

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la
Nouvelle-Calédonie,

Par Mme Sophie JOISSAINS, M. Jean-Pierre SUEUR et Mme Catherine TASCA,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.* *bat*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA QUESTION INSTITUTIONNELLE : PREPARER LA SORTIE ET LES SUITES DE L'ACCORD DE NOUMÉA	8
A. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE ÉPROUVÉE	9
1. <i>Les institutions calédoniennes : les provinces et la Nouvelle-Calédonie</i>	9
a) Les provinces	10
b) La Nouvelle-Calédonie	14
(1) Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie	14
(2) Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	15
2. <i>L'État : des compétences réduites, une influence forte</i>	16
a) Des services publics régaliens correctement exercés	16
b) L'amélioration de la condition des détenus au Camp Est : un progrès attendu	17
c) Une association étroite des autorités calédoniennes à l'exercice des compétences régaliennes	20
d) Un magistère d'influence toujours présent	22
B. UN TRANSFERT DE COMPÉTENCES NON RÉGALIENNES À UN STADE AVANCÉ	22
1. <i>Une vague massive de transferts obligatoires de compétences et d'établissements publics depuis une décennie</i>	23
a) Les transferts de compétences non régaliennes	23
(1) Une prise en charge coûteuse de la sécurité civile	24
(2) Une responsabilité emblématique en matière d'éducation	25
(3) Les inquiétudes sur l'exercice effectif des transferts	26
b) Le placement de la quasi-totalité des établissements publics de l'État sous la tutelle de la Nouvelle-Calédonie	28
2. <i>Des incertitudes sur l'achèvement des transferts prévus</i>	28
C. LE PROCESSUS DE SORTIE DE L'ACCORD DE NOUMÉA : DÉBATS AUTOUR DE LA CONSULTATION RÉFÉRENDAIRE	30
1. <i>Faut-il organiser un référendum ?</i>	30
2. <i>Quelle question poser lors du référendum ?</i>	32
3. <i>Qui doit voter lors du référendum ?</i>	34
II. UN IMPÉRATIF POLITIQUE : ASSURER LES CONDITIONS DU DESTIN COMMUN	36
A. UNE DIVERSITÉ D'ORIGINES, UNE UNITÉ DE DESTIN	37
1. <i>La reconnaissance désormais préservée de l'identité kanak</i>	37
a) Le statut coutumier	38
b) Les terres coutumières	40
(1) La restitution des terres coutumières	40
(2) La protection des terres coutumières	41
c) Les autorités coutumières	41
2. <i>Une société civile plurielle à construire</i>	43

B. UN PROCESSUS DE RÉÉQUILIBRAGE EN MARCHÉ	45
1. <i>La clé de répartition : la solidarité entre provinces</i>	45
2. <i>Un effort de formation des futurs cadres</i>	47
3. <i>Une exploitation équitable de la ressource en nickel</i>	49
a) Un secteur minier au cœur de l'économie calédonienne	49
b) Un rééquilibrage en train d'aboutir en matière d'usines métallurgiques.....	52
(1) Le projet Koniambo au Nord.....	52
(2) Le projet Goro au Sud.....	53
C. LA RÉSORPTION DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET DES INÉGALITÉS SOCIALES : LE DÉFI DE LA « VIE CHÈRE »	53
1. <i>Des mouvements sociaux successifs et de grande ampleur</i>	54
2. <i>Un effort croissant mais récent en faveur de la concurrence</i>	55
3. <i>Des inégalités sociales persistantes</i>	56
4. <i>Des réformes annoncées</i>	57
 EXAMEN EN COMMISSION	 59
 PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN NOUVELLE-CALÉDONIE	 71
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 75
 RELEVÉ DE CONCLUSIONS DU XII^{ÈME} COMITÉ DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMÉA	 77
 AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT RELATIF À LA CONSULTATION RÉFÉRENDIAIRE POUR L'ACCESSION À LA PLEIN SOUVERAINETÉ DE LA NOUVELLE- CALÉDONIE	 83

Mesdames, Messieurs,

Collectivité *sui generis*, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un statut d'autonomie particulièrement avancé au sein de notre République. En Nouvelle-Calédonie, ce n'est rien moins qu'à la construction d'un pays ayant une large part d'autonomie et une forte identité que nous assistons depuis plusieurs décennies, que ce pays choisisse, dans les prochaines années, de se maintenir au sein de la France ou d'opter pour l'indépendance.

Ce territoire est engagé depuis les accords de Matignon signés en 1988 et l'Accord de Nouméa en 1998 dans un processus institutionnel inédit qui a ramené la paix civile après une période de troubles graves. Cette évolution institutionnelle, exemplaire à de multiples titres, est le fruit d'une histoire jalonnée de drames mais aussi de dénouements heureux.

Territoire devenu français à la suite de la prise de possession de la Grande Terre le 24 septembre 1853 à Balade, à laquelle succéda le 29 septembre celle de l'île des Pins, la Nouvelle-Calédonie a connu un siècle de colonisation. La France en fit une terre de bagne, qui accueillit les condamnés de la Commune, mais ne réussit jamais à en faire une véritable colonie de peuplement.

Comme le note avec sobriété le préambule de l'Accord de Nouméa, « *le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière* ». Soumis durant la colonisation française au code de l'indigénat, les Kanak ont été cantonnés dans leurs tribus, voyant leurs droits restreints, l'accès à l'école de la République barré, leur participation à la vie publique niée. Pourtant Kanak comme Calédoniens d'origine européenne ont participé à l'effort de guerre décidé par une métropole située à des dizaines de milliers de kilomètres. Vos rapporteurs ont ainsi pu constater la trace de cette histoire commune en lisant, sur le monument aux morts de la commune de l'île des Pins, le nom des tirailleurs morts pour la France sur les champs de bataille du nord de la France durant la première guerre mondiale ou le nom des soldats qui ont combattu, lors du

conflit mondial suivant, dans le bataillon du Pacifique et les Forces françaises libres.

