutefois de six ans.

En principe désignés « *selon les usages reconnus par la coutume* » (article 137 de la loi organique), les membres du sénat coutumier peuvent, depuis 2005, être élus dans leur aire coutumière ; les caractéristiques de cette élection (modalités et collège électoral) devraient cependant être déterminées par une loi du pays et n'ont pas encore été arrêtées¹.

Localement, le sénat coutumier s'appuie sur les conseils coutumiers dont dispose chacune des aires coutumières².

En outre, le sénat coutumier est doté de larges prérogatives dans le processus normatif :

- il est associé à l'élaboration des textes relatifs aux signes identitaires, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières et des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières et aux modalités d'élection du sénat coutumier et des conseils coutumiers. Saisi par le président du congrès des projets ou des propositions de loi du pays qui concernent ces matières, il dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer.

La délibération du congrès porte alors sur le texte adopté par le sénat coutumier. Si le texte adopté n'est pas identique à celui du sénat, ce dernier est saisi une nouvelle fois du texte voté par le congrès. À défaut d'une adoption dans des termes identiques dans un délai d'un mois, le congrès statue définitivement (article 142 de la loi organique) ;

- il est obligatoirement consulté par le président du gouvernement, du congrès ou d'une assemblée de province sur les projets ou les propositions de délibérations qui intéressent l'identité kanak ; il peut également être consulté par ces autorités, ainsi que par le haut-commissaire, sur toute autre question (article 143). À l'initiative de votre commission des lois, la loi organique du 3 août 2009³ a permis au sénat coutumier de désigner l'un de ses membres pour exposer son avis devant le congrès ou l'assemblée de province sur les projets ou propositions de délibérations qui lui ont été soumis.

- enfin, il peut saisir le gouvernement, le congrès ou une assemblée de province de toute proposition intéressant l'identité kanak (article 145). La loi organique du 3 août 2009⁴ a précisé que l'institution saisie par le sénat coutumier devait l'informer des suites réservées à ses propositions.

¹ L'article 137 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que « pour les renouvellements du sénat coutumier intervenant à compter de 2005, ses membres peuvent être élus dans chaque aire coutumière selon des modalités et par un collège électoral déterminés par une loi du pays ».

² Ces conseils ont notamment vocation à être consultés par les autorités administratives et juridictionnelles sur l'interprétation des règles coutumières et de trancher les litiges relatifs à l'interprétation des procès-verbaux de palabre coutumier.

³ Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte.

⁴ Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte.

Parallèlement, l'institution est représentée dans de nombreux organismes dont le poids est important dans la vie publique calédonienne : le conseil économique et social, l'ADRAF, l'agence pour le développement de la culture kanak et le conseil consultatif des mines.

Malgré ces prérogatives substantielles, et bien qu'il ait été conforté par votre commission des lois en 2009¹, le sénat coutumier reste contesté en Nouvelle-Calédonie : critiqué à la fois par la jeunesse mélanésienne de plus en plus désireuse de s'affranchir des règles coutumières et par de nombreux chefs coutumiers, le sénat coutumier peine à affirmer son rôle dans l'architecture institutionnelle calédonienne.

Ce constat est d'autant plus regrettable que, comme l'ont observé vos rapporteurs, il contraste avec le bilan des conseils coutumiers, qui semblent fonctionner de manière satisfaisante.

Le sénat coutumier n'a pas encore trouvé son équilibre. Initialement conçu comme une seconde chambre, il ne joue pas pleinement son rôle d'assemblée consultative pour ce qui concerne l'identité kanak. Cependant, si la société calédonienne est en mutation, avec une moindre connaissance de la coutume parmi les jeunes générations, une assemblée coutumière reste nécessaire pour apporter un éclairage aux institutions locales.

M. Raphaël Mapou, directeur de cabinet de M. Pascal Sihaze, président du sénat coutumier, estime que le monde coutumier s'est approprié l'institution, mais que celle-ci n'a pas été mobilisée sur les grands problèmes de société que rencontre la population kanak, tels que le développement économique, l'intégration dans une civilisation industrielle, la modification des habitudes de consommation...

3. La citoyenneté calédonienne

L'affirmation de l'identité kanak et de l'appartenance des Calédoniens d'origine européenne tant dans le droit que dans les institutions s'est accompagnée de l'édification progressive d'une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie, qui, dans le cadre de l'accord de Nouméa, s'appuie à la fois sur des signes identitaires et sur un corps électoral restreint.

En effet, l'article 4 de la loi organique du 19 mars 1999 institue « *une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188* ».

Ainsi, la citoyenneté calédonienne s'appuie actuellement, comme le permet le titre XIII de la Constitution, sur la mise en place d'un corps électoral restreint pour les scrutins engageant l'avenir institutionnel et l'organisation politique de la collectivité : conformément au point 2.2.1 du document d'orientation joint à l'accord de Nouméa, des restrictions au droit de vote sont prévues pour l'élection du congrès et des assemblées de province et, surtout, pour la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine

¹ Votre commission avait notamment souhaité que le sénat coutumier puisse s'administrer lui-même : à son initiative, le président a donc été doté de véritables pouvoirs de direction des services de l'institution (dernier alinéa de l'article 147 de la loi organique).

souveraineté, qui aura lieu au cours de la mandature débutant en 2014 (pour laquelle le corps électoral est sensiblement plus limité que pour l'élection des membres des assemblées délibérantes de la collectivité).

**La définition du corps électoral restreint :
les articles 188 et 218 de la loi organique du 19 mars 1999**

Article 188

I. - Le congrès et les assemblées de province sont élus par un corps électoral composé des électeurs satisfaisant à l'une des conditions suivantes :

- a) Remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;
- b) Être inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ;
- c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit 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.

II. - Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

Article 218

Sont admis à participer à la consultation [sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté] les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;
- b) N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;
- c) N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;
- d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;
- e) Avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;
- f) Pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;
- g) Être nés avant le 1er janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;
- h) Être nés à compter du 1er janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

La question du périmètre de ce corps électoral restreint, et donc de la souveraineté calédonienne, est toutefois posée en des termes nouveaux par la multiplication des transferts de compétences : M. Jean Lèques, maire de Nouméa, a ainsi indiqué à vos rapporteurs qu'après le transfert du droit civil à la Nouvelle-Calédonie, les communes calédoniennes seraient tenues d'appliquer le droit civil défini par le congrès. Il a estimé que se poserait alors la question de considérer les communes comme des communes de droit commun ou des communes de droit calédonien, dont les conseils municipaux seraient élus par le corps électoral restreint. Or, il a jugé que la population n'accepterait pas que le corps électoral soit restreint pour ces élections à compter de 2014.

D. LA SITUATION DE LA JUSTICE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

1. La cour d'appel et le tribunal de première instance de Nouméa

- ***Une organisation judiciaire adaptée au territoire***

Le ressort de la cour d'appel de Nouméa comprend la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna.

En Nouvelle-Calédonie, la juridiction du premier degré est dénommée tribunal de première instance. Ce tribunal, établi à Nouméa, dispose de sections détachées à Koné et à Lifou. Ces sections font partie du tribunal de première instance de Nouméa ; elles ne constituent pas des juridictions à part entière car elles ne disposent pas de parquets autonomes.

Elles sont compétentes dans leur ressort géographique en tant que juridictions du premier degré dans les domaines de compétence qui leur sont délégués par le président du tribunal de première instance : en matière civile (divorce, adoption, protection de l'enfance, tutelles, baux d'habitation) et pénale (délinquance des mineurs, correctionnelle et de police).

Présidées par un magistrat du siège du tribunal de première instance désigné par décret, les sections détachées statuent dans les mêmes conditions que le tribunal de première instance : à juge unique en matière civile¹ et en matière de police ; en formation collégiale avec l'assistance d'assesseurs non professionnels en matière correctionnelle pour les infractions les plus graves.

Les juges chargés de la présidence des sections exercent également les fonctions de juge des enfants et président le tribunal pour enfants lorsque cette juridiction tient ses audiences au siège des sections détachées.

¹ Sauf pour les affaires relatives au statut civil coutumier et les litiges fonciers coutumiers où le tribunal est assisté d'assesseurs coutumiers.

Les juridictions judiciaires de Nouvelle-Calédonie comprennent 15 magistrats du siège et 5 magistrats du parquet, ainsi que 2 fonctionnaires de catégorie A (greffiers en chef), 18 fonctionnaires de catégorie B (greffiers) et 25 fonctionnaires de catégorie C.

L'article L. 562-19 du code de l'organisation judiciaire dispose que « *les contestations entre citoyens de statut civil particulier sur des matières régies par ce statut peuvent être directement portées, à l'initiative de l'une quelconque des parties, devant le tribunal de première instance* ». Le tribunal de première instance est alors complété par des assesseurs coutumiers, en nombre pair, qui ont voix délibérative. Les assesseurs sont choisis parmi les personnes de nationalité française, de statut civil particulier, âgées de plus de vingt-cinq ans, présentant des garanties de compétence et d'impartialité (art. L. 562-21)¹.

Les assesseurs coutumiers appelés à compléter la formation de jugement sont désignés par ordonnance du président de la juridiction de telle sorte que la coutume de chacune des parties soit représentée par un assesseur au moins. Ils doivent prêter serment devant la cour d'appel.

Les magistrats de la cour d'appel et du tribunal de première instance de Nouméa ont expliqué à vos rapporteurs que le recrutement des assesseurs posait des difficultés, car peu de Mélanésiens sont impliqués dans le monde judiciaire. Ils ont précisé que la justice coutumière avait à connaître de 250 dossiers par an.

Ils ont exprimé le souhait de les associer davantage au fonctionnement de la justice, en tant que juges de proximité ou assistants de justice, tout en soulignant une difficulté de recrutement, l'université de Nouvelle-Calédonie n'accordant pas de diplôme en droit au-delà de la licence, alors que le diplôme minimum requis est un master 1.

Les magistrats ont indiqué qu'ils mettaient en place une médiation pénale coutumière sur la côte Est, pour régler les violences intrafamiliales, de petits délits et des questions foncières.

Enfin, les magistrats de Nouvelle-Calédonie ont expliqué qu'à défaut d'avocat, la justice devait recourir à des « tiers dignes de confiance », parfois difficiles à trouver.

• *La complexité du droit et les inquiétudes relatives à la mise en œuvre des transferts de compétence*

Les magistrats rencontrés par vos rapporteurs ont relevé que la Nouvelle-Calédonie n'était pas touchée par la criminalité organisée.

Ils ont souligné que l'application du droit pénal et de la procédure pénale ne présentait pas de difficulté en Nouvelle-Calédonie, ces domaines relevant de l'identité législative avec la métropole. En revanche, l'application

¹ Une liste comprenant des assesseurs de chaque coutume est établie tous les deux ans, par l'assemblée générale de la cour d'appel, sur proposition du procureur général.

du droit civil est rendue très difficile par des incertitudes sur le droit applicable en raison de la coexistence du droit commun et du statut civil particulier.

Les magistrats ont exprimé des inquiétudes quant la mise en œuvre de nouveaux transferts de compétences normatives au congrès de la Nouvelle-Calédonie, soulignant que le code de la route n'avait pas été toiletté en Nouvelle-Calédonie depuis 1977. Estimant que l'organisation des compétences pouvait conduire à une grande complexité. Ils ont ainsi indiqué qu'en matière de droit de l'environnement, relevant de la compétence des provinces, le droit applicable différerait d'une province à l'autre.

2. Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie

Le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie connaît une situation tendue en termes d'effectifs. En effet, l'effectif réel moyen du tribunal administratif de Nouméa est de 5 magistrats, 6 agents pour le greffe et un assistant de justice.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le nombre de postes de magistrats a été réduit d'une unité. Malgré cette situation, qui n'autorise aucune vacance de poste, les résultats paraissent très satisfaisants, grâce à la réorganisation des méthodes de travail.

Toutefois, le maintien de ces bons résultats passe à plus longue échéance par la création au sein du tribunal d'une véritable fonction d'aide à la décision, particulièrement utile en raison de la complexité du droit applicable. Ce recrutement d'un fonctionnaire de catégorie A, qui peut être trouvé localement, devrait aller de pair avec la réorganisation du greffe.

Vacant depuis septembre 2008, le poste d'assistant de justice n'était, au 31 décembre 2009, toujours pas pourvu et ce, malgré les recherches entreprises.

A cet égard, les magistrats du tribunal administratif font la même observation que les magistrats de l'ordre judiciaire : il apparaît très difficile de recruter des étudiants de niveau Bac +4, l'université de Nouvelle-Calédonie n'offrant qu'une formation de niveau licence. En outre, lorsqu'un assistant de justice peut être recruté, il se révèle difficile de le garder en fonctions, en raison de la faible rémunération proposée, eu égard au coût de la vie en Nouvelle-Calédonie.

La juridiction comporte une seule chambre. En 2009, le tribunal a rendu en données nettes 467 décisions (pour 391 en 2008). Le tribunal a ainsi sorti nettement plus d'affaires qu'il n'en a rentrées, ce qui a permis de faire baisser le stock à un niveau historiquement faible de 117 dossiers au 31 décembre 2009. Le délai moyen constaté entre l'enregistrement et la notification de la décision est, hors procédure d'urgence, de 6 mois et 26 jours.

Au titre du « toilettage » du code de justice administrative, les magistrats du tribunal administratif estiment qu'une harmonisation du délai de notification de la clôture d'instruction, actuellement d'un mois en Nouvelle-Calédonie contre quinze jours en métropole, serait pertinente. Cette demande est d'autant plus d'actualité qu'en raison du bref délai de mise en état des affaires et du niveau très faible du stock, le tribunal travaille à flux tendus.

Le tribunal attend par ailleurs l'introduction dans le code de justice administrative d'une disposition lui permettant d'être complété par un magistrat du tribunal administratif de Polynésie française. La solution actuelle¹ à laquelle il devra être recouru de plus en plus souvent compte tenu de l'effectif minimal de 4 magistrats du tribunal, n'est pas satisfaisante.

Enfin, le tribunal administratif est associé à la constitution des fonds documentaires locaux, la mission « légicalédonie » (mise en ligne du droit local²) qui résulte d'une initiative du gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Il fournit ainsi la quasi-totalité de ses jugements, après avoir rendu anonymes les parties.

3. La situation critique du centre pénitentiaire de Nouméa

Après l'augmentation de l'enveloppe budgétaire³ de 13,92 % en 2009, le budget alloué au fonctionnement du centre pénitentiaire de Nouméa a connu une forte progression en 2010, avec une hausse de 20,57 % des crédits de fonctionnement direct et de 20,12 % des crédits d'investissement. En 2010, le coût global d'une journée de détention était de 112,93 euros, soit une augmentation de 13,60% par an depuis 2008.

- ***Des effectifs croissants révélant une situation critique***

D'une capacité de 218 places, le centre pénitentiaire accueillait, au 1^{er} janvier 2011, 175 détenus au sein du quartier « centre de détention » (QCD) et 182 dans le quartier « maison d'arrêt » (QMA), soit 401 personnes au total.

Si les structures d'outre-mer connaissent globalement des difficultés relatives à leur taux d'occupation, cette situation s'est considérablement dégradée en Nouvelle-Calédonie depuis le second semestre 2008. Le quartier maison d'arrêt des hommes est le secteur le plus touché par le sureffectif, s'élevant à 264 %, soit 206 détenus pour 78 places, pour une moyenne de 143 % dans les quartiers maison d'arrêt d'Outre-mer.

¹ Article L. 224-1 du code de justice administrative prévoyant la seule possibilité d'être complété par un magistrat judiciaire.

² www.juridoc.gouv.nc

³ Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le centre pénitentiaire de Nouméa est désormais le siège de l'Unité Opérationnelle de Nouvelle-Calédonie regroupant le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation de Nouvelle Calédonie et le Centre Pénitentiaire de Nouméa.

Les violences physiques contre les agents se maintiennent à un haut niveau (19 en 2010) et s'expliquent en grande partie par la surpopulation de l'établissement. Les violences physiques entre détenus ont par ailleurs régressé, passant de 64 en 2009 à 28 en 2010.

- ***Deux tiers de détenus indigents***

L'établissement ne dispose pas d'atelier de travail. Les deux tiers des détenus sont indigents selon les critères métropolitains¹. Les contacts pris avec des sociétés locales ne peuvent en effet aboutir en raison de l'absence d'espace de production. Comme les deux années précédentes, l'effort s'est donc porté sur le service général² en 2010, dont l'effectif moyen est de 64 postes.

L'établissement souffre en outre, depuis 2005, de l'absence de zone de formation professionnelle, les trois bâtiments alloués à cette activité ayant été affectés au nouveau quartier pour les jeunes détenus.

Les liens ont néanmoins été renoués avec les partenaires de l'insertion professionnelle et la Direction de la formation professionnelle continue, pour remettre en place des modules de formation à destination de la population pénale peu diplômée. Deux enseignants interviennent au centre pénitentiaire, nombre insuffisant au regard de la surpopulation. En dépit de ces conditions difficiles, 37 détenus se sont présentés à un examen scolaire en 2010.

- ***Une prise en charge médicale accrue***

La signature d'une convention partenariale entre l'établissement pénitentiaire et le centre hospitalier spécialisé (CHS) André Bousquet de Nouméa a permis d'atteindre une qualité de soins équivalente aux standards métropolitains. L'établissement se voit désormais facturer l'ensemble des frais d'hospitalisation d'office des prévenus. Depuis le 1^{er} janvier 2011, la prise en charge sanitaire des détenus relève du Centre Hospitalier Territorial pour la partie somatique et du Centre Hospitalier Spécialisé pour la partie psychologique.

La surpopulation dans les établissements induit par ailleurs une difficulté majeure de gestion des détenus souffrant de troubles importants du comportement ou de pathologies psychiatriques avérées, notamment dans les affectations en cellule. Le surencombrement constaté au CHS se traduit régulièrement par la gestion en établissement pénitentiaire de détenus qui nécessiteraient une hospitalisation d'office.

Enfin, le centre pénitentiaire de Nouméa dispose depuis 2005 d'une commission pluridisciplinaire de prévention du suicide, laquelle examine systématiquement la situation des arrivants, ainsi que la problématique de détenus repérés comme présentant un risque particulier. Tous les personnels de surveillance ont reçu un objectif de performance relatif à l'observation

¹ Situation, temporaire ou durable, liée à l'absence de ressources sur la part disponible du compte nominatif. Elle crée une dépendance qui pèse psychologiquement et économiquement tant sur la personne détenue que sur son environnement familial (source : Ministère de la Justice).

² Participation à l'entretien et au fonctionnement de la prison.

(dépistage des détenus dangereux et prévention de la crise suicidaire), au renseignement et à la sensibilisation sur les découvertes d'objets interdits lors des fouilles. Cet effort n'a toutefois pas permis d'éviter les 6 auto-agressions et tentatives de suicide commises en 2010.

- ***Un centre pénitentiaire inadapté***

Le centre pénitentiaire de Nouméa a disposé en moyenne sur l'année 2010 de 118,5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre 105,16 en 2009. Un recrutement complémentaire de 12 surveillants contractuels a été réalisé en décembre 2009, ainsi que de 3 adjoints administratifs.

Dans l'optique d'une amélioration du service, une mission d'audit s'est déroulée en juillet 2009. Vos rapporteurs soulignent que l'effectif (en ETPT) demeure insuffisant pour couvrir l'ensemble des postes et oblige à des rappels systématiques des personnels.

Concernant l'absentéisme, le nombre de jours d'arrêt maladie diminue en 2010 de 25 %. En revanche, le nombre de journées d'absence pour accident du travail progresse de 50 %, conséquence des agressions dont sont victimes les agents.

L'éloignement de la métropole et les coûts de déplacement donnent peu de possibilités aux agents de bénéficier de formations, notamment à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire. Le développement de la formation inter-administration sur place (école de formation de la police) reste donc privilégié.

Doté de moyens d'éclairage, de vidéosurveillance et de moyens d'alerte, l'établissement a été modernisé, ces équipements faisant jusqu'alors défaut. Cette opération a été complétée, en 2010, par un financement d'urgence pour rehausser une partie des murs encore fragile et ce, dans l'attente de la finalisation globale de l'enceinte intégrant à terme une nouvelle porte d'entrée principale conforme aux normes pénitentiaires.

Si cet équipement a permis de freiner le nombre d'évasions, leur nombre demeure toutefois important : l'année 2010 a ainsi connu trois évasions de l'établissement et trois évasions de détenus sortis au bénéfice d'un aménagement de peine.

Héritage historique de la période du bagne, l'établissement se caractérise par la vétusté de ses infrastructures et leur inadaptation aux standards actuels. Or, le domaine pénitentiaire, d'une superficie de 20 hectares, permettrait de nombreux aménagements.

Le projet de réhabilitation globale de l'établissement, mis en place au début de l'année 2009, a pour objectif de porter la capacité d'accueil du site à 490 places. L'étude de faisabilité, menée par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice, a été remise en juin 2010 et conclut à la possibilité technique de mener ce projet.

Après la construction d'un centre pour jeunes détenus (mineurs et jeunes majeurs), d'une capacité d'une vingtaine de places, opérationnel depuis fin 2010, l'administration pénitentiaire poursuit la réalisation d'un centre semi-liberté/centre pour peines aménagées de 80 places, dont la livraison est prévue fin 2012. M. Louis Kotra Uregei, membre du congrès, président du Parti travailliste, a par ailleurs jugé qu'il serait nécessaire d'ouvrir un établissement pénitentiaire dans le Nord de la Nouvelle-Calédonie.

Cependant, le ministre de la justice s'est engagé auprès du député Gaël Yanno sur la construction d'une nouvelle prison en Nouvelle-Calédonie. Le centre pénitentiaire du Camp Est pourrait donc fermer ses portes d'ici cinq ans et quitter le site actuel pour un site qui reste à déterminer.

II. LA MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES, MOTEUR DE L'ACCORD DE NOUMÉA

L'objet principal de la mission confiée à vos rapporteurs était de faire le point sur la mise en œuvre des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci compte environ 245 000 habitants. Aussi ses capacités de mise en œuvre des transferts de compétence sont-elles nécessairement limitées.

Dans son relevé de conclusions, le Comité des signataires réuni le 8 juillet 2011 a ainsi résumé le défi que doivent relever l'État et la Nouvelle-Calédonie dans les prochaines années : *« Les transferts de compétence qui doivent intervenir jusqu'en 2014 sont d'une ampleur sans précédent. Ce sont des matières fondamentales qui concernent directement la vie quotidienne des calédoniens. Elles sont par ailleurs techniquement complexes et demandent un travail législatif et réglementaire important. Il est de la responsabilité commune de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie de veiller à ce qu'ils aient lieu dans les meilleures conditions possibles et que les calédoniens n'aient pas à subir les conséquences de ces transferts ».*

A. LE RÔLE INDISPENSABLE DE L'ÉTAT, GARANT DU RESPECT DE L'ACCORD DE NOUMÉA

1. Un échéancier adapté en 2009

M. Yves Dassonville, alors haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, a expliqué à vos rapporteurs que l'État observait une position constante, considérant les transferts de compétence comme le moteur de l'accord de Nouméa.

Ainsi, face à certaines réticences locales, l'État joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de ces transferts. Après le rétablissement de l'autorité de l'État à compter de la fin de l'année 2007, l'envoi d'une mission d'appui a permis de relancer la réflexion sur les transferts de compétences. La loi organique du 3 août 2009 a ensuite précisé les modalités et délais de réalisation des transferts les plus lourds.

La répartition des compétences définie par le titre II de la loi organique du 19 mars 1999 a déjà entraîné le transfert à la Nouvelle-Calédonie de quatre services : l'inspection du travail, le service du commerce extérieur, la partie de service du vice-rectorat chargée de l'enseignement public du premier degré et la partie du service des mines et de l'énergie chargée de la réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt.

Le congrès n'ayant pas demandé le transfert de nouvelles compétences en 2004, la mise en œuvre des nouveaux transferts devant intervenir à compter de son mandat commencé en mai 2009 supposait une modification de la loi organique du 19 mars 1999, afin d'actualiser les modalités de calcul de la compensation financière, d'organiser dans le temps les transferts et de préciser le sort des services et des personnels correspondants, compte tenu de la charge correspondant à l'exercice des compétences visées.