Lors de la seconde guerre mondiale, la Nouvelle-Calédonie est, le 19 septembre 1940, le premier territoire français à se rallier à la France libre mais aussi, dès 1942, une base logistique pour l'armée américaine dans sa guerre contre le Japon. Ce dernier événement a conduit plusieurs centaines de milliers de soldats américains, australiens et néo-zélandais à séjourner dans l'archipel, cette brusque ouverture sur le monde ayant de fortes répercussions après-guerre.

Tout d'abord, la Nouvelle-Calédonie cesse en 1946 d'être une colonie, pour devenir un territoire d'outre-mer (TOM), statut qu'elle gardera jusqu'en 1998. Les règles de l'indigénat sont alors abrogées et les Kanak accèdent au droit de vote comme l'ensemble des citoyens français.

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.

Malgré les réformes et les changements statutaires accroissant l'autonomie, les tensions et les violences émaillent les années 1970 et 1980. La Nouvelle-Calédonie entre dans une période de crise particulièrement grave en 1984 lorsqu'est envisagé un référendum sur la question du maintien dans la République ou de l'accession à un statut d'État-association. Un nouveau statut est alors préparé et adopté en mai 1984, mais les tensions s'exacerbent à l'approche des élections territoriales. Le débat sur l'accès à l'indépendance se radicalise et les tensions entre les communautés s'accroissent : les violences atteignent 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 pris en otage, deux parmi les forces d'intervention et dix-neuf parmi les preneurs d'otages. S'y ajoute une période d'instabilité institutionnelle puisqu'entre 1984 et 1988, la Nouvelle-Calédonie connaît successivement quatre statuts.

À la suite des événements de la grotte d'Ouvéa en avril 1988, le Premier ministre, M. Michel Rocard, dépêche 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 d'Oudinot, qui fixe le principe d'une consultation sur l'autodétermination à échéance de dix ans et organise un nouvel équilibre institutionnel autour de trois provinces. Ce nouveau statut est approuvé lors du référendum du 6 novembre 1988 par 80 % des suffrages exprimés au niveau national.

Dix ans plus tard, en lieu et place de la consultation référendaire initialement prévue, un nouvel accord est signé le 5 mai 1998 à Nouméa entre les forces politiques locales sous l'égide de l'État. Le référendum organisé le 8 novembre 1998 en Nouvelle-Calédonie conduit 71,86 % des suffrages exprimés à l'approuver. L'Accord de Nouméa renforce l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie en confortant l'acquis des accords de Matignon, en instaurant des institutions territoriales dotées d'un pouvoir législatif et en reconnaissant pleinement l'identité kanak. La consultation sur l'accession à la pleine souveraineté est à nouveau repoussée pour une vingtaine d'années.

À la suite de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, le nouveau statut, fixé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, constitue le socle d'un consensus des formations politiques locales qui fait l'objet annuellement d'un bilan dans le cadre du comité des signataires de l'Accord de Nouméa¹.

2014 marque l'entrée dans le processus de sortie de l'Accord de Nouméa. Les échéances électorales – élections municipales en mars et élections provinciales en mai – ont ouvert un nouveau cycle politique tourné vers l'horizon référendaire qui doit clore ce processus. La sortie du processus est d'autant plus délicate que la génération des signataires des accords de Matignon s'éteint ou se retire de la scène politique.

C'est pourquoi votre commission des lois a décidé le déplacement du 30 juillet au 4 août 2014 d'une délégation pluraliste de trois de ses membres en Nouvelle-Calédonie pour évaluer l'avancée institutionnelle de ce territoire, constater l'état des transferts de compétences et des services publics locaux ainsi que mesurer l'effectivité du rééquilibrage. En dépit de l'éloignement de ce territoire français, le Parlement ne peut en effet se détourner des affaires calédoniennes qui intéressent la Nation dans son entier et ses représentants.

Vos rapporteurs ont pu s'appuyer sur les travaux² de nos anciens collègues Christian Cointat et Bernard Frimat qui s'étaient rendus en

¹ Le dernier comité des signataires s'est tenu à l'hôtel Matignon le 3 octobre 2014.

² Rapport d'information n° 593 (2010-2011) de MM. Christian Cointat, et Bernard Frimat au nom de la commission des lois, Nouvelle-Calédonie : le pari du destin commun, 8 juin 2011 (ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-593-notice.html>)

septembre 2010 dans ce territoire mais aussi sur le rapport d'information¹ présenté le 9 octobre 2013 par nos collègues députés, Jean-Jacques Urvoas, Dominique Bussereau et René Dosière à la suite de leur déplacement en septembre 2013 dans l'archipel. Vos rapporteurs ont également pu compter, pour le bon déroulement de leur déplacement, sur la pleine collaboration des services de l'État en Nouvelle-Calédonie qu'ils tiennent à remercier à nouveau pour leur aide précieuse.

Lors des auditions menées par vos rapporteurs, a été évoquée à de multiples reprises la venue de MM. Alain Christnacht et Jean-François Merle à qui le Premier ministre a confié une « *mission d'écoute et de conseil sur la fin de l'application de l'Accord de Nouméa et ses suites* »². Le fruit de leur travail et de leur expérience sera une contribution utile pour les pouvoirs publics et les formations politiques locales à qui, seuls, il appartient d'organiser l'achèvement du processus institutionnel et éventuellement d'en négocier les termes.

Au terme de leur déplacement, vos rapporteurs ont pris conscience que si les dirigeants calédoniens devront indubitablement affronter dans les années à venir la question institutionnelle, ils ne peuvent pour autant rester sourds aux attentes pressantes de la société civile pour améliorer la situation économique et sociale.

I. LA QUESTION INSTITUTIONNELLE : PRÉPARER LA SORTIE ET LES SUITES DE L'ACCORD DE NOUMÉA

La transcription de l'Accord de Nouméa par la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie a doté ce territoire d'une autonomie sans équivalent au sein de la République. La Nouvelle-Calédonie est ainsi régie par un titre spécifique de la Constitution – le titre XIII – qui constitue le fondement de son statut fixé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. Comme l'indique l'intitulé du titre XIII de la Constitution, ce sont des « *dispositions transitoires* » qui encadrent le processus engagé par l'Accord de Nouméa.

Cette évolution a conduit à modifier l'architecture institutionnelle qui résultait des accords de Matignon signés en 1988, principalement en renforçant les institutions au niveau du territoire. La Nouvelle-Calédonie s'est ainsi vue confiée de nouvelles compétences par un transfert progressif de compétences non régaliennes. À terme, la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté devra trancher la dernière question en suspens : les compétences régaliennes exercées par l'État doivent-elles être exercées par la

¹ Rapport d'information n° 1411 (XIV^{ème} législature) de MM. Jean-Jacques Urvoas, Dominique Bussereau et René Dosière, 9 octobre 2013.

² Lettres de mission du Premier ministre du 25 juin 2014.

Nouvelle-Calédonie ? Une réponse positive signifierait alors l'indépendance du territoire.

Le processus de Nouméa arrive dans sa dernière phase puisque le Congrès de la Nouvelle-Calédonie qui a été élu le 11 mai 2014, lors des élections provinciales, est celui qui est en mesure de solliciter de l'État l'organisation de cette consultation référendaire.

A. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE ÉPROUVÉE

Depuis 1946, la Nouvelle-Calédonie a connu huit statuts différents. Celui résultant de l'Accord de Nouméa conforte les provinces - création des accords de Matignon - et renforce les institutions de la Nouvelle-Calédonie. Les accords de Matignon instituent une logique de partage territorial des pouvoirs entre forces politiques grâce à la définition de trois provinces aux compétences élargies. L'Accord de Nouméa y ajoute celle d'un exercice partagé du pouvoir au niveau du territoire, symbolisé par un gouvernement collégial et pluraliste.

Institutions provinciales et territoriales connaissent néanmoins de fortes imbrications puisque les membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, duquel procède le gouvernement local, sont élus en même temps que les membres des assemblées de province. Les élections provinciales de mai 2014 ont ainsi conduit au renouvellement des assemblées et des exécutifs des provinces mais également à celui du Congrès et de ses organes internes, ainsi qu'à la recomposition du gouvernement.

Les trente-trois communes complètent cette architecture institutionnelle. Cependant, les communes sont des collectivités territoriales de droit commun encore régies par les règles fixées par l'État. Les conseils municipaux sont ainsi renouvelés tous les six ans en même temps que leurs homologues métropolitains. Les communes disposent de compétences et de budgets réduits au regard des autres collectivités calédoniennes. Généralement vastes par comparaison avec les communes métropolitaines, elles jouent néanmoins le même rôle de proximité qu'on leur connaît en métropole.

1. Les institutions calédoniennes : les provinces et la Nouvelle-Calédonie

La spécificité des institutions calédoniennes s'exprime au niveau provincial et territorial. Malgré le transfert de compétences en leur faveur depuis 1988, l'État, seulement investi des compétences régaliennes, conserve néanmoins un pouvoir d'influence indéniable.

a) Les provinces

Depuis 1988, les provinces sont au nombre de trois : la province Sud, la province Nord et la province des îles Loyauté. Elles s'administrent par une assemblée délibérante élue pour cinq ans. L'organe exécutif est composé d'un président et de trois vice-présidents.

Les provinces sont une création des accords de Matignon afin d'assurer un partage du pouvoir entre non-indépendantistes et indépendantistes, la province Sud devant revenir aux premiers et les provinces Nord et des îles Loyauté aux seconds.

Le fonctionnement des organes de la collectivité repose sur une logique majoritaire. Cependant, les formations indépendantistes ont ainsi pu accéder à l'exercice de responsabilités institutionnelles, les électeurs des provinces Nord et des îles Loyauté étant majoritairement favorables à ces formations.

Les accords de Matignon puis l'Accord de Nouméa ont confié à ces provinces des attributions notables. Elles disposent ainsi de la compétence de droit commun puisque l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit que « *chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie [...] ou aux communes [...]* ». Les provinces exercent ainsi des compétences de premier ordre pour la Nouvelle-Calédonie, que ce soit – par exemple – en matière d'enseignement public primaire, d'environnement, d'action sociale ou encore d'activité minière.

En revanche, elles ne disposent que d'un pouvoir fiscal restreint¹. M. Philippe Michel, président de l'assemblée de la province Sud, a indiqué à vos rapporteurs que les recettes fiscales pourtant utilisées au maximum légal représentent moins de 10 % des ressources de la province. L'essentiel de leurs ressources budgétaires provient de dotations versées par le budget de la Nouvelle-Calédonie selon une clé de répartition de nature à assurer le rééquilibrage entre provinces. Leurs moyens financiers restent importants : M. Philippe Michel relevait ainsi devant vos rapporteurs que la province Sud dispose du budget public le plus important de la Nouvelle-Calédonie et constitue le premier employeur public du territoire avec près de 3 500 agents.