Lors de la réunion du Comité des signataires de l'accord de Nouméa du 20 décembre 2007, l'Etat a proposé qu'une mission d'experts, de magistrats, de membres de corps d'inspection et de hauts fonctionnaires appartenant aux ministères concernés par les transferts, soit constituée pour apporter un appui aux groupes de travail créés localement.

La mission d'appui, installée par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer le 20 février 2008, a formulé des propositions pour les transferts prévus par la loi organique du 19 mars 1999. Les conclusions de la mission d'appui ont été validées par le comité de pilotage puis par le VIIème comité des signataires prévu par l'article 6.5 de l'accord de Nouméa, qui s'est réuni à Matignon le 8 décembre 2008.

Ce comité a ainsi approuvé l'application à l'ensemble des transferts des points suivants :

- la période de référence pour la compensation financière sera de trois ans pour le fonctionnement et de 10 ans pour l'investissement ;

- la compensation sera indexée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

- aucune compensation ne sera accordée à la Nouvelle-Calédonie pour des charges liées à l'activité normative (toutefois, une assistance juridique est envisagée pour la compétence droit civil, règles concernant l'état civil et droit commercial) ;

- aucune de ces compétences ne peut faire l'objet d'un transfert partiel, ce qui n'exclut pas un transfert progressif ;

- les textes applicables en Nouvelle-Calédonie au jour choisi par le congrès pour le transfert effectif d'une compétence restent applicables tant que le congrès ne les modifie pas.

Le comité des signataires a par ailleurs approuvé les modifications de la loi organique du 19 mars 1999 rendues nécessaires par les scénarios adoptés. Il a enfin pris acte de l'accord existant sur l'adoption de dispositions visant à assurer un fonctionnement plus équilibré et plus efficace des institutions, ainsi qu'une plus grande transparence des relations entre les exécutifs et les assemblées.

La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 a modifié la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, afin d'adapter le calendrier de transfert de certaines compétences et d'aménager les modalités de compensation financière, ainsi que les conditions de mise à disposition de personnels de l'Etat auprès de la Nouvelle-Calédonie.

Cette loi organique a reporté à la fin décembre 2011 le vote des lois du pays relatives au transfert des compétences en matière d'état civil, de droit civil et commercial, et de sécurité civile.

Les autres compétences qui doivent être transférées d'ici 2014 (enseignement, police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et de la circulation maritime) ont fait l'objet de lois de pays, votées par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 30 novembre 2009 :

- loi du pays n° 2009-9 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire ;

- loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de police et sécurité de la circulation aérienne s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et de sauvegarde de la vie humaine dans les eaux territoriales ;

- loi du pays n° 2009-11 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international.

Ces lois du pays ont retenu l'échéancier de transfert suivant :

2011	
1er janvier	Sécurité de la navigation dans les eaux territoriales
1er juillet	Police et réglementation de la circulation maritime d'un point à l'autre de la Nouvelle-Calédonie et de la sauvegarde de la vie humaine en mer
2012	
1er janvier	Enseignement du second degré public et privé
	Enseignement primaire privé
	Santé scolaire
2013	
1er janvier	Police et sécurité de la circulation aérienne intérieure

• ***Les transferts prévus par l'article 23***

A ce jour deux établissements publics de l'Etat ont été transférés à la Nouvelle-Calédonie, en vertu de l'article 23 de la loi organique (l'Office des postes et communications et l'Institut de formation des personnels administratifs). Les établissements publics suivants doivent encore être transférés à la Nouvelle-Calédonie par des décrets en Conseil d'Etat pris sur propositions du congrès, qui précisent la date et les modalités de transfert :

- l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) ;

- l'agence de développement de la culture kanak (ADCK). Par courrier du 20 janvier 2010, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie propose au Premier ministre un transfert au 1^{er} janvier 2012 ;

- le centre de documentation pédagogique (CDP). Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a émis le 27 juillet 2010 le souhait que ce transfert soit réalisé en 2011. Compte tenu des mécanismes liés au financement des transferts de compétences, le décret n° 2011-623 du 31 mai 2011 portant transfert à la Nouvelle-Calédonie du centre de documentation pédagogique de Nouvelle-Calédonie prévoit que ce transfert prend effet le 1^{er} janvier 2012, après approbation de la convention entre l'Etat, représenté par le haut-commissaire de la République, et la Nouvelle-Calédonie, représentée par le président du gouvernement, qui devra en déterminer les conditions.

• ***Les modalités d'établissement de la compensation financière***

Aux termes de la loi organique du 19 mars 1999 modifiée, le droit à compensation des charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxe et fonds de concours, constatées sur une période de dix ans précédant le transfert de compétences.

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. La dotation globale de compensation (DGC) évolue chaque année en fonction d'un taux résultant de la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours.

Les nouvelles modalités de calcul du droit à compensation s'appliqueront uniquement pour les nouveaux transferts. En revanche, les nouvelles modalités d'évolution de la DGC sont applicables à tous les transferts, même ceux en cours dès l'exercice 2010.

Pour ce qui concerne la compensation des charges en matière d'enseignement public du second cycle du second degré, le droit à compensation des charges d'investissement est égal à la moyenne des dépenses actualisées, constatées sur la période comprise entre 1998 et 2007. Ce droit à compensation évolue chaque année dans la même proportion que la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, la loi organique de 2009 prévoit la poursuite du financement par l'État des opérations de réalisation des **lycées d'enseignement général, technique et professionnel du Mont-Dore et de Pouembout** qu'il a engagées avant que le transfert ne soit effectif.

Vos rapporteurs insistent sur **l'obligation pour l'État de réaliser ces projets conformément aux perspectives de développement de la Nouvelle-Calédonie et de ses besoins croissants en matière d'éducation et de formation, et en inscrivant chaque année dans la loi de finances les crédits de paiement nécessaires**. Ils relèvent que l'expérience malheureuse du lycée Escoffier, de Nouméa, dont les travaux ont été suspendus pendant de longues semaines faute de crédits, n'est pas de nature à préserver la confiance des citoyens.

• *La mise à disposition de personnels*

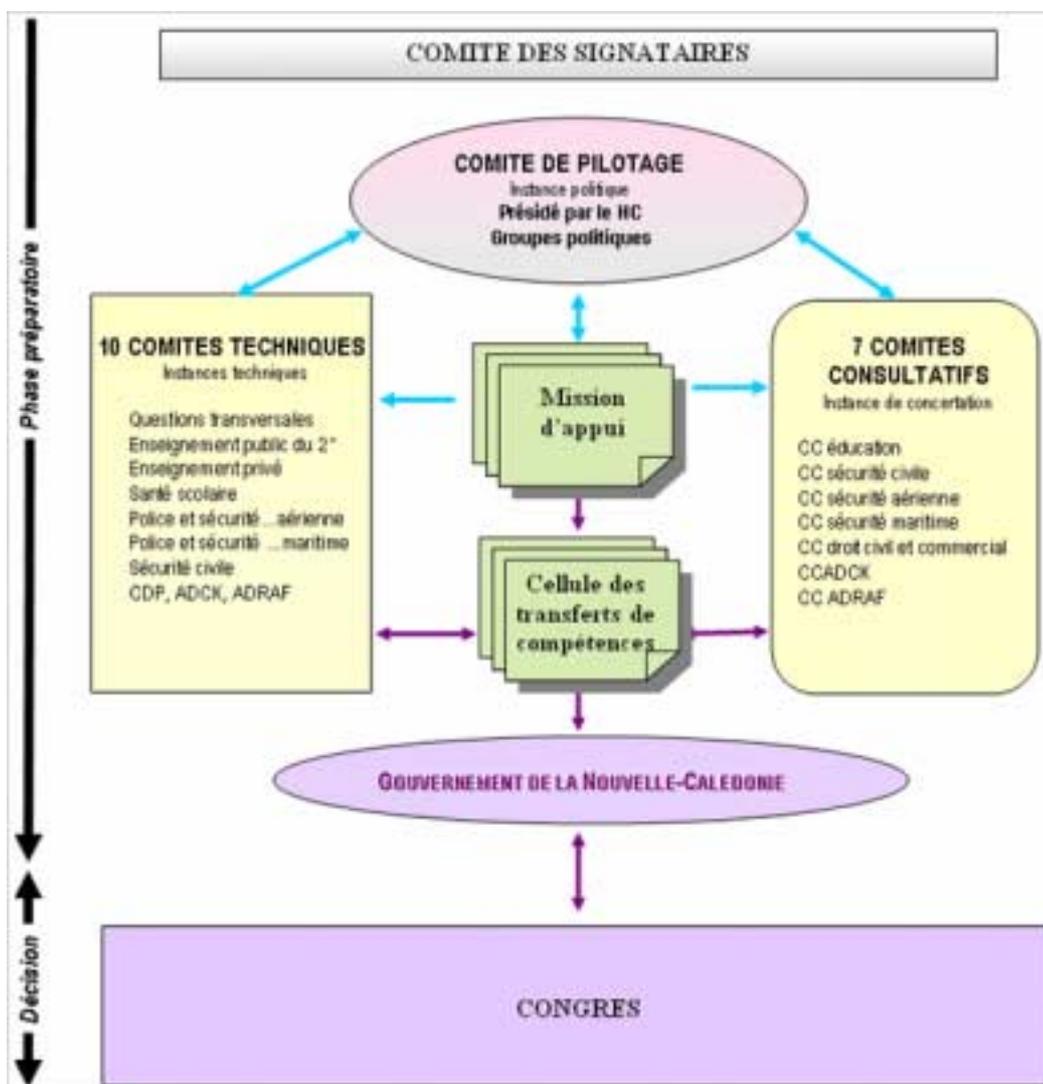
Les personnels de l'enseignement sont, à compter du transfert de la compétence et pour une durée indéterminée, mis gratuitement et globalement à la disposition de la Nouvelle-Calédonie.

Afin d'accompagner de manière plus globale la Nouvelle-Calédonie dans l'exercice de ses compétences, d'ores et déjà transférées ou à venir, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et le haut commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ont signé le 20 septembre 2010, en présence de la délégation de votre commission, une **convention-cadre** sur l'accompagnement du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, définissant le cadre, les domaines et les modalités de l'accompagnement par l'Etat.

Cette convention-cadre permet de définir des priorités claires en termes de mesures d'accompagnement et d'anticiper ainsi d'éventuelles difficultés techniques liées aux transferts de compétences. Elle vise à éviter que la Nouvelle-Calédonie ne soit conduite à multiplier des demandes successives et isolées grâce à une définition claire du périmètre de l'accompagnement de l'Etat, des modalités pratiques de sa mise en œuvre, ainsi que des domaines d'intervention.

Les acteurs du processus des transferts de compétences

(source : gouvernement de la Nouvelle-Calédonie)



2. La convention-cadre relative aux transferts de compétences

Le Comité des signataires, lors de sa réunion du 24 juin 2010, avait pris acte du projet de convention-cadre relatif aux transferts de compétences¹. La signature officielle de cette convention-cadre, entre l'Etat, représenté par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, M. Yves Dassonville, et la Nouvelle-Calédonie, représentée par le Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, M. Philippe Gomes, a eu lieu le lundi 20 septembre 2010 à la résidence du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

¹ Voir la convention-cadre en annexe 4 du présent rapport.

Cette cérémonie officielle s'est déroulée en présence des signataires de l'accord de Nouméa, des membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que de vos rapporteurs.

M. Philippe Gomes, alors président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a souligné qu'il fallait éviter que les transferts sur lesquels la Nouvelle-Calédonie aura à se prononcer avant le 31 décembre 2011 n'aboutissent à une vitrification du droit. Rappelant que le droit des assurances, transféré à la Nouvelle-Calédonie, n'avait depuis fait l'objet d'aucune actualisation, il a jugé indispensable que les prochains transferts de compétences normatives soient assortis d'un dispositif de veille juridique et d'actualisation, la Nouvelle-Calédonie ne disposant pas de moyens suffisants pour accomplir une telle mission.

M. Yves Dassonville, alors haut-commissaire, rappelant que les transferts de compétences ne constituaient pas une option, mais un préalable à toute nouvelle discussion sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, a indiqué que la convention cadre visait à assurer un accompagnement massif et constant, afin d'assurer le succès de ces transferts.

Cette convention-cadre définit notamment les conditions dans lesquelles l'État :

- accompagne la Nouvelle-Calédonie jusqu'au transfert effectif des compétences en matière de police et de sécurité de la circulation aérienne intérieure et de la circulation maritime dans les eaux territoriales, d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire ;

- apporte à la Nouvelle-Calédonie un concours technique et une aide à la formation préalablement au transfert du droit civil, des règles de l'état civil, du droit commercial et de la sécurité civile.

L'article 4 de la convention-cadre stipule que l'État apporte son appui à la Nouvelle-Calédonie pour l'exercice des compétences transférées.

Une mission interministérielle d'appui aux transferts de compétences, composée de six spécialistes issus de quatre ministères (justice, éducation nationale, intérieur, outre-mer) et de l'aviation civile, s'est rendue en Nouvelle-Calédonie depuis la signature de cette convention-cadre, pour faire le point sur l'état d'avancement des transferts de compétences en cours, comme l'enseignement), ou en préparation (comme la sécurité civile). Cette mission doit préparer un rapport général destiné au prochain Comité des signataires de la fin juin 2011.

Le décret n° 2010-1087 du 14 septembre 2010 relatif aux modalités des transferts de compétences au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie et des provinces de la Nouvelle-Calédonie, donne à la commission consultative d'évaluation des charges créée par l'article 55 de la loi organique du 19 mars 1999 la composition suivante :

- six représentants de l'Etat, à savoir :
 - un magistrat de la chambre territoriale des comptes désigné par le président de la juridiction ;
 - le secrétaire général du haut-commissariat ou son représentant ;
 - le trésorier-payeur général ou son représentant ;
 - trois représentants désignés par arrêté du haut-commissaire de la République ;
- six représentants des collectivités, à savoir :
 - deux membres élus en son sein par le congrès de la Nouvelle-Calédonie ;
 - un membre désigné en son sein par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
 - un membre élu en son sein par chacune des assemblées de province.

Cette commission doit être consultée sur :

- les modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie ou les provinces ;
- le projet d'arrêté conjoint du ministre chargé de l'outre-mer et du ministre chargé du budget relatif au montant des ressources attribuées par l'Etat en application des dispositions des articles 55 et 55-1 de la loi organique du 19 mars 1999. A ce titre, son examen porte notamment sur le montant des ressources consacrées par l'Etat à l'exercice de la compétence transférée ainsi que la liste et le montant des dépenses correspondantes et sur l'équivalence entre le montant de la compensation figurant dans le projet d'arrêté et le montant des ressources consacrées par l'Etat à l'exercice de la compétence transférée.

A l'issue de la neuvième réunion du Comité des signataires de l'accord de Nouméa, le 8 juillet 2011, M. François Fillon, Premier ministre, a confirmé qu'en dépit de la décision générale qu'il avait prise de baisser la dépense publique dans notre pays pour réduire les déficits, « *les engagements de l'Etat resteront constants en Nouvelle-Calédonie. C'est le respect de la parole qui a été donnée* ».

B. L'ÉTAT DES LIEUX DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PAR SECTEURS

Vos rapporteurs soulignent que la Nouvelle-Calédonie connaît actuellement une période déterminante pour la mise en œuvre des transferts de compétences définis par l'accord de Nouméa. Il paraît essentiel que ces transferts soient réussis et que la Nouvelle-Calédonie ait les moyens d'assurer l'exercice effectif de ces compétences, en particulier des compétences normatives, après leur transfert.

A cet égard, vos rapporteurs craignent que la Délégation générale à l'outre-mer (DEGEOM) ne dispose pas de moyens d'expertise juridique suffisants pour apporter un appui continu au gouvernement et au congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ils considèrent qu'après la réorganisation de l'administration du ministère de l'outre-mer dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, il convient d'adapter les moyens de la DEGEOM aux besoins rencontrés par la Nouvelle-Calédonie - et par certaines collectivités d'outre-mer - pour la mise en œuvre de leurs compétences normatives. Ces besoins ne doivent pas être négligés ou minimisés dans une perspective d'économie à court terme, qui risquerait fort de se traduire, à plus longue échéance, par un surcroît de dépenses pour rattraper les retards et corriger les désordres.

1. Le droit civil, l'état civil et le droit commercial

- ***Périmètre de compétence***

En matière de droit civil, il s'agit des règles relatives à l'état des personnes (livre Ier du code civil) relatives à l'état civil, au domicile, aux absents, au mariage, au divorce, à la filiation biologique et adoptive, à l'exercice de l'autorité parentale, aux incapacités, au PACS et au concubinage, ainsi que certaines règles non codifiées dans le code civil (en matière de droit médical et de droit de la propriété industrielle notamment). La loi organique du 19 mars 1999 exclut du transfert les règles relatives à la nationalité, à la justice et à l'organisation judiciaire. En outre, la procédure civile relève déjà de la compétence de la Nouvelle-Calédonie.

En matière de droit commercial, seules les règles relatives à la justice et à l'organisation des juridictions commerciales sont exclues du transfert. La concurrence et les professions commerciales relèvent déjà de la compétence de la Nouvelle-Calédonie. Seront donc transférées à la Nouvelle-Calédonie les règles générales relatives au commerce, aux fonds de commerce, aux sociétés commerciales, à la concurrence, aux effets de commerce, aux entreprises en difficultés.

Compte tenu de l'étendue de ce domaine de compétences transférables, M. Philippe Gomes, alors président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait souhaité que le Conseil d'Etat soit saisi d'une demande d'avis, afin de définir ce périmètre le plus clairement possible.

Aussi le Gouvernement a-t-il saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur le périmètre des matières transférées au titre du droit civil, du droit commercial et des règles concernant l'état civil. Cet avis a été rendu le 7 juin 2011.

Selon le relevé de conclusions du Comité des signataires du 8 juillet 2011, « *après un examen théorique des périmètres, le Conseil d'Etat propose une méthode de définition pragmatique des compétences transférées qui consiste tout d'abord à renvoyer au code civil et au code de commerce puis à rattacher certaines matières extérieures aux deux codes et enfin à en exclure d'autres, non transférables. Sur cette base, une proposition sera communiquée au comité local de pilotage* ».

- ***Modalités du transfert***

L'échéancier des transferts de compétences doit faire l'objet d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du Congrès¹, au plus tard le dernier jour de la deuxième année suivant le début du mandat du congrès commençant en 2009, c'est-à-dire en décembre 2011².

Selon la convention du 17 juillet 2010, la Nouvelle-Calédonie doit effectuer le recensement des textes applicables dans le domaine concerné, tandis que l'Etat s'engage à procéder à une actualisation du droit existant en réalisant les extensions de textes souhaitées par la Nouvelle-Calédonie.

Pour cela, un groupe de travail rassemblant les représentants des professionnels du droit, des juridictions et des institutions s'est réuni d'août 2008 à décembre 2009. Le suivi du transfert est assuré sous l'autorité de la DEGEOM et de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

Le groupe de travail a pu classer les demandes exprimées par les professionnels entre les catégories suivantes :

- les demandes ne relevant pas de la compétence de l'Etat,
- les extensions de textes relevant de la compétence de l'Etat mais ne soulevant pas de difficulté majeure,
- les extensions de textes relevant de la compétence de l'Etat mais qui nécessitent une adaptation et une concertation,
- les demandes rejetées par le groupe.

Un premier projet de code civil et de code du commerce a été élaboré et transmis pour étude au ministère de la justice.

¹ Art. 26, loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

² Art. 3, loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009.

Lors de sa réunion du 8 juillet 2011, le Comité des signataires de l'accord de Nouméa a observé que la mission technique d'appui aux transferts de compétences « *a pu constater avec les partenaires le bon avancement des travaux sur le recensement du droit applicable et les extensions demandées. La ministre chargée de l'outre-mer a confirmé qu'il sera procédé aux extensions nécessaires préalablement au transfert* »¹.

Les mesures d'accompagnement par l'Etat ont en outre été précisées et devraient permettre :

- la désignation d'un magistrat en charge du transfert du droit commercial ;
- la mise à disposition de la Nouvelle-Calédonie d'un magistrat en charge du droit civil, qui prendra ses fonctions à la fin du mois de juillet 2011 ;
- un soutien à la formation de stagiaires calédoniens pour la rédaction de textes législatifs et réglementaires dès le mois de septembre 2011 ;
- la mise en place d'un dispositif de veille juridique.

Vos rapporteurs saluent ces mesures, indispensables à l'évaluation et à l'organisation du transfert de la compétence normative en matière de droit civil et de droit commercial.

Dans le relevé de conclusions du IXème Comité des signataires, ceux-ci « *constatent avec satisfaction que les différentes problématiques se posant pour ce transfert sont ainsi toutes identifiées et en cours de traitement, permettant ainsi de soumettre au congrès le projet de loi du pays avant le 31 décembre 2011* ».

2. Police et sécurité en matière de circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien

Ce domaine recouvre deux secteurs :

- la sécurité du transport aérien commercial, de l'aviation générale et des aéroports. Cela exclut les transporteurs aériens dont l'activité principale est le transport aérien international,
- la navigation aérienne.

¹ Voir le relevé de conclusions en annexe au présent rapport.

- **Modalités du transfert**

Une loi du pays¹ a fixé la date de ce transfert au 1^{er} janvier 2013.

Concernant le transport aérien, la Nouvelle-Calédonie aura en charge l'adoption de la réglementation et son contrôle. Le scénario du transfert prévoit le maintien d'un « *service mixte* », l'actualisation de la convention passée entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie en 2001 et l'institution d'une « *commission de l'aviation civile* ». Celle-ci serait composée de représentants des autorités compétentes de la Nouvelle-Calédonie et de la direction générale de l'aviation civile. Elle assurerait la cohérence d'ensemble des mesures prises par l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, la mise à jour des différentes conventions qui les lient et la présentation des évolutions à envisager.

En matière de navigation aérienne, l'élaboration des règles incombera à la Nouvelle-Calédonie tandis que la surveillance de leur application reviendra à l'Etat en respect de ses engagements internationaux. La partie exploitation et prestations de services devra, après transfert, être assurée à l'aéroport international de La Tontouta par la Nouvelle-Calédonie pour le compte de l'Etat.

- **Etat des lieux du transfert**

Par convention du 25 mai 2010, le « *service mixte* » prévu a été créé sous la dénomination « *Direction de l'aviation civile en Nouvelle-Calédonie* ».

Pour faciliter le transfert de la compétence en matière de police et de sécurité de la circulation aérienne intérieure, l'Etat peut déléguer à la Nouvelle-Calédonie sa compétence en matière de police et de sécurité de la circulation aérienne extérieure.

Enfin, une commission de l'aviation civile doit encore être créée.

3. Police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie et sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales

Les compétences à transférer recouvrent deux domaines spécifiques :

- la sécurité de la navigation (production des travaux hydrographiques et signalisation maritime) ;
- la police et la réglementation de la navigation maritime ;
- réglementation de la sécurité des navires et inspection des navires ;
- sauvegarde de la vie humaine en mer.

¹ Loi du pays n° 2009-11 du 28 décembre 2009.

- **Modalités du transfert**

Le transfert de la compétence en matière de sécurité de la navigation est prévu au 1^{er} janvier 2011.

Pour la signalisation maritime, le service des phares et balises de la Nouvelle-Calédonie s'est vu transférer l'intégralité des moyens de l'Etat, tout en bénéficiant encore du soutien technique des services métropolitains.

En matière d'hydrographie, le transfert des moyens militaires de l'Etat ne pouvant être envisagé, le fonctionnement actuel basé sur un partenariat avec les services compétents de Nouvelle-Calédonie est maintenu.

La compétence en matière de police et de réglementation de la navigation maritime a été transférée au 1^{er} juillet 2011, selon un processus identique à celui choisi pour la décentralisation au profit des départements dans les années 1980. Après une mise à disposition du service des affaires maritimes de l'Etat, la compétence sera prise en charge par le service de la Nouvelle-Calédonie, après compensation en personnels et acquisition des compétences techniques.

La réglementation de la sécurité des navires et l'inspection des navires ont été transférées selon un calendrier et des modalités identiques à ceux retenus pour la police et la réglementation de la navigation maritime.

La sauvegarde de la vie humaine en mer a été transférée au 1^{er} juillet 2011. L'actuel « *Maritime Rescue Coordination Center* » (MRCC) doit poursuivre son action, avec une mise à disposition du service en tant que de besoin pour les opérations de recherche et de sauvetage (SAR) en eaux territoriales.