Les provinces disposent d'une légitimité démocratique forte puisque les membres de l'assemblée de province sont élus au suffrage direct. Le corps électoral participant à cette élection est restreint comme l'exige

¹ Selon l'article 52 de la loi organique, les provinces ne peuvent instituer des impositions que si elles ne sont pas assises sur le chiffre d'affaires, sur le revenu des personnes physiques, sur le bénéfice des personnes morales ou sur les droits et taxes à l'importation et avec un taux dont les limites sont fixées par le Congrès.

l'Accord de Nouméa. Cette restriction du droit de vote a appelé deux révisions constitutionnelles, en 1998 puis en 2007.

Le droit de vote pour l'élection des membres des assemblées de province et du Congrès

Dès la signature de la déclaration de Matignon le 26 juin 1988, l'État, le FLNKS et le RPCR ont convenu que les « *populations intéressées* » à l'avenir du territoire seraient seules habilitées à se prononcer lors des scrutins déterminants pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire les élections au Congrès et aux assemblées de province.

Le texte n° 2 de la déclaration de Matignon, relatif aux dispositions institutionnelles et structurelles préparatoires au scrutin d'autodétermination, prévoit que constituent les populations intéressées à l'avenir du territoire les électeurs et électrices appelés à se prononcer sur le projet de loi référendaire définissant le nouveau statut, à savoir les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire en 1988 et y maintenant leur domicile.

Ce point de la déclaration de Matignon n'a pu être mis en œuvre, le Gouvernement ayant relevé *a posteriori* un obstacle constitutionnel à une telle restriction du corps électoral. La restriction du corps électoral aux assemblées de province et au Congrès ne figurait donc pas au sein de l'accord d'Oudinot définissant l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, soumise à référendum le 6 novembre 1988.

Reprenant ce qui avait été initialement envisagé en 1988, le point 2.2.1 du document d'orientation de l'Accord de Nouméa prévoit que, « *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* ».

Toutefois, lors des négociations difficiles qui ont abouti à l'Accord de Nouméa, le FLNKS a accepté, à la demande du RPCR, d'étendre aux électeurs arrivés avant 1998 la possibilité de participer aux élections au Congrès et aux assemblées de province, à la condition qu'ils justifient de dix ans de résidence à la date de l'élection.

Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, le juge constitutionnel estime qu'il ressort de la loi organique du 19 mars 1999 que doivent notamment participer à l'élection des assemblées de province et du Congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998.

Le Conseil constitutionnel fonde cette interprétation sur l'idée « *qu'une telle définition du corps électoral restreint est au demeurant seule conforme à la volonté du pouvoir constituant, éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77 de la Constitution, et respecte l'accord de Nouméa, aux termes duquel font partie du corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès, notamment, les électeurs qui, "inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection"* ».

Le juge constitutionnel fait donc prévaloir la théorie du corps électoral « glissant ». En l'absence de stipulation expresse de l'Accord de Nouméa excluant la participation des Français installés en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998 aux élections aux assemblées de province et au Congrès, il a retenu l'interprétation la moins restrictive du corps électoral.

Pour rétablir un corps électoral « gelé », la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution a introduit une disposition interprétative. Si cette révision constitutionnelle est saluée par les indépendantistes qui estiment qu'elle rétablit la lecture correcte de l'Accord de Nouméa, elle a été vivement critiquée par plusieurs responsables non-indépendantistes qui la jugent comme une « trahison » de l'Accord cautionnée par le Parlement.

Le principe de la restriction du droit de vote et la portée de cette restriction fait l'objet d'une vive controverse entre les camps indépendantiste et non-indépendantiste. Les recours en série introduits lors de la révision annuelle des listes électorales spéciales en 2014 a favorisé, au-delà de l'aboutissement ou non des recours, un climat de suspicion.

Le contentieux relatif à la révision de la liste électorale spéciale en 2014

Au 28 février 2014, le nombre d'inscrits sur les listes était le suivant :

Nombre d'électeurs inscrits	Province des Îles	Province Nord	Province Sud
Élections municipales, européennes, législatives et présidentielles	20 746	37 196	117 572
Élections provinciales	20 417	35 698	96 347

Sous l'impulsion de l'Union calédonienne, plusieurs recours ont été engagés devant les commissions administratives chargées d'élaborer les listes électorales puis devant le juge judiciaire pour obtenir la radiation d'électeurs de la liste électorale spéciale.

Deux interprétations se sont exprimées lors de la dernière révision de 2014 :

- certains estiment que les électeurs susceptibles d'être inscrits sur le tableau annexe doivent être préalablement inscrits sur la liste électorale générale de 1998 ;
- d'autres s'attachent à la vérification de l'installation en 1998 au plus tard, sur la base de la consultation de la liste électorale générale de 1998 ou de tout autre élément établissant cette installation.

Devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre a précisé, le 25 février 2014, que « l'examen de la condition d'installation en la Nouvelle-Calédonie en 1998 devra être conduit avec un soin particulier, sur la base de la consultation de la liste électorale générale de 1998 ou de tout élément établissant cette installation ».

5 413 demandes de radiation ont été faites devant le tribunal de première instance de Nouméa et ses deux sections détachées de Lifou et de Koné. 237 radiations judiciaires ont été prononcées par le tribunal, soit moins de 5% des demandes.

Ces radiations ont parfois fait l'objet de pourvois devant la Cour de cassation. Au 15 septembre 2014, sur 43 arrêts rendus par la Cour :

- 31 décisions de radiation du tribunal de première instance ont été cassées, au motif que le juge avait renversé la charge de la preuve qui pèse sur le requérant pour obtenir la radiation d'un électeur ;
- 7 décisions de radiation ont été confirmées par la Cour de cassation, l'électeur ayant indiqué lui-même, à l'audience de première instance, qu'il ne remplissait pas les conditions de durée de domicile exigées par la loi organique du 19 mars 1999 ;
- 5 pourvois ont été jugés irrecevables pour cause de tardiveté, le pourvoi ayant été déposé après le délai légal de 10 jours.

Source : ministère des outre-mer

Lors de sa rencontre avec vos rapporteurs, M. Gaël Yanno, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, a fait valoir que les 23 000 personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sans droit de vote pour les élections provinciales sont des « *sujets calédoniens* », par opposition aux citoyens calédoniens. Il notait que la restriction du droit de vote de nationaux français pour des élections ayant lieu sur le territoire français était à tout le moins paradoxale à l'heure de la proposition en faveur du droit de vote des étrangers aux élections locales.

M. Gaël Yanno voyait dans les demandes de radiation d'électeurs une manœuvre de la part de certains indépendantistes qui « *pensant perdre, veulent préventivement disqualifier la règle et l'arbitre* », notamment auprès du comité de décolonisation de l'Organisation des Nations unies, ce que M. Georges Naturel, maire de Dumbéa, a confirmé en s'étonnant que les contestations n'aient été soulevées qu'à la veille des élections provinciales de 2014 alors que la révision des listes électorales a lieu chaque année.

M. Gaël Yanno critiquait également une démarche fondée sur une « *ethnisation* » avec un tri des demandes de radiation formulées par les requérants fondé sur la consonance des patronymes.

Pour les indépendantistes, le « gel du corps électoral » est une condition de l'Accord de Nouméa qui doit éviter qu'un afflux brutal de résidents sans attache profonde avec la Nouvelle-Calédonie – comme les fonctionnaires de l'État mutés – ne décide du destin de l'archipel. M. Gérard Régnier, secrétaire général de l'Union calédonienne, a indiqué que des recours contre l'inscription sur des listes électorales spéciales avaient été engagés dès 2009. Pour lui, même s'il n'est pas toujours aisé de rapporter la preuve devant le juge, des inscriptions ont eu lieu sur la liste spéciale pour des électeurs arrivés sur le territoire en 2011, mettant explicitement en cause la partialité du représentant du Haut-Commissaire dans la commission administrative qui aurait voté dans le sens des non-indépendantistes. Il a rappelé la visée de « *colonie de peuplement* » énoncé encore dans une lettre du Premier ministre Pierre Messmer¹ en 1972, ce dont les indépendantistes veulent se prémunir en assurant le respect de l'Accord de Nouméa.

M. Neko Hnepeune, président de l'assemblée de la province des îles Loyauté s'est dit convaincu du bien-fondé des recours introduits même s'ils n'avaient pu aboutir pour des raisons procédurales.

¹ Pierre Messmer, Premier ministre, adressait une lettre le 19 juillet 1972 à Jean-François Deniau, secrétaire d'État aux DOM-TOM, dans laquelle il indiquait notamment que « à long terme, la revendication nationaliste autochtone ne sera évitée que si les communautés non originaires du Pacifique représentent une masse démographique majoritaire ».

b) La Nouvelle-Calédonie

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie issues des urnes comprennent le Congrès et le gouvernement, chargés d'administrer les affaires du territoire.

(1) Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est administrée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, assemblée délibérante qui dispose d'un pouvoir règlementaire et législatif. Formé de la réunion des membres issus des trois assemblées de province¹, le Congrès est renouvelé à l'occasion des élections provinciales et non dans le cadre d'une élection distincte. Les élections de mai 2014 ont assuré un fort renouvellement générationnel puisque trente-six des cinquante-quatre élus exercent pour la première fois un mandat dans cette instance.

Le Congrès compte désormais cinq groupes politiques répartis entre les deux familles politiques qui structurent l'espace politique calédonien : les indépendantistes et les non-indépendantistes. Cette présentation ne doit cependant pas masquer la diversité de la classe politique locale. Les blocs indépendantistes et non-indépendantistes abritent en fait une myriade de partis ou courants, essentiellement structurés autour de figures politiques historiques ou montantes. Ce fractionnement du paysage politique local, combiné à la volatilité des alliances politiques, est un facteur d'instabilité au sein du Congrès et, par prolongement, du gouvernement.

Or, le Congrès dispose de prérogatives notables. Dans le cadre de sa fonction délibérative, il dispose d'un pouvoir législatif qui lui permet, comme le prévoit l'Accord de Nouméa, d'adopter des lois du pays dans plusieurs matières : fiscalité, droit du travail (notamment la protection de l'emploi local), droit de la sécurité sociale, principes du droit civil, affaires coutumières, etc. Ces lois du pays ont une valeur législative et leur conformité à la Constitution est contrôlée par le Conseil constitutionnel *a priori* ou par la voie de questions prioritaires de constitutionnalité². Comme l'indiquait avec fierté à vos rapporteurs, M. Gaël Yanno, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, cette assemblée constitue la « troisième assemblée législative française » aux côtés de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les réformes appelées de ses vœux par la population n'aboutissent toutefois que difficilement au terme d'un marathon procédural en raison de la multiplication des oppositions et de l'absence d'accord permettant de dégager une majorité.

¹ Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie compte 54 membres : 7 membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté, 15 membres de l'assemblée de la province Nord et 32 membres de l'assemblée de la province Sud.

² Articles 105 et 107 de la loi organique du 19 mars 1999.

(2) Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

L'organe exécutif est le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui est responsable devant le Congrès. Il est désigné par le Congrès¹ et peut, par l'effet de l'adoption d'une motion de censure, être renversé par lui². Les fonctions gouvernementales sont incompatibles avec la détention d'un mandat au sein du Congrès ou d'une assemblée de province³.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie présente une double originalité : ses décisions sont collégiales et sa composition, entre cinq et onze membres, doit refléter l'ensemble des groupes politiques représentés au sein du Congrès⁴. Cette caractéristique a pour effet d'obliger à une gestion conjointe entre indépendantistes et non-indépendantistes. Ayant rencontré le gouvernement dans sa formation collégiale, vos rapporteurs ont pu constater la diversité politique que renferme en son sein le gouvernement, ce qui n'entame ni les relations de travail au quotidien, ni la volonté commune de ses membres de parvenir à des solutions consensuelles.