Pour chacun des domaines composant le périmètre de la compétence à transférer, une convention, validée par la direction générale de l'outre-mer, a été conclue.

Concernant plus particulièrement la sauvegarde de la vie humaine en mer, la Nouvelle-Calédonie doit désigner une autorité SAR et organiser une astreinte de direction. Enfin, l'expertise des services centraux est nécessaire sur certains points tels que l'exercice du pouvoir de réquisition des moyens SAR et l'exercice des responsabilités dans le cadre du secours de grande ampleur.

4. Enseignement du second degré public et privé, enseignement primaire privé et de santé scolaire

- ***Périmètre de la compétence***

La Nouvelle-Calédonie sera responsable de l'organisation et du fonctionnement du service public de l'éducation sur son territoire, à l'exception de la collation des titres et diplômes¹. A ce titre, il lui appartiendra donc :

- de recenser les besoins de formation et d'accueil des élèves et assurer les opérations de planification scolaire ;

- d'assurer les responsabilités de la construction, de la reconstruction, de l'entretien et de la maintenance des établissements scolaires du second cycle du second degré (la réalisation et l'entretien des collèges étant à la charge des provinces ainsi que l'accueil, l'hébergement, la restauration des élèves) ;

- d'assumer à l'égard des biens meubles et immeubles des lycées et établissements assimilés les droits et obligations s'y rapportant ;

- de signer les contrats avec les réseaux d'enseignement privé ;

- d'assurer la protection de la santé en milieu scolaire et contribuer à la prévention des mauvais traitements.

Aux termes de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999, l'État reste compétent pour la collation et la délivrance des titres et diplômes, sous réserve des dispositions donnant à la Nouvelle-Calédonie la compétence pour délivrer des diplômes de formation professionnelle. En outre, pour que des diplômes nationaux puissent sanctionner les enseignements délivrés en Nouvelle-Calédonie, ces derniers doivent être conformes aux programmes nationaux définis par l'État.

- ***Modalités du transfert***

La loi du pays n° 2009-09 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire a prévu que ce transfert prendra effet :

- le premier janvier 2012, si la convention de mise à disposition globale et gratuite est signée avant cette date ;

- le premier jour du quatrième mois suivant la signature de la convention, si celle-ci intervient après le 1^{er} janvier 2012 ;

- au plus tard le 1^{er} janvier 2014.

¹ Voir les tableaux de répartition des compétences en annexes 6 et 7 du présent rapport.

En termes de moyens humains et financiers, ce transfert de compétences concerne les services du vice-rectorat en charge de l'enseignement du second degré, les lycées publics et agricoles ainsi que certains collèges, les personnels d'enseignement, d'encadrement, de surveillance, administratifs, techniques et de santé.

Les crédits correspondants inscrits au budget du ministère de l'éducation nationale sont également visés.

Le transfert s'organise, selon la loi organique, autour d'une **série de conventions** concernant pour chaque secteur de la compétence à transférer l'organisation de la structure et le devenir des personnels qui exercent cette compétence.

La convention-cadre signée le 20 septembre 2010 définit les conditions dans lesquelles l'Etat apportera son concours pour la mise en œuvre de chacune des compétences transférées.

Une **convention d'accompagnement** a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles l'Etat accompagne la Nouvelle-Calédonie afin de lui donner les moyens d'exercer ses nouvelles compétences. Ce soutien prend la forme d'aide à la décision par des expertises et la transmission d'informations, mais aussi d'une aide à la formation et d'une collaboration à la préparation du travail normatif.

L'article 59-1 de la loi organique du 19 mars 1999 modifiée prévoit que la convention de mise à disposition globale et gratuite des personnels participant à l'exercice des compétences en matière d'enseignement doit être signée dans les cinq ans suivant la loi du pays organisant le transfert, soit au plus tard en novembre 2014. A défaut de convention, un décret devrait fixer les modalités de la mise à disposition. La durée de cette mise à disposition globale et gratuite sera fixée par un décret en Conseil d'Etat.

Le relevé de conclusions du IXème Comité des signataires, réuni le 8 juillet 2011, se félicite qu'un accord soit intervenu sur le contenu de deux conventions : une convention prévoyant la mise à disposition globale et gratuite des personnels rémunérés sur le budget de l'Etat et une convention prévoyant la mise en place d'un service unique de gestion. Il précise que « *ce service sera dirigé par un vice-recteur nommé par décret du Président de la République après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Il sera également nommé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, pour ce qui concerne les compétences de cette dernière* ».

En prenant à sa charge, dans le cadre de la mise à disposition globale et gratuite, les dépenses de rémunération et charges afférentes des personnels de l'éducation nationale, de l'enseignement agricole et des enseignants du privé, y compris les dépenses de formation professionnelle initiale et continue, l'Etat prend en charge environ 89 % des dépenses de fonctionnement afférentes aux compétences transférées.

La Nouvelle-Calédonie assume pour sa part les dépenses de fonctionnement telles que les dépenses de fonctionnement des lycées, les crédits pédagogiques ou les assurances des élèves, et les dépenses de l'Etat pour le transport scolaire et pour la santé scolaire.

Selon les données communiquées du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, sur un total de dépenses de fonctionnement de 46 milliards FCFP en 2008, la charge transférable est estimée à 5,4 milliards. La Nouvelle-Calédonie assumera donc, après le transfert et pendant la durée de la mise à disposition globale, environ 11 % des dépenses de fonctionnement de l'enseignement du second degré et de l'enseignement privé, ce qui correspond à 14% des dépenses de fonctionnement réalisées en 2008 sur le budget propre de la Nouvelle-Calédonie, hors fonds de concours. Cette charge transférée sera compensée par une dotation de l'Etat égale à la moyenne des dépenses actualisées de l'Etat au cours des trois exercices précédant le transfert.

La compensation financière est ainsi définie de la façon la plus favorable à la Nouvelle-Calédonie, en distinguant les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Les investissements scolaires (entretien, équipement et construction des lycées) seront compensés sur la base de la moyenne des dépenses réalisées par l'Etat au cours des années 1998 à 2007, cette période englobant la construction du lycée du grand Nouméa. Le calcul de cette moyenne se fera à partir des dépenses revalorisées à la date du transfert selon un taux qui sera fixé par décret. La dotation de compensation évoluera ensuite comme le coût de la construction en Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, et indépendamment de la dotation de compensation, l'Etat devra assurer, comme il s'y était engagé, la construction des lycées de Pouembout et du Mont-Dore.

5. Sécurité civile

Le périmètre de la compétence est défini par la mission d'appui par référence à l'article premier de l'ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie¹.

¹ Art. 1^{er} : « La sécurité civile en Nouvelle-Calédonie a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.

« Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité intérieure au sens de la loi du 18 mars 2003 susvisée et avec la défense civile dans les conditions prévues par le code de la défense.

« Sur le territoire de la commune, le maire est responsable de l'organisation, de la préparation et de la mise en œuvre des moyens de secours dans le cadre des textes législatifs et réglementaires applicables en matière de sécurité civile.

- **Modalités du transfert**

Comme pour le droit civil et le droit commercial, la loi du pays se prononçant sur la date du transfert de cette compétence doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2011, conformément à l'article 26 de la loi organique.

En effet, la mission d'appui de 2008 avait mis en évidence la nécessité de pallier le défaut d'outils de gestion de crise avant le transfert de cette compétence. Cela impliquait le renforcement des moyens, une adaptation à la Nouvelle-Calédonie des dispositions applicables aux SDIS métropolitains, la création d'un corps territorial de sapeurs-pompiers et une éventuelle modification de la loi organique pour rendre obligatoire la participation du gouvernement et des provinces à un STIS.

- **État des lieux du transfert**

L'établissement public d'incendie et de secours de Nouvelle-Calédonie (EPIS-NC) a été créé par l'ordonnance du 15 février 2006 modifiée par l'ordonnance n° 2009-1336 du 29 octobre 2009.

Cet établissement est chargé de :

- la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;
- la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;
- la protection des personnes, des biens et de l'environnement ;
- le secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation ;
- l'information et la sensibilisation du public aux risques concernant les personnes et les biens ;
- la réalisation d'études et de recherche.

L'EPIS comporte trois structures décisionnelles : une commission consultative territoriale, un conseil d'administration et une commission administrative et technique.

« L'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile en Nouvelle-Calédonie. Il en définit la doctrine et coordonne tous les moyens.

« Avec le concours de la Nouvelle-Calédonie et des provinces dans le cadre de leurs compétences ainsi que des communes, il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en oeuvre des mesures d'information et d'alerte des populations.

« La Nouvelle-Calédonie et les provinces concourent à la prévision des risques de sécurité civile dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues, notamment en matière de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

« Sans préjudice des dispositions relatives à l'organisation de l'Etat en temps de crise et de celles du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, le haut-commissaire de la République coordonne les opérations de secours excédant le territoire d'une commune ou dont l'ampleur excède les moyens de la commune. »

Enfin, une convention a été signée le 17 juillet 2010, lors de la visite en Nouvelle-Calédonie du Premier ministre, M. François Fillon, entre le haut-commissaire et le président du gouvernement, conformément à la loi organique, afin de fixer les modalités du concours technique et de l'aide à la formation que l'Etat apporte à la Nouvelle-Calédonie pour l'exercice de la compétence « sécurité civile ».

6. L'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)

• *Périmètre de compétence*

Créée par la loi du 9 novembre 1988, l'ADRAF est un établissement public à caractère industriel et commercial, qui constitue le principal opérateur de la réforme foncière en Nouvelle-Calédonie.

A ce titre, l'Agence procède à toutes opérations d'acquisition et d'attribution en matière foncière et agricole. Elle engage également des actions d'aménagement et de développement économique.

L'article 23 de la loi organique prévoit le transfert de l'ADRAF dans sa totalité, avec ses personnels et ses missions, sur demande formulée par le congrès.

• *Modalités du transfert*

Le scénario retenu est celui d'un transfert dans un délai raisonnable, après une réflexion interne à l'ADRAF sur la réorientation de ses missions et avec l'appui d'une mission du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

Le rapport remis le 13 avril 2010 par cette mission préconise de faire évoluer l'activité de l'ADRAF en qualité d'expert au côté des institutions publiques, et ainsi de clarifier sa mission dans son contexte actuel. Il pose ainsi trois questions qui permettraient la mise en œuvre de l'évolution de l'activité de l'ADRAF :

– la réforme foncière peut-elle être considérée comme étant proche en son terme ?

– les opérations d'aménagement des terres attribuées, pour lesquelles l'Agence interviendrait en tant qu'opérateur, peuvent-elles constituer des opérations financées par les contrats de développement Etat/Collectivités ?

– quelle serait la définition de la mission pérenne de l'ADRAF dans le domaine de la sécurisation foncière ?

En juin 2010, le haut-commissaire a saisi les exécutifs des questions posées par la mission du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux afin d'effectuer un travail commun sur la réorientation de l'action de l'ADRAF.

Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a proposé au Premier ministre la date du 1^{er} janvier 2014 pour le transfert de l'Agence.

7. L'agence de développement de la culture kanak (ADCK)

L'ADCK, établissement public administratif créé dans le cadre des accords de Matignon-Oudinot à la demande de Jean-Marie Tjibaou, exerce quatre missions :

- valoriser le patrimoine archéologique, ethnologique et linguistique kanak ;
- encourager les formes contemporaines d'expression de la culture kanak, en particulier dans les domaines artisanal, audiovisuel et artistique ;
- promouvoir les échanges culturels, notamment dans la région Pacifique Sud ;
- définir et conduire des programmes de recherche.

Le centre culturel Jean-Marie Tjibaou, lieu d'affirmation identitaire, de rencontre et de création culturelle, est le principal outil de l'agence.

Le transfert de l'ADCK, prévu par l'article 23 de la loi organique¹, est d'ores et déjà possible, mais les collectivités s'interrogent, au vu du développement du paysage culturel calédonien ces deux dernières années, sur la place de l'ADCK. Le transfert de l'agence pourrait donc être l'occasion d'une réflexion sur ses missions. Il ne donnera lieu à aucun transfert de personnel, mais seulement au transfert des biens et à une compensation financière.

Une mission d'inspection conduite par un inspecteur général du ministère de la culture et de la communication a été menée en avril 2010, afin de dresser un bilan des cinq dernières années et d'évaluer les projets de développement du centre culturel Tjibaou pour la période 2011-2015.

Les différents échanges entre les services de l'État et du gouvernement calédonien ont abouti à la rédaction d'un projet de résolution arrêté par le gouvernement, le 19 octobre 2010, puis adopté par le congrès, le 30 novembre 2010². Cette résolution demande un transfert au 1^{er} janvier 2012.

8. Le centre de documentation pédagogique (CDP)

Le transfert du centre de documentation pédagogique est prévu par l'article 23 loi organique et emporte cession à la Nouvelle-Calédonie, à titre gratuit, des contrats, droits et obligations de l'Etat.

¹ Ce transfert doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat pris sur proposition du congrès, précisant la date et les modalités du transfert.

² Le congrès déclenche la procédure de transfert par l'adoption d'une résolution. Ce sont ensuite des décrets en Conseil d'Etat qui précisent la date et les modalités du transfert. La date du transfert au 1er janvier 2012 figurant dans le projet de résolution n'est donc qu'indicative.

15 agents sont concernés (5 agents de l'Etat, 8 fonctionnaires territoriaux et 2 contractuels). Les agents de l'Etat disposent d'un droit d'option pour la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie.

Conformément à la résolution du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 27 juillet 2010, le transfert du CDP a eu lieu le 1^{er} janvier 2011.

Le centre culturel Tjibaou

D'une surface totale de 8.188 m², le centre culturel Tjibaou s'étend sur 8 hectares, sur la presqu'île de Tina (Nouméa). Il a enregistré 90.748 entrées en 2007 (dont près de la moitié pour le site et les expositions) et emploie 90 agents. S'agissant de son financement, la Nouvelle-Calédonie y participe à hauteur de 40%, l'Etat à 39%. Les recettes propres représentent 21% des ressources du centre.

Par sa configuration originale, concentrant en un même lieu un centre d'art, un musée, une salle, des espaces de spectacle et une bibliothèque spécialisée, le centre culturel propose une multiplicité d'offres culturelles. Ses publics varient quantitativement et sociologiquement au rythme de ses actions.

Le symbole de la reconnaissance de la culture kanak

Le 15 septembre 1975, Mélanésie 2000, initiative de Jean-Marie Tjibaou, célèbre pour la première fois l'identité kanak. Deux mille participants venus de tous les clans du pays partagent leurs savoirs, leurs chants et leurs danses devant plus de cinquante mille spectateurs.

En octobre 1982, l'Office culturel scientifique et technique canaque (OCSTC) est créé. Remplacé par l'Office calédonien des cultures, il cède sa place en 1988 à l'Agence de développement de la culture kanak (ADCK), dans le cadre des accords de Matignon. Cet établissement public d'Etat à caractère administratif est chargé de valoriser le patrimoine kanak, d'encourager les formes contemporaines d'expression de cette culture et de promouvoir la recherche et les échanges culturels.

Sur proposition du Premier ministre, il est décidé en 1990 de construire les locaux de l'ADCK dans le cadre des grands travaux de la République. Le conseil d'administration propose le nom de « centre culturel Jean-Marie Tjibaou », rendant ainsi hommage à l'action de ce dernier. Le projet s'avère conçu comme un outil de rééquilibrage et un symbole de reconnaissance de la culture kanak comme référence identitaire de ce pays.

En 1991, le conseil municipal de Nouméa autorise la cession à titre gratuit d'un terrain. Renzo Piano, prix Pritzker, remporte le concours international d'architecture avec un projet d'édifice moderne qu'il souhaite « *le plus kanak possible* ».

Le chantier ouvre en mai 1995. Trois ans plus tard, en mai 1998, le centre culturel Tjibaou est inauguré au cours de grandes cérémonies coutumières. Le 15 juin, le centre culturel Tjibaou ouvre au public.

Une architecture contemporaine en harmonie avec la culture kanak

L'architecte en charge du projet, Renzo Piano, a cherché à accorder ses valeurs esthétiques aux valeurs kanak. Le centre se compose de trois villages possédant chacun une fonction distincte, avec au total dix cases, d'une surface moyenne de 90 m². Les cases des trois villages sont reliées entre elles par une allée courbe qui évoque l'allée centrale spécifique à l'habitat traditionnel kanak. Chacune des cases est dimensionnée pour résister aux vents cycloniques et aux séismes.



Centre culturel Tjibaou – « cases » inspirées de l'architecture kanak traditionnelle

C. LES TRANSFERTS À VENIR ET LES PERSPECTIVES POUR L'APRÈS 2014

1. Le travail de préparation

Aux termes du point 5 de l'accord de Nouméa, « Au cours du quatrième mandat (de cinq ans) du Congrès, une consultation électorale sera organisée. La date de cette consultation sera déterminée par le Congrès, au cours de ce mandat, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

« Si le Congrès n'a pas fixé cette date avant la fin de l'avant-dernière année de ce quatrième mandat, la consultation sera organisée, à une date fixée par l'Etat, dans la dernière année du mandat. La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité. »

L'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 précise les modalités d'organisation de cette consultation¹.

Présidé par le Premier ministre, le Comité des signataires prévu au point 6.5 de l'accord de Nouméa veille au suivi de l'application de l'accord et participe à la préparation des textes nécessaires pour leur mise en œuvre. Il rassemble les différents signataires historiques de l'accord.

Le VIIIème Comité des signataires de l'accord de Nouméa s'est réuni à Paris le 24 juin 2010, sous la présidence de M. François Fillon, Premier ministre.

Dans la perspective de la consultation sur l'autodétermination prévue après 2014 par l'accord de Nouméa, et qui portera sur : « *le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* », les signataires ont convenu qu'un travail de préparation, qui n'est pas une négociation, est nécessaire et doit s'inscrire dans la durée, indépendamment de toute échéance électorale.

Ce travail de collecte partagée d'informations doit permettre aux responsables politiques calédoniens d'acquérir ensemble des outils théoriques et juridiques qui pourront nourrir leurs réflexions et participer à la pleine information de la population.

Les signataires ont convenu de faire réaliser par des experts indépendants un bilan global de l'accord de Nouméa. A cette fin, un comité de pilotage se réunit tous les trois mois sous la présidence du haut-commissaire de la République. Il a pour tâche d'approfondir les éléments de discussion dans la perspective de la consultation prévue après 2014, à l'aide de présentations théoriques et pratiques, en particulier d'exemples pris dans les pays insulaires du Pacifique. Ce comité de pilotage a été installé par le haut-commissaire le 21 octobre 2010. Ses membres ont approuvé le principe d'un groupe d'experts chargé d'animer le travail de réflexion du comité.

¹ Cet article dispose que « La consultation est organisée au cours du mandat du congrès qui commencera en 2014 ; elle ne peut toutefois intervenir au cours des six derniers mois précédant l'expiration de ce mandat. Sa date est fixée par une délibération du congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si, à l'expiration de l'avant-dernière année du mandat du congrès commençant en 2014, celui-ci n'a pas fixé la date de la consultation, elle est organisée à une date fixée par le Gouvernement de la République, dans les conditions prévues au II de l'article 216, dans la dernière année du mandat.

« Si la majorité des suffrages exprimés conclut au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, une deuxième consultation sur la même question peut être organisée à la demande écrite du tiers des membres du congrès, adressée au haut-commissaire et déposée à partir du sixième mois suivant le scrutin. La nouvelle consultation a lieu dans les dix-huit mois suivant la saisine du haut-commissaire à une date fixée dans les conditions prévues au II de l'article 216.

« Aucune demande de deuxième consultation ne peut être déposée dans les six mois précédant le renouvellement général du congrès. Elle ne peut en outre intervenir au cours de la même période. »

Aussi le neuvième Comité des signataires, réuni le 8 juillet 2011, a-t-il approuvé la création d'une « *mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie* », composée de :

- M. Jean Courtial, conseiller d'Etat, chef de la mission ;
- M. Ferdinand Melin-Soucramanien, professeur des Universités, agrégé de droit public (Université Montesquieu Bordeaux IV), référent de la mission sur les questions institutionnelles ;
- M. Stéphane Grauvogel, délégué général adjoint à l'outre-mer.

Selon le relevé de conclusions du Comité des signataires, cette mission « *a vocation à préparer et alimenter les travaux du comité de pilotage en effectuant la collecte et la synthèse de l'information pertinente, tant sur les principes que sur les expériences historiques ou actuelles dans le monde et en fournissant au comité de pilotage des pistes de réflexion et des bases de discussion. A cet effet, elle pourra faire appel à des personnalités et des compétences extérieures* ». Elle devra présenter à un comité de pilotage, qui se tiendra au début du mois d'octobre 2011, « *une proposition de programme de travail pour les années 2012 et 2013* ».

2. Le lancement des discussions sur l'après 2014

Lors de son discours devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 17 juillet 2010, M. François Fillon, Premier ministre, a souligné la nécessité de préparer l'échéance de la période 2014-2018 dans la sérénité : « *Cette échéance, vous devez, nous devons l'aborder sereinement, ce qui signifie que nous devons la préparer avec beaucoup de soin. Préparer cette échéance, cela ne signifie pas entamer dès 2010 une négociation, dont la conclusion devrait se matérialiser entre 2014 et 2018, ça ne consiste pas non plus à rechercher à tout prix un résultat qui serait porté au crédit d'un bilan national en 2012* ».

Il a estimé que « *nous préparer à la sortie de l'accord de Nouméa, c'est se mettre en capacité le moment venu de proposer aux Calédoniens qui, seuls, décideront une solution autour de laquelle ils puissent se retrouver et se rassembler* ».

Relevant que chaque mouvement politique calédonien avait sa préférence, il a considéré qu'« *avant cette consultation, l'accord de Nouméa reste et demeure notre fil d'Ariane. C'est lui et lui seul qui indique le cheminement que nous devons prendre* ».

Vos rapporteurs ont observé que les forces politiques calédoniennes percevaient différemment l'approche de la période 2014-2018.

Ainsi, pour le Rassemblement-UMP, MM. Georges Naturel, membre du congrès, et Bernard Deladrière, alors membre du gouvernement, ont estimé qu'il était urgent d'entamer les négociations sur l'après 2014, considérant que l'économie calédonienne était en proie à un attentisme qui devrait croître au fil

du temps et pourrait aboutir à une paralysie. Ils ont souhaité qu'un accord soit trouvé sur une disposition ancrant définitivement la Nouvelle-Calédonie dans la République.

Pour l'Avenir Ensemble, M. Harold Martin, président du congrès lorsque vos rapporteurs se sont rendus en Nouvelle-Calédonie, a jugé que si une solution n'était pas trouvée avant 2014, il existait un risque que les élections de 2014 soient un moment de forte crispation pour la Nouvelle-Calédonie, en raison des incertitudes et parce que chaque camp reviendrait alors vers ses préoccupations fondamentales.

Il a cependant souligné qu'il s'agissait d'ouvrir des discussions et non de négocier, rappelant que le Comité des signataires de 2010 avait donné son accord à l'ouverture de telles discussions. Il a observé que ces discussions devraient permettre d'évoquer plusieurs questions en suspens, comme le gel du corps électoral. Il s'est interrogé sur la situation des personnes qui, en application de ce gel, ne peuvent participer aux élections provinciales, à la fin de l'application de l'accord de Nouméa.

Observant qu'il serait logique d'aller plus loin dans les transferts de compétences qu'en 1988 et 1998, il s'est demandé ce qu'il en résulterait pour les compétences régaliennes. Il a relevé que l'étude des formules institutionnelles trouvées dans d'autres pays pouvait donner des indications.

Pour l'Union Calédonienne, M. Néko Hnepeune, membre du congrès, président de l'assemblée de la province des îles Loyauté, l'objectif est de préparer l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

M. Paul Néaoutyine, membre du bureau politique et porte parole du PALIKA, membre du congrès et président de l'assemblée de la province Nord, a estimé que dans les années à venir, la priorité devait être l'application de l'accord de Nouméa et, par conséquent, la mise en œuvre des transferts de compétences, tout en conduisant parallèlement une réflexion pour préparer l'après 2014.

3. La réunion d'un Comité des signataires élargi en 2011

La composition du comité peut être élargie pour accueillir des parlementaires, des membres du congrès, du gouvernement ou des représentants des provinces.