À l'expérience, le fonctionnement collégial n'est pas sans soulever des difficultés dans la conduite des affaires gouvernementales. Les oppositions peuvent se faire jour dès le stade de la formation du gouvernement avec la répartition des secteurs d'attribution des membres, le président du gouvernement ne disposant pas d'une autorité hiérarchique sur ses collègues. Lors du déplacement de vos rapporteurs, la fonction de vice-président n'était ainsi pas pourvue⁵ faute d'accord entre les formations indépendantistes sur la personne à désigner.

Lors de son entretien avec vos rapporteurs, Mme Cynthia Ligeard, présidente du gouvernement qui exerçait auparavant les fonctions de présidente de l'assemblée de la province Sud, a indiqué que le gouvernement est une « *machine lente* » où le consensus doit être à chaque instant assuré pour éviter tout blocage, contrairement à la « *belle machine* » provinciale dotée d'une présidence stable et forte.

Le fonctionnement normal du gouvernement a été largement affecté par la crise des « deux drapeaux » en 2011 et 2012, obligeant le législateur organique à modifier le statut de la Nouvelle-Calédonie pour mettre fin à cette situation. À la suite de cette modification, le cycle d'instabilité s'est achevé, le gouvernement élu le 10 juin 2011 et présidé par M. Harold Martin se maintenant jusqu'aux élections provinciales de mai 2014. Cette opposition a toutefois laissé des lignes de fracture au sein du bloc non-indépendantiste.

¹ Article 110 de la loi organique du 19 mars 1999.

² Article 95 de la loi organique du 19 mars 1999.

³ Article 118 de la loi organique du 19 mars 1999.

⁴ Article 103 de la loi organique du 19 mars 1999.

⁵ La présidence du gouvernement étant revenue à un membre du gouvernement non-indépendantiste, Mme Cynthia Ligeard, la vice-présidence est réservée à un membre du gouvernement indépendantiste.

Nos collègues députés résumaient parfaitement cet état de choses en relevant, en 2013, que « *les deux grands partenaires historiques – RPCR et FLNKS –, qui avaient négocié et signé ensemble l'Accord de Nouméa, avaient aujourd'hui laissé la place à un paysage politique nettement plus fragmenté* ».

Les conséquences institutionnelles de l'affaire des « deux drapeaux »

L'actualité politique de la Nouvelle-Calédonie a été marquée en 2011 et 2012 par une forte instabilité gouvernementale qui a nécessité la modification de l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 par la loi organique n° 2011-870 du 25 juillet 2011.

M. Pierre Frogier avait proposé de faire flotter le drapeau kanak aux côtés du drapeau français, ce qui fut officialisé le 17 juillet 2010 à Nouméa en présence du Premier ministre François Fillon. Comme il l'explique dans son ouvrage « *Notre Calédonie. Terre de partage, terre de France* », cette démarche, renouant avec la poignée de mains entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur, était pour lui « *la reconnaissance mutuelle des deux légitimités de Nouvelle-Calédonie* » autour d'un « *geste fort, mais pas une rupture dans notre histoire commune* ». Ce choix a suscité des contestations dans le camp non-indépendantiste au motif que l'Accord de Nouméa prévoit un drapeau commun à déterminer à la majorité des trois-cinquièmes des membres du Congrès.

L'affaire des « deux drapeaux » a conduit à la chute du gouvernement présidé par M. Philippe Gomès depuis 2009. En janvier 2011, des élus de l'Union calédonienne reprochaient ainsi à M. Gomès d'être opposé au choix, initié par M. Pierre Frogier, des deux drapeaux, tricolore et kanak, comme emblème de la Nouvelle-Calédonie.

Les gouvernements successifs du printemps 2011 ont été bloqués dans leur fonctionnement par la démission systématique des membres du gouvernement issus de la formation politique de M. Gomès, Calédonie Ensemble. Face à cette situation, à la suite d'une résolution adoptée le 1^{er} avril 2011 par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, le législateur organique a modifié l'article 121 de la loi organique pour empêcher les démissions à répétition en prévoyant que si les membres d'un groupe politique ont démissionné en bloc, provoquant la démission du gouvernement, ce mécanisme ne peut plus jouer dans un délai de dix-huit mois.

Mme Cynthia Ligeard ajoutait que « *la réalité du pouvoir est dans les provinces* », ce qui suscite une incompréhension au sein de la population en raison du décalage entre le pouvoir que le gouvernement est censé assumer sur les affaires calédoniennes et la fonction limitée qui est la sienne.

2. L'État : des compétences réduites, une influence forte

a) Des services publics régaliens correctement exercés

En vertu de l'Accord de Nouméa et de la loi organique du 19 mars 1999, l'État est un acteur en retrait qui transfère progressivement ses compétences aux institutions calédoniennes. La situation de forte autonomie locale le cantonne juridiquement à l'exercice des seules compétences régaliennes : monnaie, sécurité, justice, diplomatie, défense, etc.

Lors de leur déplacement, vos rapporteurs ont rencontré les représentants des services publics relevant de l'État dans le domaine de la justice et de la sécurité. Ils ont pu constater, selon le témoignage de plusieurs personnes entendues, une bonne entente entre les différents services de l'État. L'éloignement avec la métropole présente plusieurs inconvénients pour l'action des services de l'État localement : difficultés de communication avec les administrations centrales, lenteur de l'approvisionnement logistique et inadaptation aux circonstances locales du matériel acheté depuis la métropole, accès rare et coûteux à la formation continue des agents, etc.

La contrepartie de la distance avec Paris est le soutien mutuel qui naît spontanément entre les différents services déconcentrés. Le colonel Jean-Philippe Guérin, commandant de la gendarmerie en Nouvelle-Calédonie, et le commissaire divisionnaire Philippe Rota, directeur de la sécurité publique, ont salué, à l'appui d'exemples récents, une étroite coopération des services de police et des unités de gendarmerie sur le territoire. Le directeur de l'établissement pénitentiaire, M. Jean-Christophe Lagrange, notait également la forte solidarité qui existe entre les administrations d'État – police, gendarmerie, justice, administration pénitentiaire – du fait de « *l'éloignement de la base* ».

La distance avec la métropole et le décalage horaire sont certes des facteurs particuliers à prendre en compte dans l'organisation des forces de sécurité en Nouvelle-Calédonie. Le colonel Jean-Philippe Guérin, commandant la gendarmerie en Nouvelle-Calédonie, l'illustre avec le choix de sous-dimensionner les effectifs de gendarmes au sein des brigades territoriales autonomes et de les compléter par un renfort permanent prélevé sur la moitié des quatre escadrons de gendarmerie mobile qui sont envoyés, tous les trois mois, sur place. Cette solution atypique permet de disposer à tout moment des forces de gendarmerie mobile pour assurer le maintien de l'ordre en reformant les deux escadrons qui sont disséminés, en temps normal, dans les brigades. En effet, l'envoi de renforts éventuels nécessiterait, en tout état de cause, une à deux journées en raison de la durée incompressible du voyage et du déploiement.

Malgré ces contraintes, vos rapporteurs ont constaté que l'État s'acquittait de manière satisfaisante de ses missions régaliennes sur le territoire. Ils ont pu, en particulier, constater les progrès notables et encourageants en matière pénitentiaire.

b) L'amélioration de la condition des détenus au Camp Est : un progrès attendu

Lors de leur dernier déplacement en Nouvelle-Calédonie en septembre 2010, nos anciens collègues Bernard Frimat et Christian Cointat avaient souligné la « *situation critique du centre pénitentiaire de Nouméa* »¹.

¹ Rapport d'information de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, précité.

La surpopulation carcérale et les conditions de détention déplorables au Camp Est à Nouméa ont ensuite fait l'objet d'un avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en octobre 2011 et d'un rapport d'une mission du ministère de la justice en octobre 2012. À la suite de l'avis du Contrôleur général Jean-Marie Delarue, le Camp Est a d'ailleurs été le théâtre d'une mutinerie le 14 juillet 2012, qui a été « commémorée » par certains détenus le 14 juillet 2013 avec des violences qui ont provoqué près de 800 000 euros de dégâts.

La surpopulation carcérale est manifeste dans cet établissement pénitentiaire. Au 1^{er} août 2012, 443 détenus y occupaient ainsi 238 places seulement. Lors du déplacement de vos rapporteurs, le nombre de détenus écroués s'élevaient à 454 pour un effectif théorique de 381 places, 54 détenus étant placés sous bracelet électronique et 26 placés en semi-liberté. Le sureffectif porte sur la maison d'arrêt où en moyenne, chaque cellule qui devrait accueillir deux détenus en compte trois avec un matelas placé au sol.

M. Thierry Drack, premier président de la cour d'appel de Nouméa, indiquait à vos rapporteurs que les juridictions judiciaires avaient une activité pénale forte et même plus importante en moyenne que leurs homologues métropolitaines de la même strate démographique, ceci s'expliquant notamment par un fort taux d'élucidation. Mme Claire Lanet, procureure de la République près le tribunal de première instance de Nouméa, a confirmé cette situation en indiquant que le nombre de procédures par rapport à la population est élevé en raison de la forte intolérance manifestée par la population à l'égard des actes délictueux. En complément, M. Jean-Christophe Lagrange, directeur de l'établissement pénitentiaire, a rappelé que le taux d'incarcération en Nouvelle-Calédonie est supérieur de deux fois à la moyenne, ce qui pourrait évoluer avec la nouvelle directive pénale adressée par la Garde des sceaux¹.

Lors de la visite du Camp Est, vos rapporteurs ont constaté que la quasi-totalité des détenus était issue de la communauté mélanésienne. Cette situation est d'autant plus frappante au regard de l'absence de Kanak au sein de la magistrature et donne ainsi le sentiment d'une fracture ethnique persistante. Pour vos rapporteurs, cette question ne peut pas être occultée dans le traitement pénal des affaires qui sont portées devant l'autorité judiciaire.

¹ Par circulaire du 18 mars 2013, la Garde des sceaux a fixé les orientations de politiques pénales spécifiques pour la Nouvelle-Calédonie en invitant à recourir plus largement aux mesures alternatives aux poursuites pénales, en limitant le recours à l'incarcération ainsi qu'en favorisant l'aménagement de peines, la très grande majorité des peines prononcées localement étant de courte durée.

Les conditions de détention dégradées du Camp Est à Nouméa

Du 11 au 17 octobre 2011, les équipes du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont visité inopinément l'établissement pénitentiaire situé à Nouméa. L'article 8 de loi n° 2007-545 du 30 octobre 2007 donne en effet compétence au Contrôleur général pour exercer ses contrôles sur l'ensemble du territoire de la République. Fait exceptionnel, le Contrôleur général a usé pour la première fois, comme l'y autorise l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, de la procédure d'urgence, en publiant, le 6 décembre 2011, ses recommandations au *Journal officiel* pour rendre compte de la violation grave des droits fondamentaux alors constatée.