Ainsi, lors de son discours du 19 mai 2011, M. François Fillon, Premier ministre, a indiqué que le Comité des signataires se réunirait en 2011 dans une composition élargie : *« outre les signataires qui ont la légitimité historique de l'accord, seront désormais associés les groupes politiques constitués au Congrès, pour tenir compte de l'évolution de la situation en Nouvelle-Calédonie et de l'expression démocratique »*.

Le neuvième Comité des signataires s'est réuni le 8 juillet 2011. A l'issue de sa réunion, M. François Fillon, Premier ministre, a rappelé que le Comité devait préparer la sortie de l'accord. Considérant que cette échéance devait se préparer avec beaucoup d'anticipation, il a estimé que *« le choix qui sera fait aura des conséquences immédiates et des conséquences de très long*

terme et donc notre devoir, c'est d'éclairer l'avenir pour que nos concitoyens évaluent bien, le moment venu, le sens du vote qui sera le leur puisque je rappelle que toutes les décisions fondamentales concernant l'avenir de la Nouvelle-Calédonie seront prises par les Calédoniens eux-mêmes. L'éventail des évolutions possibles est encore très largement ouvert mais plus l'échéance va approcher, plus il sera nécessaire de sélectionner les options les plus réalistes et les plus conformes aux aspirations de la population de Nouvelle-Calédonie. C'est une lourde responsabilité collective que l'Etat et ses partenaires calédoniens portent ensemble ».

III. LES SUCCÈS ET LES DÉFIS DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ENTRE LE NORD ET LE SUD

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie, tout comme son économie, est particulièrement marquée par l'exploitation de ses ressources en nickel, qui représenteraient près du quart des ressources mondiales. La Nouvelle-Calédonie a produit, en 2009, plus de 52 000 tonnes de nickel métal, soit 4 % de la production mondiale. Les activités minières et métallurgiques jouent ainsi un rôle d'entraînement de l'économie calédonienne, dont le dynamisme permet au territoire d'occuper, dans la zone Pacifique, la deuxième position en termes de PIB par habitant, entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Les projets d'exploitation des gisements de Koniambo et de Goro devraient rééquilibrer l'économie de la Nouvelle Calédonie, en constituant des pôles forts d'activité au nord et au sud.

A. LA CONCRÉTISATION DES GRANDS PROJETS D'EXPLOITATION DU NICKEL

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 18 mars 2009 le schéma de mise en valeur des richesses minières, qui figure parmi les objectifs de l'accord de Nouméa.

Ce schéma repose sur un développement raisonné et équilibré de l'industrie minière et métallurgique, en privilégiant la valorisation locale de la ressource, la préservation de l'environnement et l'utilisation d'une partie des bénéfices au profit des communautés vivant à proximité des sites miniers, ainsi qu'au développement des générations futures.

Le Comité des signataires a décidé de prolonger ce travail par une réflexion sur l'élaboration d'un schéma industriel dans ce secteur économique essentiel, notamment en vue d'assurer une cohérence dans la durée des projets miniers et métallurgiques et de l'action des opérateurs et des provinces.

1. Le lancement de l'usine du nord, emblème du rééquilibrage

Lors du séjour de la délégation, les premiers modules de l'usine du nord, arrivés de Chine par bateau, étaient en voie d'installation.

- *L'aboutissement d'un projet ancien*

Le projet Koniambo résulte d'une revendication exprimée par le FLNKS en 1996, faisant de l'accès à la ressource minière un préalable aux négociations politiques avec le Gouvernement français.

Ainsi, le protocole de Bercy, signé le 1^{er} février 1998 entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, Eramet, la Société Le Nickel (SLN)¹ et la Société minière du Sud Pacifique (SMSP, détenue à 87% par la province Nord), fixe les conditions d'échange des massifs miniers de Poum, détenu par la SMSP, et de Koniambo, relevant de la SLN. L'État a pris en charge la soulte de l'échange qui s'élevait à 150 millions d'euros. L'attribution définitive du massif du Koniambo était alors subordonnée à la « condition suspensive » comprenant :

- l'achèvement de l'ensemble des études de faisabilité du projet métallurgique en collaboration avec un partenaire industriel (réalisées en février 2005 avec Falconbridge, quatrième producteur mondial de nickel) ;

- la décision de construire l'usine du Nord, dont le capital serait détenu majoritairement par des collectivités (décision des conseils d'administration de Falconbridge du 6 décembre 2005 et de la SMSP du 23 décembre 2005) ;

- la réalisation avant le 1^{er} janvier 2006 d'un programme d'investissement d'un montant minimum de 100 millions de dollars pour le matériel de construction (programme validé le 24 décembre 2005).

Ainsi, les titres miniers du Koniambo ont pu être transférés à la SMSP le 31 décembre 2005. Ces titres ont ensuite été apportés par la SMSP à la société d'exploitation du projet afin d'en obtenir 51 % des actions. De son côté, Falconbridge a apporté les études de faisabilité pour en obtenir 49 %.

Le projet qui devrait être opérationnel en 2012 comporte une usine pyrométallurgique d'une capacité nominale de 60 000 tonnes par an de métal contenu dans des ferronickels, une centrale électrique, un port en eaux profondes et des installations de désalinisation d'eau de mer.

Selon l'étude de faisabilité remise par Falconbridge en février 2005, le coût du projet était estimé à 2,2 milliards de dollars, auxquels il fallait ajouter 500 millions de dollars de frais financiers. Le coût du projet, revu par Xstrata – société qui a racheté Falconbridge en 2006 – à l'occasion de sa revue de projet, est aujourd'hui estimé à 3,5 milliards de dollars (soit environ 2,6 milliards d'euros).

¹ La SLN est une filiale d'Eramet. En novembre 2006, les trois provinces, à travers la Société Territoriale Calédonienne de Participation Industrielle (STCPI) qu'elles co-dirigent, ont décidé d'augmenter de 30 à 34 % leur participation dans le capital de la Société Le Nickel.

Les perspectives du projet Koniambo se sont précisées en juillet 2007, avec la revue de projet de l'actionnaire suisse Xstrata, le plan de financement et l'accord de Projet validés par les différents conseils d'administration. L'industriel a alors confirmé sa volonté « irrévocable » de mener à bien le projet d'ici 2011-2012, comme prévu par les accords de Bercy, c'est-à-dire faire le projet en l'état, sans changer de procédé industriel, malgré sa faible rentabilité et les évolutions importantes du marché du nickel et des technologies depuis 1998. Jusqu'à ce jour et malgré la crise financière actuelle, le financement du projet n'est pas remis en question, et aucun retard supplémentaire sur le calendrier initial n'est prévu.

Par ailleurs, la SMSP, partenaire d'Xstrata à Koniambo, a concrétisé son projet d'usine métallurgique en Corée alimenté à partir de minerai brut de Nouvelle-Calédonie.

Cette co-entreprise est détenue à 49 % par la SMSP et à 51 % par le sidérurgiste coréen Posco. Ce dernier a investi près de 400 millions de dollars pour produire 30 000 tonnes de nickel par an, soit dix fois moins que le besoin en financement affiché par Xstrata pour une production deux fois moindre. L'unité métallurgique est entrée en service fin 2008. L'enjeu pour la SMSP est désormais d'honorer ses engagements en matière de production de minerai, sur une durée de 30 ans et d'examiner les possibilités d'approvisionnement d'un second four au sein de cette usine.

- ***Un enjeu majeur pour le rééquilibrage de la Nouvelle-Calédonie***

Le projet d'usine du Nord est soutenu par toutes les autorités de l'Etat et de Nouvelle-Calédonie, en raison de son intérêt déterminant pour le rééquilibrage économique et la stabilité de la Nouvelle-Calédonie. Il devrait en effet générer près de 2 500 emplois en phase de production, dont une grande majorité de population locale, et sa contribution au PIB de la Nouvelle-Calédonie devrait être proche de celle de l'usine du Sud.

Comme l'ont indiqué à vos rapporteurs les élus locaux, la population de la zone Voh, Koné et Pouembout pourrait alors passer de 8 250, à 12 000, voire 15 000 habitants en dix ans. L'intégration locale de cette nouvelle population demeure par ailleurs une inconnue majeure du projet. Ces différentes problématiques sont discutées au sein d'un comité *ad hoc*, le comité Koniambo.

Aussi un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme financé par l'Etat a-t-il été mis en chantier pour cette zone. Si l'impact environnemental du projet devrait être beaucoup moins problématique que pour le projet d'usine du Sud de Vale Inco Nouvelle-Calédonie, une charte environnementale a néanmoins été signée le 14 février 2007, et un comité environnemental de suivi du projet se réunit régulièrement. Les industriels témoignent ainsi de leur volonté de remporter l'adhésion des populations locales au projet.

Pour ce qui concerne l'accompagnement financier du projet, en réponse à une demande d'agrément fiscal outre-mer, l'Etat a accordé début 2008 à Xstrata un agrément sur une assiette éligible, définie en accord avec la mission présidée par Mme Anne Duthilleul, chef de la mission pour les grands projets de Nickel en Nouvelle-Calédonie, de 780 millions de dollars, soit une aide nette de 234 millions de dollars.

De son côté, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 14 avril 2006 une loi du pays exonérant l'apport de titres miniers dans une société dont l'objet est la construction et l'exploitation d'une usine métallurgique. Enfin, par arrêté du 3 août 2006, le gouvernement a agréé l'investissement du projet Koniambo pour qu'il bénéficie des avantages fiscaux définis par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, dans la loi du pays du 17 juillet 2001 : exemption de toute taxation locale pendant 15 ans et congé fiscal à 50 % pendant les 5 années suivantes.

Près de 60 % des travaux ont déjà été réalisés. Les premiers des 17 modules, fabriqués en Chine, qui composent l'usine de traitement de nickel, alimentée par le minerai du massif du Koniambo, sont arrivés en Nouvelle-Calédonie en septembre 2010.

La délégation de votre commission a pu observer avec satisfaction les travaux d'installation de ces modules. Vos rapporteurs se félicitent de la concrétisation d'un projet essentiel pour l'avenir et l'équilibre de la Nouvelle-Calédonie. L'usine devrait entrer en production en 2012.



*Vue des premiers modules de l'usine de Koniambo
et de la cheminée de la future centrale électrique (septembre 2010)*

2. Les progrès de l'usine de Goro (province sud)

Le projet de l'usine de Goro Nickel dans le sud de l'île est conduit par la société Goro Nickel, filiale du minier brésilien Vale (qui a fait l'acquisition d'Inco fin 2006).

Les trois Provinces y sont associées à travers la Société de Participations Minières du Sud Calédonien (SPMSC), détenue à 50 % par la province Sud. Le coût total du projet a été réévalué à 3,5 milliards de dollars en 2007 et sa poursuite approuvée par Vale. Un nouveau pacte d'actionnaire a été conclu en 2008 pour permettre à la SPMSC de consolider sa participation au capital. L'Etat a accordé en 2004 le bénéfice de la défiscalisation au projet de l'usine de traitement du nickel, ainsi qu'à la construction de la centrale électrique de Prony Energies, nécessaire au fonctionnement du projet industriel.

Les travaux de construction du projet d'usine du Sud de Vale Inco Nouvelle-Calédonie ont été achevés fin 2008. Cette usine utilise, pour extraire le nickel et le cobalt, un procédé hydrométallurgique. L'hydrométallurgie consiste à extraire les métaux du minerai au moyen de réactifs chimiques, dans un milieu à haute température et sous pression, puis à les séparer pour produire un concentré ou un produit intermédiaire. Elle vise à retirer un plus haut pourcentage du métal contenu dans le minerai en utilisant moins d'énergie que le traitement pyrométallurgique. Elle suppose cependant la mise en place d'installations complexes, respectant de fortes exigences de sécurité en raison de la nature des substances chimiques utilisées, telles que l'acide sulfurique.

Vos rapporteurs ont observé que les dirigeants de l'usine avaient démontré leur capacité à gérer un projet de grande ampleur, malgré la pression des opposants et l'augmentation des coûts annoncée, tout en intégrant les spécificités locales, en particulier sociales et environnementales.

Les installations ont été mises en service au premier semestre de l'année 2010. Les effectifs ont alors progressivement diminué, pour laisser place aux 900 employés permanents de Vale Nouvelle-Calédonie.

L'usine devrait produire 60 000 tonnes de nickel et 5 000 tonnes de cobalt par an à l'horizon 2012.

Après l'incident du 1^{er} avril 2009¹, la province Sud a pris un arrêté exigeant la mise en œuvre de préconisations formulées par un rapport d'audit (changement des joints d'étanchéité, révision de l'usine de fabrication d'acide, garantie que tous les jets d'acide peuvent être contenus dans un bassin de rétention, procédures opérationnelles de sécurité...).

¹ Une fuite de 2 500 litres d'acide sulfurique concentré à 98 % a été constatée, à cause d'un joint de dilatation défailant. La fuite s'est déversée dans la rivière voisine, le bassin de rétention n'étant pas fonctionnel. Il n'y a eu aucun blessé mais la faune du creek de la baie Nord a été très endommagée.

Après les retards suscités par cet incident, le calendrier de mise en service de l'usine a, à nouveau, été remis en cause le 21 avril 2010 par l'effondrement d'une colonne d'extraction de 40 mètres de haut dans la zone d'extraction par solvant (incident sans impact sur la sécurité des employés, ni sur l'environnement).

En attendant que les réparations soient effectuées et les colonnes testées, la production d'oxyde de nickel ne pourra se poursuivre selon le processus retenu par l'industriel. Le calendrier actuel prévoit un redémarrage des opérations après réparation, avec une réception progressive des installations en 2011.

A titre de test, Vale Nouvelle-Calédonie envisage au second semestre 2011 la mise en route pendant quatre semaines du circuit global de l'usine hydrométallurgique, de l'exploitation sur la mine de Goro jusqu'au chargement au port, en passant par la raffinerie, mais en n'utilisant que 7 des 21 colonnes d'extraction.

Le procédé utilisé fait du projet de Goro un projet unique au monde, pour lequel l'industriel doit relever un défi technologique, qui permettra de valoriser les latérites. Le projet revêt donc une forte dimension stratégique, puisque le procédé pourrait être ensuite développé sur d'autres gisements.

La montée en puissance de la production devrait permettre de lancer la production commerciale à la fin du deuxième trimestre 2012.



Vue aérienne de l'usine de Vale Nouvelle-Calédonie à Goro

3. Le schéma de mise en valeur des richesses minières

Les représentants du Syndicat des industries de la mine ont indiqué à vos rapporteurs que ce secteur était animé, en Nouvelle-Calédonie, par des « puces et des éléphants », les premières étant les petits exploitants mineurs et les seconds les sociétés multinationales à la tête des projets de grande ampleur.

Ils ont estimé que les projets d'usine en cours dans les massifs de Goro et Koniambo devraient placer la Nouvelle-Calédonie parmi les trois plus grands producteurs mondiaux de nickel d'ici une dizaine d'années. Ils ont souligné que les mécanismes de défiscalisation avaient permis ce très fort développement industriel, en dépit de certains facteurs limitatifs comme la dépendance énergétique, la difficulté pour recruter sur place un personnel spécialisé, ou des difficultés pour assurer la maintenance de l'outil industriel.

Les représentants des organisations patronales ont indiqué que les investisseurs s'interrogeaient sur l'horizon institutionnel de la Nouvelle-Calédonie à partir de la période 2014-2018. Ainsi, M. Bernard Deladrière, alors membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a estimé qu'il était urgent que des négociations soient engagées sur « l'après 2014 », car l'économie calédonienne risque d'être confrontée à un attentisme croissant à l'approche de cette date. Il a souligné que le Comité des signataires avait tout de suite pris conscience de la nécessité de réfléchir à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

M. Joseph Goromido, maire de Koné, « capitale de la province Nord », a expliqué à vos rapporteurs que la zone VKP (Voh-Koné-Pouembout) était l'élément moteur du travail de rééquilibrage entre le nord et le sud de la Nouvelle-Calédonie. Ces trois communes se sont regroupées en 2002 au sein d'un syndicat intercommunal. Elles devraient rassembler 15 000 habitants d'ici 2015. Les trois communes sont donc engagées dans des investissements lourds pour accompagner ce développement. Plus de la moitié du foncier disponible dans la zone VKP est toutefois constitué de terres coutumières, ce qui suppose un long travail d'obtention des terrains.

Prévu par l'article 39 de la loi organique du 19 mars 1999, le schéma de mise en valeur des richesses minières a été adopté le 18 mars 2009. Depuis, ses principaux outils ont été mis en place :

- la modification du code minier, comportant une nouvelle réglementation en particulier en matière environnementale proche du droit métropolitain (police des mines), en accord avec les orientations du schéma, ainsi qu'un cadre réglementaire rénové pour le contrôle des exportations de minerai, qui conditionne la stratégie industrielle de la Nouvelle-Calédonie en matière minière. Entre 2012 et 2015, l'ensemble des exploitations existantes devront se mettre en conformité avec les règles du nouveau code minier ;

- la création du Fonds Nickel, qui a vocation à financer de manière pérenne un programme de réhabilitation des sites miniers, pour résorber le « passif environnemental » lié à l'activité minière, et à soutenir la profession minière lors des périodes de crise ;

- la mise en place du Centre National de Recherche Technologique (CNRT) sur le « nickel et son environnement », embryon de politique structurée de recherche appliquée sur le territoire dans le domaine de la mine ;

- la relance du calcul des ressources, qui visera à fiabiliser les estimations des ressources du territoire ;

- la création d'un observatoire du nickel et du cobalt, outil décisionnel à la disposition des sociétés minières et des collectivités du territoire compétentes en matière de mine.

Par ailleurs, les élus de la Nouvelle-Calédonie ont confirmé leur souhait de mettre en œuvre le Fonds Nickel pour les générations futures, qui recevra une partie des recettes fiscales du nickel, à des fins d'épargne pour les générations futures et de diversification de l'économie de la Nouvelle-Calédonie.

En outre, le Comité des signataires de l'accord de Nouméa du 24 juin 2010 a décidé de prolonger le travail engagé par le schéma de mise en valeur des richesses minières par une réflexion sur l'élaboration d'un schéma industriel, dans le but d'assurer une cohérence dans la durée des projets miniers et métallurgiques et de l'action des opérateurs et des provinces.

B. LES ENJEUX DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

1. La question de la clef de répartition

Aux termes de l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999, la dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces constitue une dépense obligatoire inscrite au budget de la Nouvelle-Calédonie. Cette dotation est financée par prélèvement d'une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie.

La loi organique dispose que *« cette quote-part, qui ne peut être inférieure à 51,5 % de ces ressources, est fixée chaque année compte tenu du montant de celles-ci inscrit au budget primitif. Elle est, le cas échéant, majorée pour atteindre le seuil de 51,5 % de ces ressources telles qu'elles sont comptabilisées par le payeur à la clôture de l'exercice »*.

La dotation de fonctionnement est répartie à raison de :

- 50 % pour la province Sud ;
- 32 % pour la province Nord ;
- 18 % pour la province des îles Loyauté.

La loi organique prévoit qu'à partir du mandat du congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes.

Les provinces reçoivent également de la Nouvelle-Calédonie une dotation d'équipement, elle aussi financée par prélèvement d'une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget du territoire, qui ne peut être inférieure à 4 % de ces ressources.

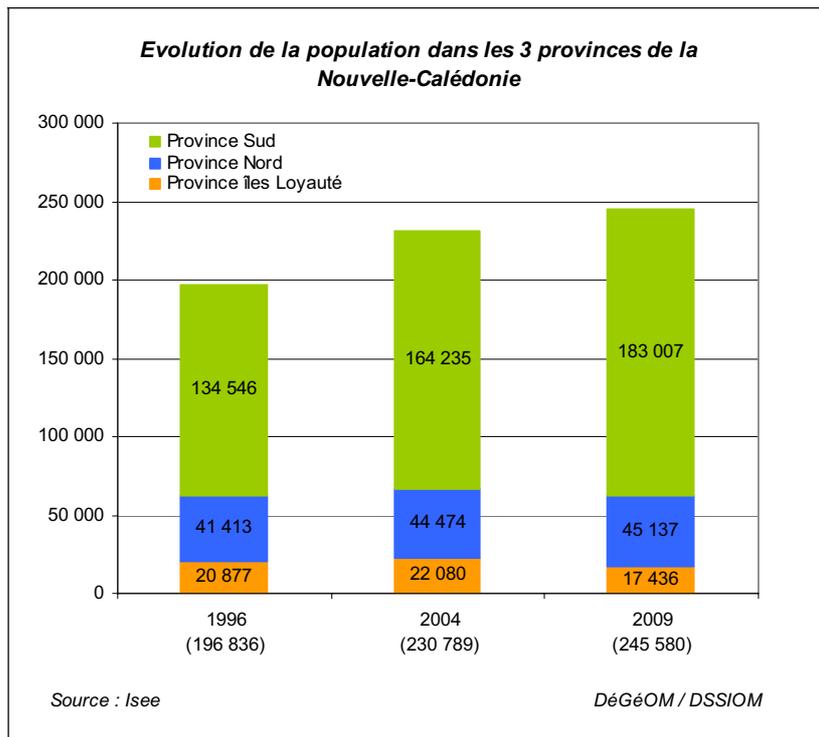
La dotation d'équipement est répartie à raison de 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté. A partir du mandat du congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes.

En 2010, le Rassemblement UMP a soulevé la question d'une modification de la clef de répartition de la dotation de fonctionnement versée aux provinces, en présentant deux propositions de loi. La première visait à modifier la clé de répartition pour tenir compte de l'évolution démographique. Ainsi, la part attribuée à la province Sud serait passée de 50 % à 56,5 %, tandis que les parts des provinces Nord et des îles Loyauté auraient été respectivement diminuées de 32 % à 29,3 % et de 18 à 14,2 %, cette modification devant être échelonnée sur les exercices budgétaires 2011 à 2014.

La seconde visait à créer des centimes additionnels sur les produits de jeux qui seraient prélevés par la province où est situé l'établissement, soit la province Sud. Le président du Congrès a transmis ces propositions de loi pour avis au Conseil d'Etat, en application de l'article 100 de la loi organique.

Le Conseil d'Etat a estimé qu'une évolution de la clef de répartition *« peut apparaître justifiée dans son principe pour tenir compte des charges supplémentaires auxquelles doit faire face la province Sud, laquelle regroupe désormais, d'après les résultats du recensement de 2009, 75 % de la population totale de la Nouvelle-Calédonie »*¹.

¹ Avis du Conseil d'Etat du 13 janvier 2011, n° 384776.



Cependant, au-delà de cet avis purement juridique, vos rapporteurs ont observé que l'idée d'une remise en cause de la clef de répartition en vigueur ne faisait l'objet d'aucun consensus politique et risquerait sans doute de raviver des tensions.

M. Jean Lèques, maire de Nouméa, a indiqué que Nouméa percevait 28 à 29 % des ressources du Fonds intercommunal de péréquation, alors que ses charges et sa population sont nettement plus importantes, puisque la commune rassemble 44 % de la population de la Nouvelle-Calédonie. Il a précisé que sa commune avait accompli des efforts importants en matière d'habitat social et avait constitué un syndicat intercommunal du grand Nouméa avec trois autres communes : le Mont-Dore, Dumbea et Païta.

La province des îles Loyauté, qui ne dispose pas de richesses minières, doit pour sa part miser sur le développement du tourisme. Elle est exclusivement constituée de terres coutumières.

M. Maurice Tillewa, maire d'Ouvéa, a exprimé de fortes inquiétudes quant à une éventuelle remise en cause de la clef de répartition. Jugeant son maintien indispensable à la poursuite du rééquilibrage, il a indiqué que la dotation globale de fonctionnement assurait 60 % des recettes de sa commune.

M. Paul Néaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord, a exprimé son opposition à toute remise en cause de la clef de répartition. Il a considéré que la poursuite et la réussite du rééquilibrage supposait le maintien dans sa forme actuelle de la clef de répartition des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie entre les trois provinces.

Lors de son débat d'orientation budgétaire en septembre 2010, l'assemblée de la province Nord s'est unanimement prononcée contre une modification de la clef de répartition. Les recettes de fonctionnement de la province Nord proviennent à 90 % de dotations institutionnelles, dont 80 % de la Nouvelle-Calédonie, et ses recettes d'équipement sont assurées à 54 % par ces dotations institutionnelles.

La province Sud concentrait déjà en 1999 (à la date de la loi organique) 68 % de la population de la Nouvelle-Calédonie, le Nord 21 % et les îles 11 %. En 2009, la population de la province Sud représente 74,5 % de la population totale du territoire, celle de la province Nord 18,4 % et celle de la province des Îles 7,1 %.

Vos rapporteurs relèvent que si le déséquilibre s'est accentué, cette évolution de la répartition démographique reflète l'attractivité du Sud et de Nouméa, qui concentrent l'essentiel des activités économiques. Ce déséquilibre illustre par conséquent la nécessité de poursuivre le rééquilibrage en faveur du Nord et des îles.

Les mouvements indépendantistes considèrent d'ailleurs que l'exode rural n'est pas la seule explication de la progression démographique du Sud et qu'il conviendrait de déduire des chiffres les métropolitains qui s'installent dans cette partie du territoire.

Ainsi, la question de la clef de répartition renvoie au principe même du rééquilibrage et doit être considérée avec la plus grande prudence, pour ne pas porter atteinte au consensus fondateur de l'accord de Nouméa.

2. La formation et la promotion sociale de la jeunesse kanak

• *Le programme « Cadres Avenir »*

Le point 4.1.2. de l'accord de Nouméa prévoit qu' *« un programme de formation de cadres moyens et supérieurs, notamment techniques et financiers, sera soutenu par l'Etat à travers les contrats de développement pour accompagner les transferts de compétences réalisés et à venir »*.

« Un programme spécifique, qui prendra la suite du programme « 400 cadres » et concernera les enseignements secondaire, supérieur et professionnel, tendra à la poursuite du rééquilibrage et à l'accession des Kanak aux responsabilités dans tous les secteurs d'activités ».

Ainsi, le programme « *Cadres Avenir* » a succédé au programme « *400 cadres* ». Soutenu essentiellement par l'Etat, ce programme de formation de cadres publics et privés moyens et supérieurs constitue l'une des mesures en faveur du rééquilibrage économique et social de la Nouvelle Calédonie. Près d'un millier de Calédoniens en ont bénéficié à ce jour.

Jusqu'à la fin 2005, ce programme relevait de la mission formation, service placé auprès du haut-commissaire. Le 14 décembre 2005, a été créé entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie un Groupement d'Intérêt Public (G.I.P.) dénommé Formation Cadres Avenir. Ce groupement assure, depuis, l'animation et la gestion du programme.

Un comité de suivi du programme est chargé d'en arrêter chaque année les orientations. Il regroupe les signataires de l'accord de Nouméa, les institutions de la Nouvelle-Calédonie et les organismes participant au programme.

Les dernières réunions du comité de suivi ont confirmé les principaux critères retenus pour identifier les meilleurs profils :

- les candidats doivent être originaires de Nouvelle-Calédonie et être âgés de moins de 45 ans. La proportion de stagiaires d'origine kanak doit être de l'ordre de 70 %. L'origine géographique des stagiaires doit tendre à être équilibrée entre les provinces. La parité femmes/hommes doit être recherchée ;

- le programme s'adresse prioritairement aux personnes engagées dans la vie active et titulaires au minimum d'un baccalauréat ou d'un diplôme équivalent ;

- les candidats doivent faire preuve d'une forte motivation, d'une maturité suffisante et de capacités intellectuelles adaptées à leur projet professionnel, qui doit par ailleurs répondre à un besoin identifié en Nouvelle-Calédonie ;

- les priorités retenues concernent les études préparant aux métiers du secteur privé et ceux répondant aux besoins des collectivités provinciales et communales.

Le financement du programme en 2010, inscrit au budget du GIP Formation Cadres Avenir, a représenté une somme de 619 783 948 francs CFP (soit 5 193 788 euros), financée à hauteur de 90 % par l'Etat et de 10 % par la Nouvelle-Calédonie. La formation se déroule le plus souvent en métropole.

- ***Le bilan du programme « Cadres Avenir »***

Au 31 décembre 2009 les programmes « 400 Cadres » et « Cadres Avenir » avaient concerné 1 058 stagiaires. Certains ont effectué plusieurs parcours à des époques différentes. De ce fait, ce sont 1 154 parcours qui ont été mis en œuvre :

- 1 058 premiers parcours ;

- 89 seconds parcours ;

- 7 troisièmes parcours.

A cette date, 143 stagiaires poursuivaient encore leur formation.

La promotion 2009 a compté 49 stagiaires (depuis l'origine, la moyenne annuelle a été de 55 stagiaires).

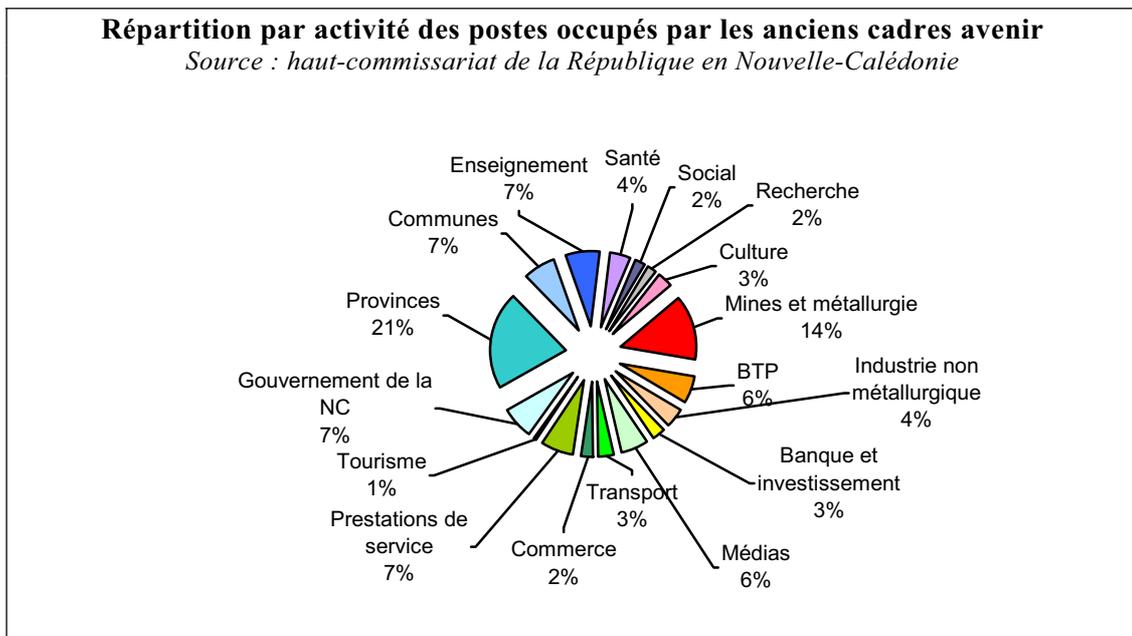
Au regard du profil des stagiaires, il apparaît que les deux programmes successifs ont rempli à ce jour l'objectif de rééquilibrage qui leur était assigné. La féminisation du programme (38 % de femmes sur l'ensemble de la période) reste insuffisante.

La répartition en fonction de l'origine provinciale des stagiaires est restée assez stable depuis l'origine : environ 45 % sont issus de la province des Iles, 35 % de celle du Sud et 20 % de celle du Nord.

Quant à la répartition selon l'origine ethnique, elle fait apparaître la prédominance de stagiaires d'origine mélanésienne (69 %).

Les résultats en termes d'insertion professionnelle sont très positifs, puisque 77 % des parcours entamés se sont conclus par une réussite. L'insertion professionnelle se réalise pour plus de 95 % des stagiaires dans les trois mois qui suivent leur retour en Nouvelle-Calédonie. 56 % de ces personnes ont travaillé à leur retour dans le secteur public contre 44 % dans le secteur privé.

Le deuxième annuaire des anciens stagiaires a été publié en janvier 2009. Il illustre concrètement l'insertion professionnelle actuelle¹.



- **L'après-bac service**

Ce dispositif vise à accompagner des bacheliers calédoniens souhaitant entreprendre des études supérieures en métropole. Dans l'esprit du rééquilibrage, il s'adresse en particulier à des étudiants dont les familles ne sont pas en mesure de les aider dans les démarches administratives d'inscription dans les structures de formation.

¹ Cet annuaire peut être consulté grâce au lien Internet suivant : http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/sections/publications/dossiers_de_presse/annuaire_cadres_avenir/downloadFile/file/Annuaire_2008_des_anciens_stagiaires_du_dispositif_400_cadres_et_cadres_avenir.pdf?no_cache=1234158993.15

Cela consiste à :

- aider les candidats à l'élaboration d'un parcours de formation ;
- organiser la préparation à l'entrée en formation sous la forme d'une mise à niveau ;
- aider aux démarches d'inscription et de recherche de logement ;
- mettre en place un suivi pédagogique et extrascolaire individualisé des étudiants dans leur parcours de formation en métropole.

L'Après-Bac Service prend ainsi en charge une soixantaine d'étudiants sur une année universitaire. Ceux-ci restent dans le dispositif tant qu'ils respectent les règles élémentaires qui les mettront en condition de réussite. Depuis sa mise en place en 1990, le dispositif a accompagné 365 parcours de formation aboutis ou non, en grande majorité des formations de niveau Bac+2. 120 étudiants ont obtenu un diplôme dans le cadre de ce suivi.

L'Après-Bac Service a également été créé dans le but de constituer un vivier destiné à alimenter le programme « Cadres Avenir ». En 2008, 73 étudiants ayant bénéficié du dispositif avaient intégré les programmes « 400 Cadres » ou « Cadres Avenir », soit au cours de leur parcours de formation initiale soit en reprise d'études après une expérience professionnelle.

- ***Le Passeport Mobilité***

Le Passeport Mobilité est une mesure de continuité territoriale mise en place en 2002 par le ministère de l'outre-mer, régie par le décret n° 2004-163 du 18 février 2004. Il s'articule en deux volets au profit de deux publics cibles :

- le Passeport Mobilité Etudiants

Il s'adresse aux étudiants de moins de 26 ans résidant outre-mer, auxquels il permet d'avoir accès aux établissements d'enseignement supérieur en métropole quand les formations n'existent pas, ou sont saturées, dans la collectivité d'origine. L'aide prend la forme d'un billet aller-retour par année universitaire.

- le Passeport Mobilité Formation et Insertion Professionnelle

Il s'adresse aux jeunes de moins de 30 ans qui doivent se rendre en métropole pour suivre une formation professionnalisante, passer les oraux d'un concours en métropole ou occuper un emploi (contrat à durée déterminée de 6 mois minimum). L'aide prend la forme d'un billet aller-retour pour les formations ou concours et d'un aller simple dans le cadre d'un emploi.

Un guichet unique regroupant les deux volets a été créé en 2004. Il fait depuis 2006 partie du GIP Formation Cadres Avenir. Le principe est soit l'avance du billet, soit le remboursement sur la base du tarif le plus économique.

Plus de 3 416 dossiers étudiants (1^{er} parcours enregistré) ont été enregistrés depuis 2004 pour le volet étudiant et 1 165 pour le volet formation et insertion professionnelle.

Pour le volet étudiant, en 2009, 1 131 personnes ont été attributaires de la mesure, 249 au titre de l'avance de billet et 882 dans le cadre du remboursement. Pour le volet formation et insertion professionnelle, en 2009, 248 personnes ont été attributaires de la mesure, 94 au titre de l'avance de billet et 154 ont bénéficié d'un remboursement.

3. Le développement de l'intercommunalité et la problématique foncière

• Actualiser le droit pour permettre le développement de l'intercommunalité

A ce jour, la Nouvelle-Calédonie n'a pas intégré les évolutions de l'intercommunalité et notamment l'intercommunalité à fiscalité propre des communautés de communes et d'agglomération.

Selon la Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, le territoire se situe aujourd'hui, en termes d'intercommunalité, au niveau auquel se trouvait la France métropolitaine dans les années 1960. Les magistrats de cette juridiction ont souligné la nécessité de convaincre les communes de se regrouper pour mieux assurer certains services publics et de les aider dans leurs démarches.

On dénombre 15 à 20 établissements publics de coopération intercommunale en Nouvelle-Calédonie, compétents en matière d'environnement, d'eau et de déchets.

Il est indispensable d'actualiser le code des communes de Nouvelle-Calédonie pour permettre la création de communautés de communes et de communautés d'agglomération.

On observe cependant, notamment au sein de l'agglomération de Nouméa, une volonté manifeste de bâtir un véritable projet intercommunal autour de cette agglomération de plus de 150 000 habitants. M. Jean Lèques, maire de Nouméa, a ainsi évoqué l'activité du syndicat intercommunal du Grand Nouméa, qui réunit Nouméa et les communes du Mont-Dore, de Dumbéa et de Païta. Il a souligné les limites résultant de l'absence d'extension des dispositions relatives aux communautés de communes et communautés d'agglomération.

Une réflexion est engagée afin de transposer le dispositif adopté en 2007 pour les communes de Polynésie française. Un projet d'ordonnance devrait donc transcrire, en les adaptant au contexte local, au sein du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les dispositifs relatifs aux communautés de communes et d'agglomération.

Selon les indications fournies à vos rapporteurs par le ministère de l'outre-mer, le projet d'ordonnance pourrait être élaboré pour un objectif d'entrée en application au 1^{er} janvier 2012.

• La problématique du développement économique sur les terres coutumières

Vos rapporteurs soulignent enfin que les communes sont confrontées à la problématique du développement sur des terres coutumières, qui peut rendre très complexe la réalisation des projets. Cette question se pose de façon particulièrement aigüe dans les îles Loyauté, constituées à 90 % de terres coutumières.

Les emprises foncières sont en effet adossées à des procès-verbaux de palabre¹, qui n'établissent qu'une mise à disposition du sol, pour une durée définie ou non. Cette situation peut conduire à des blocages, par exemple pour allonger les pistes d'atterrissage et améliorer la desserte aérienne, ou pour installer des équipements, comme l'ont évoqué les élus de la province des îles Loyauté, à Lifou.

M. Joseph Goromido, maire de Koné, a ainsi expliqué à vos rapporteurs que plus de la moitié du foncier de la zone « VKP » (Voh, Koné, Pouembout) était constituée de terres coutumières, ce qui supposait un travail important pour l'obtention des terrains susceptibles d'accueillir des équipements et des entreprises.

Les élus de l'assemblée de la province Nord ont estimé que l'objectif de rééquilibrage économique pouvait être contrarié par l'existence de deux régimes fonciers, qui rendait complexe la réalisation d'investissements et d'aménagements sur les terres coutumières. Ils ont souligné que la côte Est de cette province était presque entièrement constituée de terres coutumières, si bien que le rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest est difficile, les banques ne prenant pas de garanties sur des terres coutumières. Ils ont expliqué que les collectivités s'efforçaient par conséquent de développer ces terres sans l'aide des banques et se sont demandé si la création d'un fonds de garantie ne permettrait pas de pallier ce manque de soutien.

Les élus de l'assemblée de la province des îles Loyauté ont également expliqué qu'il était difficile d'établir des emprises stables sur des terres coutumières pour y implanter des équipements publics.

¹ La Loi du pays n°2006-15 du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers a défini le régime juridique des actes coutumiers anciennement appelés P.V. de Palabres. Son article 1^{er} dispose que « Le palabre est une discussion organisée selon les usages de la coutume kanak, à l'issue de laquelle une décision coutumière est adoptée. Cette décision peut être transcrite dans le cadre d'un acte coutumier ».

Vos rapporteurs ont toutefois observé que les élus et les autorités coutumières mettaient en œuvre des outils innovants pour assurer le développement sur des terres coutumières. Ils ont ainsi visité, avec les élus de l'assemblée de la province Nord, le chantier de la zone artisanale de Baco, projet fondé sur un montage juridique et bancaire inédit, permettant d'apporter des garanties aux entreprises privées qui souhaiteraient s'installer sur des terres coutumières.

Pour créer et exploiter cette zone artisanale, les quatre Groupements de droit particulier local (GDPL) de la tribu de Baco se sont regroupés au sein d'une société civile et ont créé la société par actions simplifiée Zone Artisanale de Baco, en s'associant avec les sociétés anonymes d'économie mixte locales (SAEML) Espaces de l'Ouest et Grand Projet VKP.

Cette zone artisanale, qui constitue le premier projet d'envergure sur des terres coutumières dans la zone VKP devrait, selon la Chambre de commerce et d'industrie de la Nouvelle-Calédonie, être mise en service en août 2011.

M. Yves Tissandier, président du Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, a indiqué à vos rapporteurs qu'il souhaitait engager avec le sénat coutumier une réflexion sur le foncier et le développement économique en Nouvelle-Calédonie, car beaucoup de terres sont laissées à l'état de friche.

Les élus de la province Nord ont insisté sur la fragilité des équilibres socio-culturels, précisant que le développement attirait une population différente et suscitait des changements profonds. Considérant que ces changements, de même que l'aménagement des terres coutumières, faisaient brutalement entrer le citoyen calédonien dans la modernité, ils ont jugé que ces changements devaient être conduits avec la plus grande attention.

Vos rapporteurs soulignent que ces évolutions font apparaître, s'il en était besoin, la stabilité politique comme l'un des fondements du développement économique de la Nouvelle-Calédonie.

Le classement au patrimoine mondial des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie

Le classement, le 8 juillet 2008, au patrimoine mondial de l'UNESCO des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie apporte une reconnaissance hautement symbolique au travail accompli par les acteurs institutionnels et la société civile néo-calédonienne pour la protection et la gestion durable de ce patrimoine exceptionnel. Ce classement est le résultat d'un engagement commun des trois provinces, de la Nouvelle-Calédonie et de l'Etat, le comité local de l'IFRECOR (Initiative Française pour les Récifs Coralliens) ayant assuré le pilotage global du projet.

Les deux tiers du lagon (soit 15 000 km² sur un total de 23 000 km²) ont été inscrits sur la liste du patrimoine mondial, ce qui fait du lagon calédonien le deuxième plus grand site récifal inscrit, immédiatement après la Grande barrière australienne.

*

* *

Vos rapporteurs ont observé en Nouvelle-Calédonie un territoire en pleine mutation et une population traversée par des questions cruciales quant à son identité et à son avenir.

Le développement économique implique en effet de profonds bouleversements pour la population kanak. L'exploitation de la terre des ancêtres à des fins économiques et la dilution des valeurs coutumières au sein des jeunes générations sont des évolutions profondes.

Aussi les Calédoniens doivent-ils s'assurer que leurs ressources naturelles seront exploitées dans leur intérêt et conformément à leurs choix.

Le rôle de l'État paraît en outre indispensable pour préserver l'équilibre institutionnel et social de la Nouvelle-Calédonie.

Dans le cadre de la réflexion sur l'après 2014, les discussions pourraient notamment porter sur les modalités d'une autonomie élargie, assortie des éléments symboliques de la souveraineté, tandis que le maintien de la nationalité française constitue sans doute un élément essentiel pour les loyalistes.

Les Calédoniens auraient-ils intérêt, dans cette perspective, à exercer eux-mêmes des compétences déterminantes pour l'avenir de la collectivité, comme la défense, la justice, la monnaie ou la police ?

La réponse à ces questions ne pourra être apportée que par eux, lorsque la Nouvelle-Calédonie et l'État auront mis en œuvre les transferts de compétences définis par l'accord de Nouméa. Par leur ampleur et leur complexité, les transferts en cours, en matière d'enseignement par exemple, ou à venir – en matière de droit civil – constituent des défis financiers, techniques et juridiques. Ils engagent l'avenir de la Nouvelle-Calédonie à long terme.

Ces transferts doivent être un succès. Il faut pour cela que la Nouvelle-Calédonie soit en mesure d'exercer les compétences transférées au moins aussi bien que l'État les exerçait auparavant. Comme à chaque étape de l'histoire récente de la Nouvelle-Calédonie, le Sénat, et votre commission des lois, resteront particulièrement attentifs au déroulement de ces transferts et à la construction du destin commun.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 8 juin 2011

M. Bernard Frimat, co-rapporteur. - L'objet de notre mission était d'examiner le déroulement des transferts de compétences résultant de la mise en oeuvre de l'accord de Nouméa. Les transferts portant sur les compétences non régaliennes doivent s'achever en 2014. Ceux relatifs à la citoyenneté calédonienne et aux compétences de souveraineté seront décidés après le referendum sur l'autodétermination.

La première vague des transferts décidés en 1999 a été bien conduite. Les transferts de la seconde vague doivent être réalisés au cours de la période correspondant aux mandats du congrès commençant en 2004 et 2009, l'échéancier des transferts relevant d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du congrès. La loi organique du 3 août 2009 a étendu le délai pendant lequel le congrès peut adopter les lois du pays définissant les compétences transférées et l'échéancier du transfert, pour quatre domaines particulièrement lourds : le droit civil, les règles concernant l'état civil, le droit commercial et la sécurité civile. Le délai d'adoption des lois du pays a été différé au dernier jour de la deuxième année suivant le début du mandat du congrès commençant en 2009. L'échéancier du transfert pourra s'étendre jusqu'à la fin du mandat du congrès en 2014. Pour les autres compétences, le congrès disposait de six mois après le début de son mandat commençant en 2009 pour organiser le transfert. Il a ainsi adopté *in extremis* des lois du pays organisant le transfert des compétences relatives à l'enseignement du second degré, public et privé, à l'enseignement primaire privé, à la santé scolaire, à la police et à la sécurité de la circulation aérienne intérieure et à la circulation maritime dans les eaux territoriales.

Dans l'ensemble, les transferts se sont correctement déroulés. Cependant, toutes les difficultés ne sont pas réglées.

Dans certains domaines, des problèmes de personnels ou de moyens se posent. La loi organique prévoit que, dans le cadre de la compensation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées, l'Etat contribue fortement à la construction des lycées et assure jusqu'à leur terme la construction des lycées du Mont-Dore et de Pouembout. Toutefois, les crédits promis pour les lycées manquent à l'appel. Le calendrier des transferts sera difficile à tenir s'agissant du droit civil, de l'état civil, du droit commercial ou de la sécurité civile. Enfin, quelle solution sera apportée à la question de l'évolution des normes juridiques transférées ? L'exemple du droit des assurances confirme la crainte d'une « vitrification » du droit, pour reprendre l'expression employée par M. Philippe Gomes, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au moment de notre déplacement. Le risque est en effet que l'Etat n'apporte plus son aide pour l'actualisation du droit une fois la compétence transférée.

M. Christian Cointat, co-rapporteur. - Il y a un engagement très fort pour que les transferts réussissent. Comment sont-ils gérés ensuite ?

La justice fonctionne certes correctement en dépit de la pénurie de personnel -problème récurrent outre-mer- mais les magistrats que nous avons rencontrés nous ont alertés sur les risques d'insécurité juridique : tel est le cas du code de la route, qui n'a pas été mis à jour depuis 1977, ou le droit de l'environnement, qui relève de chaque province et varie sensiblement de l'une à l'autre. Ces magistrats craignent les conséquences du transfert de la compétence en matière de droit civil, s'il ne fait pas l'objet d'actualisations régulières. L'aide de l'Etat est nécessaire pour assurer à la bonne évolution des normes.

La situation du centre pénitentiaire de Nouméa, si elle s'est améliorée, reste préoccupante tant en raison de la surpopulation carcérale (400 détenus pour 218 places), que du non-respect par ce bâtiment des normes techniques requises, ce qui favorise les évasions. Le garde des Sceaux envisage d'abandonner ce bâtiment, situé sur un site exceptionnel, au profit d'une nouvelle construction supérieure en capacité.

Un mot résume l'action menée en Nouvelle-Calédonie, celui de rééquilibrage. Le rééquilibrage économique entre le Nord et le Sud est patent et repose sur la création au Nord et à la pointe Sud de deux usines d'extraction de nickel. L'usine du sud, à Goro, produit encore peu : sa montée en puissance a été freinée par plusieurs avaries techniques, des difficultés temporaires liées aux regroupements industriels ainsi que certaines oppositions locales. Lors de notre déplacement en Nouvelle-Calédonie, dans la province Nord, nous avons assisté au montage des premiers modules de l'usine de Koniambo.

Le rééquilibrage culturel est en bonne voie. Plusieurs signes marquent que la culture kanak s'affirme de plus en plus comme un bien commun calédonien : l'accord s'est fait sur les effigies imprimées sur les billets de banque -le passage à l'euro, souhaité par les industriels, risque de poser problème sur ce point-, sur l'hymne calédonien et sur la devise -« terre de parole, terre de partage ». Le centre culturel Jean-Marie Tjibaou est un succès. La question du drapeau reste discutée : le drapeau kanaky, incontournable pour les indépendantistes, rappelle à d'autres la période des troubles civils. M. Pierre Frogier, président de l'assemblée de la Province Sud, a proposé une solution de compromis, qui s'inspire de la poignée de main de Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou et devrait s'imposer : présenter les drapeaux français et kanaky ensembles.

Le rééquilibrage politique actuellement en marche tend à donner une traduction concrète à l'esprit de l'accord de Nouméa, selon lequel toutes les tendances politiques doivent être représentées. Ainsi, le gouvernement est élu à la proportionnelle par le Congrès, son président étant issu de la majorité politique quand son vice-président est issu, lui, de la minorité. De la même manière, si l'une des tendances politiques n'est plus représentée, après la démission d'un membre du gouvernement et lorsqu'il n'y a plus de suivant de liste pour remplacer le démissionnaire, le gouvernement tombe. Cette règle a été récemment utilisée de manière abusive et systématique à l'occasion de dissensions au sujet du drapeau, ce qui a eu pour conséquence de priver la Nouvelle-Calédonie de gouvernement depuis le mois de mars. L'enjeu, que je vous présenterai dans le rapport sur le projet de loi organique qui suit, est de rétablir la collégialité au sein du gouvernement.

M. Bernard Frimat, co-rapporteur. - Je m'interroge sur la solution des deux drapeaux réunis. A la fois geste d'apaisement et rappel des positions antagonistes des loyalistes et des indépendantistes, elle repose sur une ambiguïté fondamentale, qui se concilie imparfaitement avec l'ambition de l'accord de Nouméa de forger un destin commun. Or, seul le succès de cette ambition est à même de lever les craintes qu'éveille la perspective du « dégel » du corps électoral et de la mise en large minorité des populations kanak. En dépit de la bonne volonté manifestée par chacun, la situation reste fragile. La mémoire des événements dramatiques de 1988 et celle de toutes les victimes nous commande d'examiner ces questions avec prudence. Il est de notre responsabilité de parlementaires de veiller à conserver l'esprit de l'accord de Nouméa pour éviter que le conflit ne ressurgisse.

M. Christian Cointat, co-rapporteur. - Je partage cette analyse en y ajoutant une note d'espoir : une grande proximité unit les responsables calédoniens européens et les responsables calédoniens mélanésiens, et l'osmose entre les premiers et les métropolitains ne doit pas être exagérée. A cet égard, le gel du corps électoral, exception transitoire aux principes démocratiques, ne pourra durer éternellement, ce qui imposera d'examiner à nouveau la question de la citoyenneté calédonienne. La solution des deux drapeaux est astucieuse. Il est vraisemblable qu'elle permettra à terme au drapeau kanaky, symbole de l'identité particulière de la Nouvelle-Calédonie, de s'imposer. En tout état de cause, l'Etat aura à jouer un rôle essentiel dans ces évolutions. Il est le garant essentiel du respect de l'accord de Nouméa.

M. Alain Anziani. - Nos collègues nous alarment régulièrement sur la situation pénitentiaire outre-mer. Monsieur le Président, la commission ne pourrait-elle pas constituer une mission sur ce sujet ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Des développements dans nos avis budgétaires « Outre-mer » y sont systématiquement consacrés. Par ailleurs, chaque déplacement outre-mer est l'occasion d'examiner cette question. J'ajoute que la situation pénitentiaire doit être appréciée en tenant compte des spécificités ultramarines, notamment climatiques, qui élargissent le temps passé en dehors des cellules.

Messieurs les rapporteurs, pouvez-vous nous apporter des précisions sur les problématiques urbaines que pose l'arrivée massive des populations des îles à Nouméa ?

M. Christian Cointat, co-rapporteur. - Le manque de travail crée un exode des îliens vers Nouméa. Or, ceux-ci délaissent les logements sociaux créés à leur intention au profit de « squats » en bordure de la ville. La question se pose : faut-il continuer à créer de nouveaux logements ou viabiliser cet habitat précaire ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Nous donnons bien évidemment notre accord à la publication de ce rapport laquelle devrait intervenir le mois prochain.

ANNEXE 1

Programme du déplacement en Nouvelle-Calédonie du 18 au 26 septembre 2010

Samedi 18 septembre 2010

- 22 h 05 : Accueil officiel à l'aéroport de la Tontouta par MM. Simon Loueckhote, sénateur de la Nouvelle-Calédonie, et Christian Chassaing, directeur de cabinet du haut-commissaire de la République

Dimanche 19 septembre 2010

- 11 h 00 : Commémoration du 70^{ème} anniversaire du Ralliement de la Nouvelle-Calédonie à la France Libre (Croix de Lorraine au Mont-Coffyn)
- 15 h 00 : Visite guidée du centre culturel Tjibaou

Lundi 20 septembre 2010

- 9 h 30 : Entretien avec M. Yves Dassonville, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie
- 10 h 30 : Signature de la convention-cadre entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie pour l'accompagnement des transferts de compétences
- 11 h 30 : Entretien avec M. Jean Lèques, maire de Nouméa
- 12 h 30 : Déjeuner avec M. Simon Loueckhote, sénateur de la Nouvelle-Calédonie
- 14 h 00 : Entretien avec les organisations patronales
- 16 h 00 : Entretien avec le Parti travailliste
- 16 h 45 : Entretien avec le Rassemblement - UMP
- 17 h 30 : Entretien avec Calédonie Ensemble
- 18 h 15 : Entretien avec l'Union Calédonienne
- 20 h 00 : Dîner à la résidence de M. le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie

Mardi 21 septembre 2010

- 8 h 00 : Réunion de travail avec les services de l'Etat, présidée par M. Jacques Wadrawane, secrétaire général adjoint du Haut-commissariat
- 10 h 15 : Entretien avec M. Harold Martin, président du congrès de la Nouvelle-Calédonie et des élus de l'Avenir Ensemble
- 11 h 15 : Entretien avec M. Philippe Gomes, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
- 12 h 00 : Réunion de travail avec les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
Déjeuner avec les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
- 14 h 00 : Visite et entretien avec M. Pascal Sihaze, président du sénat coutumier, et les membres du sénat coutumier, avec présentation des aires coutumières
- 15 h 15 : Entretien avec M. Yves Tissandier, président du Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie
- 16 h 15 : Table ronde avec MM. Jean-Michel Stoltz, conseiller à la cour d'appel de Nouméa, Gilles Brudy, avocat général à la cour d'appel de Nouméa, et Jean Pradal, président du tribunal de première instance de Nouméa
- 17 h 15 : Entretien avec les services de la gendarmerie et la police
M. le Colonel Pascal Bonnaud, commandant de la gendarmerie en Nouvelle-Calédonie
M. Pierre-François Guerin, commissaire divisionnaire, directeur de la sécurité publique
M. Emmanuel Bordeau, commissaire divisionnaire, directeur de la police aux frontières
- 19 h 30 : Participation au Journal télévisé (France Ô)

Mercredi 22 septembre 2010 (Déplacement dans la province Nord)

- 7 h 00 : Vol pour Koné
- 8 h 00 à 8 h 45 : Entretien avec M. Armand Apruzzese, commissaire délégué de la République pour la province Nord
- 8 h 45 à 10 h 30 : Entretien avec M. Joseph Goromido, maire de la commune de Koné, président de la SAEML VKP en présence de M. Bernard Boue-Mandil, directeur de la SAEML VKP
Visite et présentation des chantiers VKP (Voh, Koné, Pouembout) réalisés dans le cadre de la future usine du Nord

- 10 h 30 à 11 h 15 : Entretien avec M. Paul Néaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord et président du PALIKA
- 11 h 15 à 12 h 00 : Visite de la pépinière d'entreprises de Koné, de la médiathèque de Koné et de la zone artisanale de Baco
- 12 h 15 à 13 h 00 : Déjeuner au restaurant de la NEA avec la délégation et M. Armand Apruzzesse, commissaire délégué de la République pour la province Nord, à l'invitation de M. Paul Néaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord
- 13 h 00 à 13 h 30 : Trajet aller pour l'usine de Vavouto - commune de Voh
- 13 h 30 à 15 h 30 : Visite du site de Koniambo - Rencontre avec M. Denis Lachance, président de KNS
- 15 h 30 à 16 h 00 : Trajet retour pour l'aérodrome de Koné
- 16 h 40 : Décollage pour Nouméa
- 17 h 20 : Atterrissage à l'aérodrome de Magenta à Nouméa
- 17 h 45 : Table ronde avec les syndicats
- 20 h 00 : Dîner à l'invitation de M. Philippe Gomes, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Jeudi 23 septembre 2010

- 8 h 00 : Entretien avec M. Ives Melet, vice-recteur de la Nouvelle-Calédonie
- 9 h 00 : Visite du centre pénitentiaire de Nouméa
- 10 h 30 : Entretien avec M. François Monti, président de la chambre territoriale des comptes

Déplacement en province des îles Loyauté, à Lifou

- 13 h 00 : Départ de Magenta
- 13 h 45 : Arrivée à l'aérodrome de Wanaham (Lifou)
- 14 h 15 : Geste coutumier à la Grande Chefferie du Wetr à Hnathalo
- 14 h 45 : Départ de Hnathalo
- 15 h 00 : Entretien avec M. Michel Crechet, commissaire délégué de la République pour la province des îles Loyauté

- 15 h 30 : Entretien avec des élus de l'assemblée de la province des îles Loyauté
- 16 h 00 : Visite de l'unité de conditionnement des produits de la mer et de l'unité de conditionnement des produits agricoles
- 16 h 45 : Départ vers l'aérodrome de Wanaham
- 18 h 00 : Arrivée à Magenta
- 20 h 00 : Dîner de travail avec MM. Jacques-André Lesnard, trésorier payeur général, et François Monti, président de la chambre territoriale des comptes

Vendredi 24 septembre 2010

- 7 h 30 à 12 h 30 : Visite du site de Vale Nouvelle-Calédonie à Goro en présence de M. Alain Gueydan, commissaire délégué de la République pour la province Sud

Déjeuner à Nouméa

- 15 h 50 : Décollage pour Ouvéa avec M. Simon Loueckhote, sénateur de la Nouvelle-Calédonie
- 16 h 30 : Atterrissage à Ouvéa
Coutume à la Grande Chefferie de Weneguei

Samedi 25 septembre 2010

- 8 h 00 : Dépôt de gerbe à la gendarmerie
- 8 h 30 : Dépôt de gerbe à la stèle de Wadrilla
- 9 h 00 : Réunion avec M. Maurice Tillewa, maire de la commune d'Ouvéa, des élus municipaux et des chefs coutumiers

Déjeuner avec les élus et chefs coutumiers d'Ouvéa

- 15 h 10 : Décollage d'Ouvéa pour Nouméa
- 15 h 50 : Atterrissage à l'aérodrome de Magenta
- 16 h 20 : Décollage pour l'île des Pins

Dimanche 26 septembre 2010

- 16 h 00 : Décollage de l'île des Pins pour Nouméa
- 23 h 00 : Départ pour l'aéroport de La Tontouta

ANNEXE 2

Accord de Nouméa

ACCORD SIGNÉ À NOUMÉA LE 5 MAI 1998¹

PRÉAMBULE

1 - Lorsque la France prend possession de la Grande Terre, que James Cook avait dénommée "Nouvelle-Calédonie", le 24 septembre 1853, elle s'approprie un territoire selon les conditions du droit international alors reconnu par les nations d'Europe et d'Amérique, elle n'établit pas des relations de droit avec la population autochtone. Les traités passés, au cours de l'année 1854 et les années suivantes, avec les autorités coutumières, ne constituent pas des accords équilibrés mais, de fait, des actes unilatéraux.

Or, ce Territoire n'était pas vide.

La Grande Terre et les Iles étaient habitées par des hommes et des femmes qui ont été dénommés kanak. Ils avaient développé une civilisation propre, avec ses traditions, ses langues, la coutume qui organisait le champ social et politique. Leur culture et leur imaginaire s'exprimaient dans diverses formes de création.

L'identité kanak était fondée sur un lien particulier à la terre. Chaque individu, chaque clan se définissait par un rapport spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière, et gardait la mémoire de l'accueil d'autres familles. Les noms que la tradition donnait à chaque élément du paysage, les tabous marquant certains d'entre eux, les chemins coutumiers structuraient l'espace et les échanges.

2 - La colonisation de la Nouvelle-Calédonie s'est inscrite dans un vaste mouvement historique où les pays d'Europe ont imposé leur domination au reste du monde.

Des hommes et des femmes sont venus en grand nombre, aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, convaincus d'apporter le progrès, animés par leur foi religieuse, venus contre leur gré ou cherchant une seconde chance en Nouvelle-Calédonie. Ils se sont installés et y ont fait souche. Ils ont apporté avec eux leurs idéaux, leurs connaissances, leurs espoirs, leurs ambitions, leurs illusions et leurs contradictions.

Parmi eux certains, notamment des hommes de culture, des prêtres ou des pasteurs, des médecins et des ingénieurs, des administrateurs, des militaires, des responsables politiques ont porté sur le peuple d'origine un regard différent, marqué par une plus grande compréhension ou une réelle compassion.

Les nouvelles populations sur le Territoire ont participé, dans des conditions souvent difficiles, en apportant des connaissances scientifiques et techniques, à la mise en valeur minière ou agricole et, avec l'aide de l'Etat, à l'aménagement de la Nouvelle-Calédonie. Leur détermination et leur inventivité ont permis une mise en valeur et jeté les bases du développement.

La relation de la Nouvelle-Calédonie avec la métropole lointaine est demeurée longtemps marquée par la dépendance coloniale, un lien univoque, un refus de reconnaître les spécificités, dont les populations nouvelles ont aussi souffert dans leurs aspirations.

3 - Le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière.

¹ Signataires de l'accord de Nouméa :

- pour le FLNKS : MM. Rock Wamytan, Paul Neaoutyine, Charles Pidjot, Victor Tutugoro ;
- pour le Gouvernement, ses représentants sur place : MM. Alain Christnacht, Thierry Lataste ;
- pour le RPCR : MM. Jacques Lafleur, Pierre Frogier, Simon Loueckhote, Harold Martin, Jean Lèques, Bernard Deladrière.

Le choc de la colonisation a constitué un traumatisme durable pour la population d'origine. Des clans ont été privés de leur nom en même temps que de leur terre. Une importante colonisation foncière a entraîné des déplacements considérables de population, dans lesquels des clans kanak ont vu leurs moyens de subsistance réduits et leurs lieux de mémoire perdus. Cette dépossession a conduit à une perte des repères identitaires.

L'organisation sociale kanak, même si elle a été reconnue dans ses principes, s'en est trouvée bouleversée. Les mouvements de population l'ont déstructurée, la méconnaissance ou des stratégies de pouvoir ont conduit trop souvent à nier les autorités légitimes et à mettre en place des autorités dépourvues de légitimité selon la coutume, ce qui a accentué le traumatisme identitaire.

Simultanément, le patrimoine artistique kanak était nié ou pillé.

A cette négation des éléments fondamentaux de l'identité kanak, se sont ajoutées des limitations aux libertés publiques et une absence de droits politiques, alors même que les kanak avaient payé un lourd tribut à la défense de la France, notamment lors de la première guerre mondiale.

Les kanak ont été repoussés aux marges géographiques, économiques et politiques de leur propre pays, ce qui ne pouvait, chez un peuple fier et non dépourvu de traditions guerrières, que provoquer des révoltes, lesquelles ont suscité des répressions violentes, aggravant les ressentiments et les incompréhensions.

La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. Des hommes et des femmes ont perdu dans cette confrontation leur vie ou leurs raisons de vivre. De grandes souffrances en sont résultées. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée, ce qui équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagée dans un destin commun.

4 - La décolonisation est le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie, en permettant au peuple kanak d'établir avec la France des relations nouvelles correspondant aux réalités de notre temps.

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. Elles sont indispensables à son équilibre social et au fonctionnement de son économie et de ses institutions sociales. Si l'accession des kanak 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.

Il est aujourd'hui nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun.

La taille de la Nouvelle-Calédonie et ses équilibres économiques et sociaux ne permettent pas d'ouvrir largement le marché du travail et justifient des mesures de protection de l'emploi local. Les accords de Matignon signés en juin 1988 ont manifesté la volonté des habitants de Nouvelle-Calédonie de tourner la page de la violence et du mépris pour écrire ensemble des pages de paix, de solidarité et de prospérité.

Dix ans plus tard, il convient d'ouvrir une nouvelle étape, marquée par la pleine reconnaissance de l'identité kanak, préalable à la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie, et par un partage de souveraineté avec la France, sur la voie de la pleine souveraineté.

Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun.

La France est prête à accompagner la Nouvelle-Calédonie dans cette voie.

5 - Les signataires des accords de Matignon ont donc décidé d'arrêter ensemble une solution négociée, de nature consensuelle, pour laquelle ils appelleront ensemble les habitants de Nouvelle-Calédonie à se prononcer.

Cette solution définit pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation.

Sa mise en œuvre suppose une loi constitutionnelle que le gouvernement s'engage à préparer en vue de son adoption au Parlement. La pleine reconnaissance de l'identité kanak conduit à préciser le statut coutumier et ses liens avec le statut civil des personnes de droit commun, à prévoir la place des structures coutumières dans les institutions, notamment par l'établissement d'un Sénat coutumier, à protéger et valoriser le patrimoine culturel kanak, à mettre en place de nouveaux mécanismes juridiques et financiers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre, tout en favorisant sa mise en valeur, et à adopter des symboles identitaires exprimant la place essentielle de l'identité kanak du pays dans la communauté de destin acceptée.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie traduiront la nouvelle étape vers la souveraineté : certaines des délibérations du Congrès du territoire auront valeur législative et un Exécutif élu les préparera et les mettra en œuvre.

Au cours de cette période, des signes seront donnés de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi. Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée.

Afin de tenir compte de l'étroitesse du marché du travail, des dispositions seront définies pour favoriser l'accès à l'emploi local des personnes durablement établies en Nouvelle-Calédonie.

Le partage des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée. Il sera progressif. Des compétences seront transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation. D'autres le seront selon un calendrier défini, modulable par le Congrès, selon le principe d'auto-organisation. Les compétences transférées ne pourront revenir à l'Etat, ce qui traduira le principe d'irréversibilité de cette organisation.

La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'aide de l'Etat, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social. Les engagements seront inscrits dans des programmes pluriannuels. La Nouvelle-Calédonie prendra part au capital ou au fonctionnement des principaux outils du développement dans lesquels l'Etat est partie prenante. Au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposées au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaldrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

ACCORD

1 - L'IDENTITE KANAK :

L'organisation politique et sociale de la Nouvelle-Calédonie doit mieux prendre en compte l'identité kanak.

1.1. - Le statut civil particulier

Certains Kanak ont le statut civil de droit commun sans l'avoir souhaité.

Le statut civil particulier est source d'insécurité juridique et ne permet pas de répondre de manière satisfaisante à certaines situations de la vie moderne.

En conséquence, les orientations suivantes sont retenues :

- le statut civil particulier s'appellera désormais "statut coutumier" ;
- toute personne pouvant relever du statut coutumier et qui y aurait renoncé, ou qui s'en serait trouvé privé à la suite d'une renonciation faite par ses ancêtres ou par mariage ou par toute autre cause (cas des enfants inscrits en métropole sur l'état-civil) pourra le retrouver. La loi de révision constitutionnelle autorisera cette dérogation à l'article 75 de la Constitution ;
- les règles relatives au statut coutumier seront fixées par les institutions de la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions indiquées plus loin ;
- le statut coutumier distinguera les biens situés dans les "terres coutumières" (nouveau nom de la réserve), qui seront appropriés et dévolus en cas de succession selon les règles de la coutume et ceux situés en dehors des terres coutumières qui obéiront à des règles de droit commun.

1.2. - Droit et structures coutumières

1.2.1. - Le statut juridique du procès-verbal de palabre (dont le nom pourrait être modifié) doit être redéfini, pour lui donner une pleine force juridique, en fixant sa forme et en organisant une procédure d'appel permettant d'éviter toute contestation ultérieure. Le rôle de syndic des affaires coutumières, actuellement tenu par les gendarmes, sera exercé par un autre agent, par exemple de la commune ou de l'aire coutumière. La forme du procès-verbal de palabre sera définie par le Congrès en accord avec les instances coutumières (voir plus bas). L'appel aura lieu devant le conseil d'aire et l'enregistrement se fera par le conseil d'aire ou la mairie.

1.2.2. - Le rôle des aires coutumières sera valorisé, notamment en confiant aux conseils d'aires un rôle dans la clarification et l'interprétation des règles coutumières. Plus généralement, l'organisation spatiale de la Nouvelle-Calédonie devra mieux tenir compte de leur existence. En particulier les limites communales devraient pouvoir tenir compte des limites des aires.

1.2.3. - Le mode de reconnaissance des autorités coutumières sera précisé pour garantir leur légitimité. Il sera défini par l'instance coutumière de la Nouvelle-Calédonie (voir plus bas). Notification en sera faite au représentant de l'Etat et à l'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie qui ne pourront que l'enregistrer. Leur statut sera précisé.

1.2.4. - Le rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale et la médiation pénale sera reconnu. Ce dernier rôle sera prévu dans les textes applicables en Nouvelle-Calédonie en matière de procédure pénale. Les autorités coutumières pourront être associées à l'élaboration des décisions des assemblées locales, à l'initiative des assemblées de provinces ou des communes.

1.2.5. - Le Conseil coutumier de la Nouvelle-Calédonie deviendra un "Sénat coutumier", composé de seize membres (deux par aire coutumière), obligatoirement consulté sur les sujets intéressant l'identité kanak.

1.3. - Le patrimoine culturel

1.3.1. - Les noms de lieux

Les noms kanak des lieux seront recensés et rétablis. Les sites sacrés selon la tradition kanak seront identifiés et juridiquement protégés, selon les règles applicables en matière de monuments historiques.

1.3.2. - Les objets culturels

L'Etat favorisera le retour en Nouvelle-Calédonie d'objets culturels kanak qui se trouvent dans des musées ou des collections, en France métropolitaine ou dans d'autres pays. Les moyens juridiques dont dispose l'Etat pour la protection du patrimoine national seront mis en œuvre à cette fin. Des conventions seront passées avec ces institutions pour le retour de ces objets ou leur mise en valeur.

1.3.3.- Les langues

Les langues kanak sont, avec le français, des langues d'enseignement et de culture en Nouvelle-Calédonie. Leur place dans l'enseignement et les médias doit donc être accrue et faire l'objet d'une réflexion approfondie.

Une recherche scientifique et un enseignement universitaire sur les langues kanak doivent être organisés en Nouvelle-Calédonie. L'Institut national des langues et civilisations orientales y jouera un rôle essentiel. Pour que ces langues trouvent la place qui doit leur revenir dans l'enseignement primaire et secondaire, un effort important sera fait sur la formation des formateurs.

Une académie des langues kanak, établissement local dont le conseil d'administration sera composé de locuteurs désignés en accord avec les autorités coutumières, sera mise en place. Elle fixera leurs règles d'usage et leur évolution.

1.3.4. - Le développement culturel

La culture kanak doit être valorisée dans les formations artistiques et dans les médias. Les droits des auteurs doivent être effectivement protégés.

1.3.5. - Le Centre culturel Tjibaou

L'Etat s'engage à apporter durablement l'assistance technique et les financements nécessaires au Centre culturel Tjibaou pour lui permettre de tenir pleinement son rôle de pôle de rayonnement de la culture kanak.

Sur l'ensemble de ces questions relatives au patrimoine culturel, l'Etat proposera à la Nouvelle-Calédonie de conclure un accord particulier.

1.4. - La terre

L'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre.

Le rôle et les conditions de fonctionnement de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.) devront faire l'objet d'un bilan approfondi. Elle devra disposer des moyens suffisants pour intervenir dans les zones suburbaines. L'accompagnement des attributions de terre devra être accentué pour favoriser l'installation des attributaires et la mise en valeur.

Les terres coutumières doivent être cadastrées pour que les droits coutumiers sur une parcelle soient clairement identifiés. De nouveaux outils juridiques et financiers seront mis en place pour favoriser le développement sur les terres coutumières, dont le statut ne doit pas être un obstacle à la mise en valeur.

La réforme foncière sera poursuivie. Les terres coutumières seront constituées des réserves, des terres attribuées aux "groupements de droit particulier local" et des terres qui seront attribuées par l'ADRAF pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Il n'y aura plus ainsi que les terres coutumières et les terres de droit commun. Des baux seront définis par le Congrès, en accord avec le Sénat coutumier, pour préciser les relations entre le propriétaire coutumier et l'exploitant sur les terres coutumières. Les juridictions statuant sur les litiges seront les juridictions de droit commun avec des assesseurs coutumiers.

Les domaines de l'Etat et du Territoire doivent faire l'objet d'un examen dans la perspective d'attribuer ces espaces à d'autres collectivités ou à des propriétaires coutumiers ou privés, en vue de rétablir des droits ou de réaliser des aménagements d'intérêt général. La question de la zone maritime sera également examinée dans le même esprit.

1.5. - Les symboles

Des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphismes des billets de banque, devront être recherchés en commun, pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous.

La loi constitutionnelle sur la Nouvelle-Calédonie prévoiera la possibilité de changer ce nom, par "loi du pays" adoptée à la majorité qualifiée (voir plus bas).

Une mention du nom du pays pourra être apposée sur les documents d'identité, comme signe de citoyenneté.

2 - LES INSTITUTIONS :

L'un des principes de l'accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci traduit la communauté de destin choisie et s'organiserait, après la fin de la période d'application de l'accord, en nationalité, s'il en était décidé ainsi. Pour cette période, la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale. Elle sera aussi une référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local.

La loi constitutionnelle le permettra.

2.1. - Les assemblées

2.1.1.- Les assemblées de provinces seront composées, respectivement pour les Iles Loyauté, le Nord et le Sud, de 7, 15 et 32 membres, également membres du Congrès, ainsi que de 7, 7 et 8 membres supplémentaires, non-membres du Congrès lors de la mise en place des institutions.

Les assemblées de provinces pourront réduire, pour les mandats suivants, l'effectif des conseillers non-membres du Congrès.

2.1.2.- Le mandat des membres du congrès et des assemblées de province sera de cinq ans.

2.1.3.- Certaines délibérations du Congrès auront le caractère de loi du pays et de ce fait ne pourront être contestées que devant le Conseil constitutionnel avant leur publication, sur saisine du représentant de l'Etat, de l'Exécutif de la Nouvelle Calédonie, d'un président de province, du président du Congrès ou d'un tiers des membres du Congrès.

2.1.4 a) Le Sénat coutumier sera obligatoirement saisi des projets de lois du pays et de délibération lorsqu'ils concerneront l'identité kanak au sens du présent document. Lorsque le texte qui lui sera soumis aura le caractère de loi du pays et concernera l'identité kanak, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie devra à nouveau délibérer si le vote du Sénat coutumier n'est pas conforme. Le vote du Congrès s'imposera alors.

b) Un Conseil économique et social représentera les principales institutions économiques et sociales de la Nouvelle-Calédonie. Il sera obligatoirement consulté sur les délibérations à caractère économique et social du Congrès. Il comprendra des représentants du Sénat coutumier.

2.1.5. - Les limites des provinces et des communes devraient coïncider, de manière qu'une commune n'appartienne qu'à une province.

2.2. - Le corps électoral et le mode de scrutin

2.2.1. Le corps électoral : - Le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie intervenant à l'issue du délai d'application du présent accord (point 5) comprendra exclusivement : les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations électorales prévues au 5 et qui ont été admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi référendaire, ou qui remplissaient les conditions pour y participer, ainsi que ceux qui pourront justifier que les interruptions dans la continuité de leur domicile en Nouvelle-Calédonie étaient dues à des raisons professionnelles ou familiales, ceux qui, de statut coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux et ceux qui ne sont pas nés en Nouvelle-Calédonie mais dont l'un des parents y est né et qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

Pourront également voter pour ces consultations les jeunes atteignant la majorité électorale, inscrits sur les listes électorales, et qui, s'ils sont nés avant 1988 auront eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ou, s'ils sont nés après 1988, ont eu un de leurs parents qui remplissait ou aurait pu remplir les conditions pour voter au scrutin de la fin de 1998.

Pourront également voter à ces consultations les personnes qui pourront justifier, en 2013, de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie.

Comme il avait été prévu dans le texte signé des accords de Matignon, le corps électoral aux assemblées des provinces et au Congrès sera restreint : il sera réservé aux électeurs qui remplissaient

les conditions pour voter au scrutin de 1998, à ceux qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection, ainsi qu'aux électeurs atteignant l'âge de la majorité pour la première fois après 1998 et qui, soit justifieront de dix ans de domicile en 1998, soit auront eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin de la fin de 1998, soit, ayant eu un parent inscrit sur un tableau annexe justifieront d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

La notion de domicile s'entendra au sens de l'article 2 de la loi référendaire. La liste des électeurs admis à participer aux scrutins sera arrêtée avant la fin de l'année précédant le scrutin. Le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie.

2.2.2. - Pour favoriser l'efficacité du fonctionnement des assemblées locales, en évitant les conséquences d'une dispersion des suffrages, le seuil de 5 % s'appliquera aux inscrits et non aux exprimés.

2.3. - L'Exécutif

L'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un Gouvernement collégial, élu par le Congrès, responsable devant lui.

L'Exécutif sera désigné à la proportionnelle par le Congrès, sur proposition par les groupes politiques de listes de candidats, membres ou non du Congrès. L'appartenance au Gouvernement sera incompatible avec la qualité de membre du Congrès ou des assemblées de province. Le membre du Congrès ou de l'assemblée de province élu membre du Gouvernement est remplacé à l'assemblée par le suivant de liste. En cas de cessation de fonction, il retrouvera son siège.

La composition de l'Exécutif sera fixée par le Congrès.

Le représentant de l'Etat sera informé de l'ordre du jour des réunions du Gouvernement et assistera à ses délibérations. Il recevra les projets de décisions avant leur publication et pourra demander une seconde délibération de l'Exécutif.

2.4. - Les communes

Les compétences des communes pourront être élargies en matière d'urbanisme, de développement local, de concessions de distribution d'électricité et de fiscalité locale. Elles pourront bénéficier de transferts domaniaux.

3 - LES COMPETENCES :

Les compétences détenues par l'Etat seront transférées à la Nouvelle-Calédonie dans les conditions suivantes :

- certaines seront transférées dès la mise en oeuvre de la nouvelle organisation politique - d'autres le seront dans des étapes intermédiaires ;
- d'autres seront partagées entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie ;
- les dernières, de caractère régalien, ne pourront être transférées qu'à l'issue de la consultation mentionnée au 5.

Le Congrès, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, pourra demander à modifier l'échéancier prévu des transferts de compétences, à l'exclusion des compétences de caractère régalien.

L'Etat participera pendant cette période à la prise en charge financière des compétences transférées. Cette compensation financière sera garantie par la loi constitutionnelle.

3.1. - Les compétences nouvelles conférées à la Nouvelle-Calédonie.

3.1.1. - Les compétences immédiatement transférées.

Le principe du transfert est acquis dès l'installation des institutions issues du présent accord : la mise en place s'effectuera au cours du premier mandat du Congrès.

- le droit à l'emploi : 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. La réglementation sur l'entrée des personnes non établies en Nouvelle-Calédonie sera confortée.

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 des habitants.

- le droit au travail des ressortissants étrangers ;
- le commerce extérieur, dont la réglementation des importations, et l'autorisation des investissements étrangers ;
- les communications extérieures en matière de poste et de télécommunications à l'exclusion des communications gouvernementales et de la réglementation des fréquences radioélectriques ;
- la navigation et les dessertes maritimes internationales ;
- les communications extérieures en matière de desserte aérienne lorsqu'elles n'ont pour escale en France que la Nouvelle-Calédonie et dans le respect des engagements internationaux de la France ;
- l'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique ;
- les principes directeurs du droit du travail ;
- les principes directeurs de la formation professionnelle ;
- la médiation pénale coutumière ;
- la définition de peines contraventionnelles pour les infractions aux lois du pays ;
- les règles relatives à l'administration provinciale ;
- les programmes de l'enseignement primaire, la formation des maîtres et le contrôle pédagogique ;
- le domaine public maritime, transféré aux provinces.

3.1.2. - les compétences transférées dans une seconde étape :

Dans une étape intermédiaire, au cours du second et troisième mandats du Congrès, les compétences suivantes seront transférées à la Nouvelle-Calédonie :

- les règles concernant l'état-civil, dans le cadre des lois existantes ;
- les règles de police et de sécurité en matière de circulation aérienne et maritime intérieure ;
- l'élaboration des règles et la mise en œuvre des mesures intéressant la sécurité civile.

Toutefois, un dispositif permettra au représentant de l'Etat de prendre les mesures nécessaires en cas de carence.

- le régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ;
- le droit civil et le droit commercial ;
- les principes directeurs de la propriété foncière et des droits réels ;
- la législation relative à l'enfance délinquante et à l'enfance en danger ;
- les règles relatives à l'administration communale ;
- le contrôle administratif des collectivités publiques et de leurs établissements publics ;
- l'enseignement du second degré ;
- les règles applicables aux maîtres de l'enseignement privé sous contrat.

3.2. - Les compétences partagées

3.2.1. - Les relations internationales et régionales

Les relations internationales sont de la compétence de l'Etat. Celui-ci prendra en compte les intérêts propres de la Nouvelle-Calédonie dans les négociations internationales conduites par la France et l'associera à ces discussions.

La Nouvelle-Calédonie pourra être membre de certaines organisations internationales ou associée à elles, en fonction de leurs statuts (Organisations internationales du Pacifique, ONU, UNESCO, OIT, etc...). Le cheminement vers l'émancipation sera porté à la connaissance de l'ONU.

La Nouvelle-Calédonie pourra avoir des représentations dans des pays de la zone Pacifique et auprès de ces organisations et de l'Union européenne.

Elle pourra conclure des accords avec ces pays dans ses domaines de compétence.

Elle sera associée à la renégociation de la décision d'association Europe-PTOM.

Une formation sera mise en place pour préparer des néo-calédoniens à l'exercice de responsabilités dans le domaine des relations internationales.

Les relations de la Nouvelle-Calédonie avec le territoire des Iles Wallis-et-Futuna seront précisées par un accord particulier. L'organisation des services de l'Etat sera distincte pour la Nouvelle-Calédonie et ce territoire.

3.2.2. - Les étrangers

L'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie sera associé à la mise en œuvre de la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers.

3.2.3. - L'audiovisuel

L'Exécutif est consulté par le Conseil supérieur de l'audiovisuel avant toute décision propre à la Nouvelle-Calédonie. Une convention pourra être conclue entre le C.S.A. et la Nouvelle-Calédonie pour associer celle-ci à la politique de communication audiovisuelle.

3.2.4. - Le maintien de l'ordre

L'Exécutif sera informé par le représentant de l'Etat des mesures prises.

3.2.5. - La réglementation minière.

Les compétences réservées à l'Etat pour les hydrocarbures, les sels de potasse, le nickel, le chrome et le cobalt seront transférées.

La responsabilité de l'élaboration des règles sera conférée à la Nouvelle-Calédonie, celle de la mise en œuvre aux provinces.

Un conseil des mines, composé de représentants des provinces et auquel assiste le représentant de l'Etat, sera consulté sur les projets de délibérations du Congrès ou des provinces en matière minière. Si son avis n'est pas conforme ou si le représentant de l'Etat exprime un avis défavorable, l'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie se prononcera.

3.2.6. - Les dessertes aériennes internationales

L'Exécutif sera associé aux négociations lorsque la compétence n'est pas entièrement confiée à la Nouvelle-Calédonie.

3.2.7. - L'enseignement supérieur et la recherche scientifique

L'Etat associera l'Exécutif à la préparation des contrats qui le lient aux organismes de recherche implantés en Nouvelle-Calédonie et à l'Université, afin de permettre une meilleure prise en compte des besoins spécifiques de la Nouvelle-Calédonie en matière de formation supérieure et de recherche. La Nouvelle-Calédonie pourra conclure des conventions d'objectifs et d'orientation avec ces institutions.

3.3. - Les compétences régaliennes :

La justice, l'ordre public, la défense et la monnaie (ainsi que le crédit et les changes), et les affaires étrangères (sous réserve des dispositions du 3.2.1) resteront de la compétence de l'Etat jusqu'à la nouvelle organisation politique résultant de la consultation des populations intéressées prévue au 5.

Pendant cette période, des néo-calédoniens seront formés et associés à l'exercice de responsabilités dans ces domaines, dans un souci de rééquilibrage et de préparation de cette nouvelle étape.

4 - LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL :

4.1. - La formation des hommes :

4.1.1 - Les formations devront, dans leur contenu et leur méthode, mieux prendre en compte les réalités locales, l'environnement régional et les impératifs de rééquilibrage. Des discussions s'engageront pour la reconnaissance mutuelle des diplômes et des formations avec les Etats du Pacifique. Le nouveau partage des compétences devra permettre aux habitants de la Nouvelle-Calédonie d'occuper davantage les emplois de formateur.

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

L'Institut de formation des personnels administratifs sera rattaché à la Nouvelle-Calédonie.

4.1.2. - Un programme de formation de cadres moyens et supérieurs, notamment techniques et financiers, sera soutenu par l'Etat à travers les contrats de développement pour accompagner les transferts de compétences réalisés et à venir.

Un programme spécifique, qui prendra la suite du programme "400 cadres " et concernera les enseignements secondaire, supérieur, et professionnel tendra à la poursuite du rééquilibrage et à l'accession des kanak aux responsabilités dans tous les secteurs d'activités.

4.2. - Le développement économique.

4.2.1. - Des contrats de développement pluriannuels seront conclus avec l'Etat. Ils pourront concerner la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes et tendront à accroître l'autonomie et la diversification économiques.

4.2.2. Les mines.

Un schéma de mise en valeur des richesses minières du territoire sera élaboré. Sa mise en œuvre sera contrôlée par la Nouvelle-Calédonie grâce au transfert progressif de l'élaboration et de l'application du droit minier.

4.2.3. - La politique énergétique contribuera à l'objectif d'autonomie et de rééquilibrage : recherche de sites hydroélectriques, programmation de l'électrification rurale tenant compte des coûts différenciés liés à la géographie du Territoire. Les opérateurs du secteur seront associés à la mise en œuvre de cette politique.

4.2.4. - Le financement de l'économie devra être modernisé.

- L'Exécutif sera consulté sur les décisions de politique monétaire. La Nouvelle-Calédonie sera représentée dans les instances compétentes de l'Institut d'émission.

- Pour financer le développement, l'Institut calédonien de participation sera maintenu dans son rôle et ses attributions. Il sera créé un fonds de garantie pour faciliter le financement des projets de développement sur les terres coutumières.

- Des objectifs d'intérêt public en faveur du développement seront fixés pour la Banque calédonienne d'investissement. Les collectivités, dans la limite de leurs compétences, pourront soutenir le développement des entreprises en collaboration avec le secteur bancaire ;

- Un dispositif spécifique sera mis en place pour faciliter la restructuration et le redressement des entreprises.

4.3. - La politique sociale :

4.3.1. - L'effort en faveur du logement social sera poursuivi avec le concours de l'Etat.

L'attribution des financements et les choix des opérateurs devront contribuer à un équilibre géographique. Une distinction sera effectuée entre les rôles de collecteur, de promoteur et de gestionnaire du parc social.

4.3.2. - Une couverture sociale généralisée sera mise en place.

4.4. - Le contrôle des outils de développement :

La Nouvelle-Calédonie sera mise à même, au cours de la nouvelle période qui s'ouvre, de disposer d'une maîtrise suffisante des principaux outils de son développement. Lorsque l'Etat détient directement ou indirectement la maîtrise totale ou partielle de ces outils, la Nouvelle-Calédonie le remplacera selon des modalités et des calendriers à déterminer. Lorsque la Nouvelle-Calédonie le souhaitera, les établissements publics nationaux intervenant seulement en Nouvelle-Calédonie deviendront des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie.

Sont notamment concernés : Office des postes et télécommunications, Institut de formation des personnels administratifs, Société néo-calédonienne de l'énergie ENERCAL, Institut calédonien de participation, Agence de développement rural et d'aménagement foncier, Agence de développement de la culture kanak ...

Lorsque les organismes n'interviennent pas seulement en Nouvelle-Calédonie, celle-ci devra disposer des moyens de faire valoir ses orientations stratégiques, en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie par une participation dans le capital ou les instances dirigeantes.

5 - L'EVOLUTION DE L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE :

Au cours du quatrième mandat (de cinq ans) du Congrès, une consultation électorale sera organisée. La date de cette consultation sera déterminée par le Congrès, au cours de ce mandat, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

Si le Congrès n'a pas fixé cette date avant la fin de l'avant-dernière année de ce quatrième mandat, la consultation sera organisée, à une date fixée par l'Etat, dans la dernière année du mandat. La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité.

Si la réponse des électeurs à ces propositions est négative, le tiers des membres du Congrès pourra provoquer l'organisation d'une nouvelle consultation qui interviendra dans la deuxième année suivant la première consultation. Si la réponse est à nouveau négative, une nouvelle consultation pourra être organisée selon la même procédure et dans les mêmes délais.

Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée. Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette « irréversibilité » étant constitutionnellement garantie.

Le résultat de cette consultation s'appliquera globalement pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Une partie de la Nouvelle-Calédonie ne pourra accéder seule à la pleine souveraineté, ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats de la consultation électorale y auraient été différents du résultat global. L'Etat reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de cette période, d'une complète émancipation.

6 - APPLICATION DE L'ACCORD :

6.1. - Textes : Le Gouvernement engagera la préparation des textes nécessaires à la mise en œuvre de l'accord et notamment du projet de loi de révision constitutionnelle en vue de son adoption au Parlement. Si cette révision ne pouvait être menée à bien et si les modifications constitutionnelles nécessaires à la mise en application des dispositions de l'accord ne pouvaient être prises, les partenaires se réuniraient pour en examiner les conséquences sur l'équilibre général du présent accord.

6.2. - Consultations : Des consultations seront organisées en Nouvelle-Calédonie auprès des organisations politiques, coutumières, économiques et sociales sur l'accord conclu, à l'initiative des signataires.

6.3. - Scrutin de 1998 : Un scrutin sera organisée avant la fin de l'année 1998 sur l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, objet du présent accord. La loi constitutionnelle pour la Nouvelle-Calédonie permettra que ne se prononcent que les électeurs admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988.

6.4. - Elections aux assemblées de province et au Congrès Des élections aux assemblées de province et au Congrès auront lieu dans les six mois suivant l'adoption des textes relatifs à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie. Les mandats des membres des assemblées de province prendront fin à la date de ces élections.

6.5. - Comité des signataires :

Un comité des signataires sera mis en place pour :

- prendre en compte les avis qui seront formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord ;
- participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord ;
- veiller au suivi de l'application de l'accord.

ANNEXE 3

IXème Comité des signataires de l'Accord de Nouméa 8 juillet 2011

Relevé de conclusions

Le IXème comité des signataires de l'Accord de Nouméa, institué par le point 6.5 de l'Accord, s'est réuni le vendredi 8 juillet sous la présidence de M. François FILLON, Premier ministre.

Participaient à ce comité, en leur qualité de signataires de l'Accord : M. Pierre FROGIER, M. Bernard DELADRIERE, M. Simon LOUECKHOTE, M. Harold MARTIN, M. Paul NEAOUTYNE, M. Victor TUTUGORO, M. Charles PIDJOT et M. Rock WAMYTAN.

A l'instar des précédentes réunions du comité, la réunion a été élargie aux parlementaires, aux présidents des provinces, du congrès et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et du Sénat Coutumier. M. Gaël YANNO, député, M. Maurice PONGA, député européen, M. Néko HNEPEUNE, président de la province des îles Loyauté et M. Pascal SIHAZE, président du Sénat Coutumier ont participé à la réunion à ce titre.

Ce comité a également été élargi aux forces politiques représentées par un groupe au congrès. M. Philippe GOMES et M. Gérard POADJA, représentants du groupe Calédonie ensemble, M. Gilbert TYUIENON, représentant du groupe UC-FLNKS et M. Jean-Pierre DJAIWE, représentant du groupe UNI-PALIKA-LKS, ont participé à la réunion à ce titre.

M. Pierre FROGIER et M. Bernard DELADRIERE étaient accompagnés de Mme Sonia BACKES, M. Hilarion VENDEGOU, M. Didier LEROUX, M. Gil BRIAL, M. Pierre MARESCA ainsi que de M. Jean-Luc REGENT. M. Simon LOUECKHOTE était accompagné de Mme Pascale DONIGUIAN-PANCHOU et de M. Christophe DELIERE. M. Harold MARTIN était accompagné de M. Pascal VITTORI. M. Charles PIDJOT et M. Rock WAMYTAN étaient accompagnés de Mme Marie-Pierre GOYETCHE, M. Sylvain PABOUTY, M. Louis Kotra UREGEL, M. Yvon FAUA, M. Guy PASCAL, M. Jacques LALIE, M. Georges MANDAOUE, M. Antony LECREN et M. Rezza WAMYTAN. M. Paul NEAOUTYNE et M. Victor TUTUGORO étaient accompagnés de M. Nidoïsh NAISSELINE et de M. André NEMIA. Etaient également présents : M. Claude GUEANT, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, Mme Marie-Luce PENCHARD, ministre chargée de l'Outre-mer, M. Olivier BIANCARELLI, conseiller du Président de la République ainsi que M. Albert DUPUY, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Les discussions du IXème comité des signataires ont été ouvertes par M. François FILLON, Premier ministre.

1. Les signes identitaires

La loi du pays relative aux trois signes identitaires que sont l'hymne, la devise et le graphisme des billets de banque a été adoptée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 18 août 2010 et promulguée le 9 septembre 2010, conformément au souhait exprimé par le comité des signataires du 24 juin 2010.

L'adoption de cette loi a conduit l'IEOM à mener des travaux sur les modalités de prise en compte de nouveaux signes identitaires dans sa gamme de billets. Le comité des Signataires approuve le dispositif proposé par l'IEOM d'une gamme unique de billets pour le Pacifique qui nécessite par ailleurs de recueillir l'avis de la Polynésie française et du territoire de Wallis et Futuna.

Conformément au souhait du congrès, les deux drapeaux tricolore et FLNKS flottent côte à côte, symbolisant l'esprit qui anime l'accord en rapprochant les deux légitimités pour la construction d'un destin commun. Le comité des signataires réaffirme la position arrêtée au cours du VIIIème comité. Il invite les partenaires calédoniens à effectuer, conformément au point 1.5 de l'Accord de Nouméa, un travail de recherche en commun du drapeau exprimant l'identité kanak et le futur partagé entre tous, selon les modalités qu'il leur appartient de définir. Dans l'attente, les deux drapeaux constituent une avancée significative et symbolique de la réconciliation. Tant qu'une solution n'aura pas été trouvée, les deux drapeaux doivent coexister, comme l'a décidé le congrès.

2. Avancement des comités locaux de pilotage

A. Comité de pilotage sur le bilan de l'Accord de Nouméa

Après la décision du VIIIème comité des signataires de confier la réalisation d'un bilan global de l'Accord de Nouméa à des experts indépendants, le ministère de l'Outre-mer a sélectionné le cabinet CM International/DME, conformément à l'avis rendu par le comité de pilotage en mars 2011. Le Comité des Signataires prend acte de l'accord du comité de pilotage sur la méthode de travail et sur le calendrier qui lui ont été proposés par le prestataire lors de sa réunion du 1^{er} juillet dernier.

Ce bilan portera sur chaque point de l'Accord de Nouméa : l'identité Kanak, les institutions, les compétences et le développement économique et social. Il appréciera notamment les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du rééquilibrage et du processus de décolonisation, afin d'identifier les difficultés et les contraintes rencontrées et proposer d'éventuelles pistes d'amélioration. Dans cet esprit, les actions visant à favoriser l'accès aux fonctions de responsabilité, y compris dans les domaines régaliens, feront l'objet d'une étude approfondie. De la même manière, le Premier Ministre a fait part de son accord pour étudier des propositions concrètes concernant les signes de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie.

Sur ce dernier point, à la demande de M. le Premier ministre, le haut-commissaire de la République a présenté au comité des signataires des premiers éléments d'information sur le programme de formation de cadres moyens et supérieurs d'origine kanak dans tous les secteurs d'activité et sur ses résultats.

A la demande du comité des signataires, le ministre de l'Intérieur de l'Outre Mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a indiqué que les calédoniens ayant été reçus au concours national de la police seront prioritaires pour une affectation en Nouvelle-Calédonie après cinq années d'exercices en métropole, dans la mesure des postes disponibles.

B. Comité de pilotage sur l'avenir institutionnel

Les signataires ont décidé, lors du VIII^{ème} comité, la création d'un comité de pilotage ayant « pour tâche d'approfondir les éléments de discussion dans la perspective de la consultation prévue après 2014 ».

Le comité de pilotage a été installé par le haut-commissaire le 21 octobre 2010. Ses membres ont approuvé le principe d'un groupe d'experts chargé d'animer le travail de réflexion du comité.

Pour ce faire, le Comité des Signataires approuve la création d'une « mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie », composée de :

- M. Jean COURTIAL, Conseiller d'Etat, chef de la mission.
- M. Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, professeur des Universités, agrégé de droit public (Université Montesquieu Bordeaux IV), référent de la mission sur les questions institutionnelles.
- M. Stéphane GRAUVOGEL, délégué général adjoint à l'Outre-mer.

La mission a vocation à préparer et alimenter les travaux du comité de pilotage en effectuant la collecte et la synthèse de l'information pertinente, tant sur les principes que sur les expériences historiques ou actuelles dans le monde et en fournissant au comité de pilotage des pistes de réflexion et des bases de discussion. A cet effet, elle pourra faire appel à des personnalités et des compétences extérieures.

La mission présentera à un comité de pilotage, qui se tiendra au début du mois d'octobre 2011, une proposition de programme de travail pour les années 2012 et 2013.

C. Comité stratégique industriel

S'agissant du projet de Koniambo, le Comité des Signataires constate l'avancement des travaux d'assemblage sur le site de l'usine et de la centrale électrique. S'agissant du projet de Goro, le comité des signataires prend acte des dispositions prises par l'industriel pour assurer un démarrage complet de l'usine dans les meilleures conditions et note avec intérêt les perspectives ouvertes par la vente de produits intermédiaires (NHC) par Vale Nouvelle-Calédonie. Le comité des signataires maintient son souhait de voir traiter avec la plus grande attention la question des retombées locales des deux projets.

S'agissant de la filière Nickel et du groupe ERAMET-SLN, l'Etat affirme que c'est une question stratégique, et qu'il restera vigilant à l'évolution de l'actionnariat du groupe.

L'Etat indique être prêt à examiner favorablement le projet de la nouvelle centrale électrique de la SLN dans le cadre de la défiscalisation, afin que la version au gaz actuellement à l'étude puisse bénéficier d'un niveau d'avantage favorisant sa réalisation.

Le comité des signataires se félicite de l'avancement des travaux du comité stratégique industriel, accompagné par Anne Duthilleul, depuis octobre 2010 et réitère son souhait de voir la Nouvelle-Calédonie se doter d'un Schéma Stratégique Industriel dans les meilleurs délais.

Après avoir étudié (chapitre 1) les ressources en nickel du territoire, (chapitre 2) les procédés de traitement disponibles et les marchés, après avoir analysé (chapitre 3) la chaîne de valeur ajoutée de la mine et des usines et les retombées en Nouvelle-Calédonie de celle-ci, le comité stratégique doit approfondir (chapitre 4) les impacts de toute nature de ces activités, tant sur l'environnement que sur l'emploi et la formation, notamment des cadres locaux, ou les entreprises de sous-traitance, et l'association des populations locales aux projets miniers et métallurgiques. Il définira enfin (chapitre 5) les objectifs et les modalités et moyens d'un développement cohérent et durable de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie.

Ainsi doivent être réunies les conditions de la maîtrise de l'avenir de ses ressources par la Nouvelle-Calédonie qui deviendra acteur de son développement, dans le respect du rôle et des responsabilités de chacun des acteurs et dans le cadre d'un suivi à long terme de la Stratégie Industrielle ainsi définie.

3. Les transferts de compétence

Le comité des signataires a pris connaissance des conclusions de la mission technique qui s'est rendue en Nouvelle-Calédonie du 23 au 27 mai 2011.

La mission a pu examiner avec les autorités locales et le haut-commissaire les conditions de transfert dans quatre domaines : deux ayant déjà fait l'objet d'une loi du pays (« enseignement », « police et sécurité de la circulation aérienne intérieure ») et deux devant donner lieu au dépôt d'un projet de loi du pays par le congrès avant le 31 décembre 2011 (« droit civil, droit commercial et règles concernant l'état civil » d'une part, « sécurité civile » d'autre part).

A. La compétence « enseignement »

Le comité des signataires se félicite qu'un accord soit intervenu sur le contenu de deux conventions : une convention prévoyant la mise à disposition globale et gratuite des personnels rémunérés sur le budget de l'Etat et une convention prévoyant la mise en place d'un service unique de gestion. Ce service sera dirigé par un vice-recteur nommé par décret du Président de la République après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Il sera également nommé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, pour ce qui concerne les compétences de cette dernière.

B. La compétence « police et sécurité de la circulation aérienne intérieure »

Le comité des signataires se félicite du fait que, dans la perspective de ce transfert, qui sera effectif au 1er janvier 2013, les actes les plus importants soient déjà intervenus : la loi du pays du 28 décembre 2009 et la convention relative à la création d'un service mixte dénommé « Direction de l'aviation civile en Nouvelle-Calédonie ».

Le comité des signataires invite les groupes de travail créés à conduire leurs travaux en se fondant sur le principe selon lequel la sécurité de la circulation aérienne doit être assurée avec le même degré d'exigence en tous points du territoire national, indépendamment de la répartition des compétences entre les autorités responsables de sa gestion et de son contrôle.

C. La compétence « droit civil, droit commercial et règles concernant l'état civil »

Afin de préparer dans de bonnes conditions de sécurité juridique ce transfert, le gouvernement a saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur le périmètre des matières transférées au titre du droit civil, du droit commercial et des règles concernant l'état civil. Cet avis a été rendu le 7 juin 2011.

Après un examen théorique des périmètres, le Conseil d'Etat propose une méthode de définition pragmatique des compétences transférées qui consiste tout d'abord à renvoyer au code civil et au code de commerce puis à rattacher certaines matières extérieures aux deux codes et enfin à en exclure d'autres, non transférables. Sur cette base, une proposition sera communiquée au comité local de pilotage.

En outre, la mission technique a pu constater avec les partenaires le bon avancement des travaux sur le recensement du droit applicable et les extensions demandées. La ministre chargée de l'Outremer a confirmé qu'il sera procédé aux extensions nécessaires préalablement au transfert.

Les mesures d'accompagnement par l'Etat ont été précisées et ont reçu un accueil favorable : désignation d'un magistrat en charge du transfert du droit commercial, mise à disposition de la Nouvelle-Calédonie d'un magistrat en charge du droit civil, qui prendra ses fonctions à la fin du mois de juillet, soutien à la formation de stagiaires calédoniens à la rédaction de textes législatifs et réglementaires dès le mois de septembre 2011, mise en place d'un dispositif de veille juridique.

Le comité des signataires souhaite qu'un état des lieux soit fait dans la perspective de l'application de l'article 55 de la loi organique.

S'agissant de la résolution des conflits de normes, il est proposé de confier dans un premier temps un travail d'étude à un universitaire travaillant sur la question du transfert.

Les signataires constatent avec satisfaction que les différentes problématiques se posant pour ce transfert sont ainsi toutes identifiées et en cours de traitement, permettant ainsi de soumettre au congrès le projet de loi du pays avant le 31 décembre 2011.

D. La compétence « Sécurité civile »

Dans le cadre du protocole d'accompagnement pour le transfert de la compétence sécurité civile signé le 17 juillet 2010 à Nouméa, les travaux se sont poursuivis afin de proposer à la Nouvelle-Calédonie un cadre d'action rénové pour la sécurité civile. Le périmètre de la compétence est désormais bien identifié. Il doit être confirmé, ainsi que le calendrier du transfert, dans un projet de loi du pays avant le 31 décembre 2011.

Concernant l'EPIS, les signataires conviennent que les travaux sur sa création peuvent se poursuivre parallèlement à l'élaboration et à l'adoption par le congrès de la loi du pays. Le haut-commissaire de la République prendra une initiative en ce sens au mois de septembre 2011.

Les transferts de compétence qui doivent intervenir jusqu'en 2014 sont d'une ampleur sans précédent. Ce sont des matières fondamentales qui concernent directement la vie quotidienne des calédoniens. Elles sont par ailleurs techniquement complexes et demandent un travail législatif et réglementaire important. Il est de la responsabilité commune de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie de veiller à ce qu'ils aient lieu dans les meilleures conditions possibles et que les calédoniens n'aient pas à subir les conséquences de ces transferts.

4. Les contrats de développement

Le gouvernement confirme que ses crédits budgétaires pour la nouvelle génération de contrats de développement sur la période 2011 – 2015 seront d'un montant équivalent à ceux de la période précédente. De plus, les opérateurs de l'Etat ont maintenu leur niveau global de programmation par rapport à la période précédente et engageront leurs crédits en fonction des projets qui leur seront présentés.

S'agissant des contrats 2006-2010, leur taux de réalisation est supérieur à la moyenne nationale des contrats de projets Etat-Région. Toutefois, certaines opérations importantes pour le territoire n'ont pas pu être financées. Le comité des signataires demande que des dispositions pragmatiques soient adoptées afin que l'Etat soit en mesure de tenir ses engagements.

5. La Nouvelle-Calédonie dans son environnement régional

S'agissant de sa participation au Forum des îles du Pacifique, la Nouvelle Calédonie, observateur permanent depuis 1999, a été admise en qualité de membre associé en 2006. Le comité des signataires confirme le souhait de la Nouvelle Calédonie d'être désormais admise en qualité de membre à part entière de cette organisation régionale, dès lors que les conditions requises seront réunies.

L'Etat réaffirme quant à lui son soutien plein et entier à la candidature de la Nouvelle-Calédonie et appuiera ses efforts en ce sens en toutes occasions.

Dans l'hypothèse d'une adhésion pleine et entière de la Nouvelle-Calédonie au FIP, les services du ministre des affaires étrangères et les services de la ministre chargée de l'outre-mer ont rédigé un projet de convention fixant les modalités de participation de la Nouvelle-Calédonie au FIP en ce qui concerne les sujets à compétence régaliennne susceptibles d'être abordés devant cette instance. Ce projet de convention sera prochainement transmis au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

S'agissant de la représentation de la Nouvelle-Calédonie au sein du réseau diplomatique français, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie confirme son souhait d'installer des délégués dans les ambassades de France de la région.

Les modalités pratiques d'intégration de ces futurs délégués de la Nouvelle-Calédonie au sein du réseau diplomatique français du Pacifique figurent dans deux projets de convention : une convention entre le ministère de l'outre mer, le ministère des affaires étrangères et européennes et la Nouvelle-Calédonie fixant les principes et une convention entre l'ambassade et la Nouvelle-Calédonie.

Le comité des signataires prend acte de ces travaux et se félicite des installations prochaines des délégués de la Nouvelle-Calédonie au sein des ambassades de France de la région

ANNEXE 4

Convention-cadre



REPUBLIQUE FRANCAISE



CONVENTION CADRE

entre

l'État, représenté par le haut-commissaire de la République en NOUVELLE-CALEDONIE,

d'une part, et

la NOUVELLE-CALEDONIE, représentée par le président du gouvernement

d'autre part,

RELATIVE AU TRANSFERT DES COMPETENCES DE L'ETAT A LA NOUVELLE-CALEDONIE

Le point 5 du préambule de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 prévoit que « le partage des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée. Il sera progressif. Des compétences seront transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation. D'autres le seront dans un calendrier défini, modulable par le Congrès, selon le principe d'auto-organisation. Les compétences transférées ne pourront revenir à l'Etat, ce qui traduira le principe d'irréversibilité de cette organisation. La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'aide de l'Etat, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social ».

Face à l'ampleur des transferts de compétences prévus par l'accord de Nouméa, et aux enjeux qu'ils représentent pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, l'Etat s'est engagé, lors du comité des signataires du 8 décembre 2008, à l'accompagner, préalablement aux transferts, afin de lui apporter l'ensemble des moyens techniques, humains et financiers nécessaires à l'accueil de ces nouvelles compétences.

Par la présente convention, l'Etat et la Nouvelle-Calédonie définissent le cadre, les domaines et les modalités du processus d'accompagnement de l'Etat aux divers transferts de compétences (transferts adoptés, transferts à préparer, mise en œuvre des compétences transférées).

IL EST ARRETE ET CONVENU CE QUI SUIT :

12

Me

1

TITRE I – Accompagnement des transferts de compétences

Article 1^{er} : Définition du périmètre d'action

La présente convention a pour objet de définir les conditions dans lesquelles :

- a) l'Etat accompagne la Nouvelle-Calédonie jusqu'au transfert effectif des compétences en matière de police et de sécurité de la circulation aérienne intérieure et de la circulation maritime dans les eaux territoriales, d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire prévus aux 1^o, 1^o bis, 2^o et 3^o du III de l'article 21 ;
- b) l'Etat apporte à la Nouvelle-Calédonie un concours technique et une aide à la formation préalablement au transfert du droit civil, des règles de l'état civil, du droit commercial et de la sécurité civile prévus aux 4^o et 5^o du III de l'article 21 de la loi organique précitée, conformément au dernier alinéa de l'article 26 de cette même loi ;
- c) l'Etat et la Nouvelle-Calédonie préparent, jusqu'à leur réalisation effective, le transfert du centre de document pédagogique, le transfert de l'agence de développement de la culture kanak, le transfert de l'agence de développement rural et d'aménagement foncier prévus à l'article 23 de la loi organique ;
- d) l'Etat et la Nouvelle-Calédonie préparent les éléments d'appréciation nécessaires à l'adoption de la résolution prévue à l'article 27 de la loi organique précitée.

Article 2 : Les domaines d'intervention

Dans le cadre de la préparation des transferts de compétences, l'accompagnement de l'Etat porte sur :

2.1 – L'aide à la décision :

- l'expertise de ses spécialistes pour affiner, en tant que de besoin, le contenu du périmètre transférable, l'état du droit applicable en Nouvelle-Calédonie et l'actualisation des normes en vigueur ;
- la transmission des informations de toute nature nécessaires à la Nouvelle-Calédonie pour une bonne appréhension des conséquences du transfert sur son organisation administrative, sociale et financière.

2.2 – La préparation des transferts après décision et jusqu'au transfert effectif :

- l'aide à la formation des personnels exerçant les compétences transférées ;
- la collaboration des services de l'Etat à la préparation du travail normatif nécessaire à la réalisation des transferts ;
- la transmission des informations nécessaires à l'évaluation des charges transférées et à la préparation des travaux de la commission consultative d'évaluation des charges.

2.3 – L'accompagnement des transferts effectués :

L'accompagnement, tel que précisé au titre II de la présente, après transfert effectif de la compétence ainsi que la collaboration à l'élaboration de propositions de textes et de dispositions spécifiques dont il paraît opportun que la Nouvelle-Calédonie se dote après le transfert de compétences.

Y S

W

Article 3 : Les modalités de mise en œuvre

Des conventions spécifiques à chaque domaine de compétence sont élaborées pour préciser avec le haut-commissaire, après avis des ministères concernés, le contenu et les modalités du soutien défini à l'article 2.

Pour la signature de ces conventions, l'Etat est représenté par le haut-commissaire et la Nouvelle-Calédonie est représentée par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Pour le transfert des compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique précitée, la décision d'engager les travaux préparatoires est prise par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Celui-ci peut demander au haut-commissaire la mise en place d'une mission d'appui composée d'experts des ministères concernés. Cette mission est placée auprès du haut-commissaire.

Si la Nouvelle-Calédonie souhaite s'entourer d'experts de son choix, elle fait part de cette décision et du nom et de la qualité de l'expert retenu au haut-commissaire.

TITRE II –Accompagnement de l'Etat pour l'exercice des compétences transférées

Article 4 : Objet

L'Etat apporte son appui à la Nouvelle-Calédonie pour l'exercice des compétences transférées. Cet appui permet en outre aux administrations de l'Etat de confronter leur expérience de l'organisation administrative à un cadre géographique et institutionnel spécifique.

Article 5 : Formation

Les écoles des cadres de la fonction publique de l'Etat sont susceptibles d'accueillir en formation initiale ou continue les personnels exerçant dans tous les domaines de compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie.

Article 6 : Veille juridique

Chaque ministère assure une veille sur les lois et décrets pris au niveau national dans les domaines de compétences transférés et en informe le haut-commissaire et le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Article 7 : Expertise

La Nouvelle-Calédonie peut faire appel à des missions d'expertise de l'Etat sur des sujets identifiés relevant des domaines de compétences ayant fait l'objet d'un transfert à la Nouvelle-Calédonie.

Article 8 : Bilan annuel

Un bilan de la mise en œuvre des conventions découlant de la présente convention-cadre, pour chaque ministère concerné, est réalisé chaque année et présenté à la réunion du comité des signataires.



Article 9 : Financement et suivi

La dotation globale de compensation versée conformément à l'article 55 de la loi organique qui dispose que "L'Etat compense les charges correspondant à l'exercice des compétences nouvelles que la Nouvelle-Calédonie (et les provinces) tiennent de la présente loi. Tout accroissement net de charges résultant pour la Nouvelle-Calédonie (ou pour les provinces) des compétences transférées est accompagné du versement concomitant par l'Etat d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétences" fera l'objet d'un suivi concerté entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie donnant lieu, annuellement, à la communication par l'Etat au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un document récapitulatif de la dotation de compensation et de son évolution.

Article 10 - Dispositions financières

La Nouvelle-Calédonie prend à sa charge les frais de déplacement et de séjour des personnels qu'elle envoie en mission dans le cadre de la mise en œuvre de la présente convention.
Chaque ministère prend à sa charge les frais de déplacement et de séjour de ses personnels dans le cadre de la mise en œuvre de la présente convention.

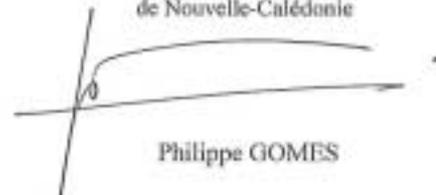
Fait en deux originaux.

Nouméa, le 20 septembre 2010

Le Haut- commissaire
de la République en Nouvelle-Calédonie


Yves DASSONVILLE

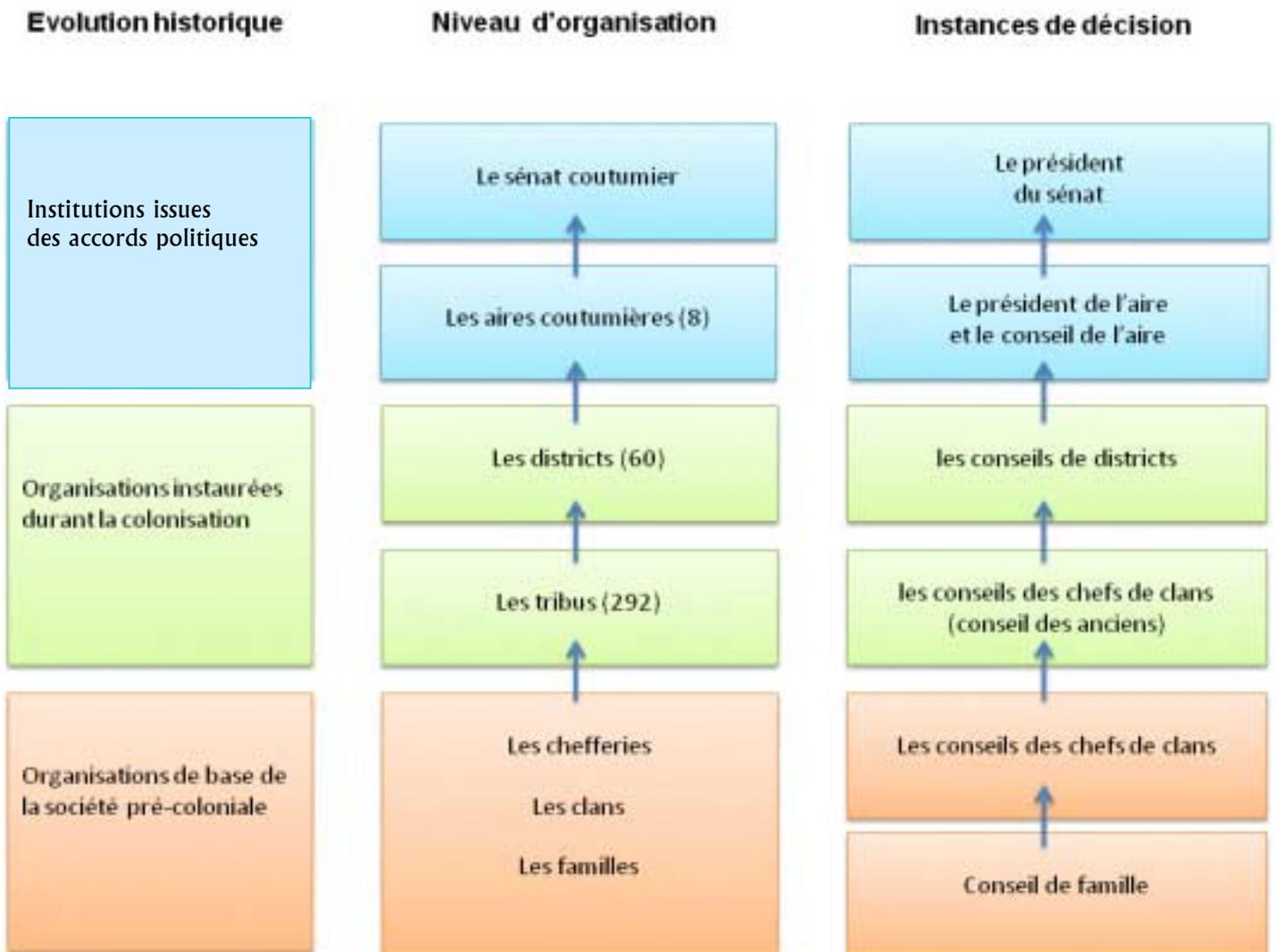
Le Président du Gouvernement
de Nouvelle-Calédonie


Philippe GOMES

ANNEXE 5

Les organisations de la société kanak Rappel de la structure globale

(Source : ADRAF – Nouvelle-Calédonie)



ANNEXE 6

Enseignement public : répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces

(Source : gouvernement de la Nouvelle-Calédonie)

ENSEIGNEMENT PUBLIC DU SECOND DEGRE	Répartition des compétences avant transfert			Répartition des compétences après transfert		
	Etat	NC	Provinces	Etat	NC	Provinces
	Délivrance diplômes nationaux					
Définition des programmes d'enseignement						
Organisation du contenu des enseignements						
Contrôle du système éducatif						
Contrôle pédagogique des enseignants						
Personnel formation, qualification						
Personnel gestion des carrières gestions des postes, recrutements, mouvement, mutations, affectations				MAD		
Carte des formations						
Organisation de la vie scolaire						
Transports scolaires						
Construction des lycées						
Création juridique et organisation						
Entretien et maintenance des lycées						
Fonctionnement des lycées						
Construction des collèges						
entretien et maintenance des collèges						
Fonctionnement des collèges						
Santé scolaire						
Centre de documentation pédagogique						

ANNEXE 7

Enseignement privé : répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces

(Source : gouvernement de la Nouvelle-Calédonie)

ENSEIGNEMENT PRIVÉ	Avant transfert				Après transfert			
	Etat	NC	Provinces	Commune	Etat	NC	Provinces	Commune
Contrat simple et d'association								
Agrément des maîtres								
Contrats d'enseignement avec les maîtres					MAD			
Calcul et attribution des forfaits d'externats								
<i>collèges et lycées</i>								
<i>écoles élémentaires</i>								
Formation initiale des maîtres 1er degré								
Formation initiale des maîtres 2d degré								
Formation continue des maîtres					MAD			