Outre la surpopulation évidente, qui atteignait son paroxysme au sein de la maison d'arrêt avec 300 % d'occupation lors de sa visite, le Contrôleur général constatait, avec force détails, les conditions particulièrement dégradées de détention évoquant les « *cellules insalubres* » et leur « *état répugnant* ». Et de relever de nombreux points problématiques : conduites d'arrivée d'eau des WC détournées pour pouvoir servir de douche, ventilateur hors service malgré la chaleur éprouvante des lieux, grilles obstruées pour empêcher l'entrée des rats, réseau électrique défectueux voire dangereux, etc.

Le Contrôleur général concluait ainsi ses recommandations : « *L'état et le fonctionnement du centre pénitentiaire sont ainsi apparus comme portant atteinte de manière grave aux droits des personnes qu'il héberge ; le personnel - remarquable de dévouement et d'investissement - est, d'évidence, épuisé et inquiet devant l'absence de perspective d'avenir de l'établissement.* »

Cette situation est confirmée par les condamnations récentes de l'État à la demande des détenus, encore en juillet 2013, par le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie en raison de ces conditions de détention. En septembre 2012, la mission diligentée par le ministère de la justice et placée sous la direction de Mme Mireille Imbert-Quaretta, conseillère d'État, s'est rendue pendant une semaine sur place, qualifiant d'inadmissibles et indignes ces conditions.

Lors de leur visite de l'établissement pénitentiaire, vos rapporteurs ont pu constater les travaux considérables menés depuis plusieurs mois pour remédier à une situation extrême. La visite du centre de détention déjà rénové et du quartier disciplinaire en attente de travaux d'amélioration a permis à vos rapporteurs de mesurer le contraste. Ont ainsi été refaits la maison d'arrêt pour femmes et la maison d'arrêt pour hommes, le centre de détention fermé et une grande partie du centre « ouvert ». Désormais, dans les bâtiments rénovés, chaque cellule dispose d'un sanitaire et d'une douche fermés. La moyenne de trois détenus par cellule est une nette amélioration par rapport à celle de six qui prévalait auparavant.

En outre, depuis février 2014, un quartier de préparation à la sortie, comportant 81 places, a été ouvert. Les travaux ont été menés par étapes : la coexistence de plusieurs formes d'établissement a conduit à fermer un bloc ou une case pendant que les détenus concernés étaient déplacés au sein d'une autre unité du Camp Est.

Des travaux sont toujours attendus sur le service général, le quartier disciplinaire et d'isolement qui continuent d'héberger les détenus dans des conditions indignes.

Le projet alternatif visant au déménagement de cette emprise de vingt hectares située au bord de l'océan - qui avait suscité l'intérêt pour son

potentiel économique – a été abandonné, le choix ayant été fait de restaurer les bâtiments existants.

Ces améliorations ne doivent pas occulter les difficultés qui persistent. Lors de la visite du Camp Est, le directeur de l'établissement pénitentiaire a fait part des besoins en personnel et en budget. Il a ainsi souligné que les moyens budgétaires de l'établissement étaient calculés en fonction de standards métropolitains sans prendre en compte le coût plus élevé des achats en Nouvelle-Calédonie, ce qui conduit à des impayés en fin d'année. Il a regretté que « *le budget ne s'adapte pas à l'établissement mais l'établissement au budget* ».

En outre, l'exécution des peines met en lumière la délicate coordination entre l'action de l'État et les compétences relevant des institutions calédoniennes. Notre ancien collègue Christian Cointat a déjà relevé ce point, depuis au moins deux ans dans son avis budgétaire : « *La formation professionnelle qui intéresse également les personnes détenues, dans la perspective de leur réinsertion, relève de la compétence des autorités locales. Une collaboration de l'État avec [...] la Nouvelle-Calédonie et ses provinces ne peut donc qu'être encouragée comme le soulignait d'ailleurs le rapport de la mission dirigée par Mme Imbert-Quaretta* »¹.

Une difficulté semblable se pose en matière de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) qui incombe à la Nouvelle-Calédonie. En effet, si en 1989, l'administration pénitentiaire qui relevait de l'administration locale a été rétabli dans le giron de l'État, tel ne fut pas le cas de la PJJ qui a pourtant un lien direct avec l'application de la loi pénale. La procureure de la République près le tribunal de première instance de Nouméa a ainsi regretté ce partage des compétences qui aboutit à l'absence de centre éducatif fermé en Nouvelle-Calédonie, faute de volonté des autorités locales.

c) Une association étroite des autorités calédoniennes à l'exercice des compétences régaliennes

Dans l'exercice de ses compétences, l'État n'agit pas nécessairement seul. De même que les institutions calédoniennes ont recours à lui pour l'exercice de leurs propres compétences², l'État est aussi tenu d'associer les autorités calédoniennes à l'exercice de certaines de ses compétences. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie doit ainsi être :

- consulté sur la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers ;

¹ Avis n° 162 (2013-2014) de M. Christian Cointat, au nom de la commission des lois, 21 novembre 2013. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-3/a13-162-3.html>

² À titre d'exemple, l'article 87 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit que les peines d'emprisonnement prévues par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie n'entrent en vigueur qu'après leur homologation par la loi.

-
- consulté et informé des décisions relatives à la délivrance des visas pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ;
 - informé des mesures prises en matière de maintien de l'ordre ;
 - consulté en matière de communication audiovisuelle ;
 - associé à l'élaboration des contrats d'établissement entre l'État et les établissements universitaires intervenant en Nouvelle-Calédonie et consulté sur les projets de contrat entre l'État et les organismes de recherche établis en Nouvelle-Calédonie ;
 - consulté sur les programmes de l'enseignement du second degré, après le transfert effectif de cette compétence.

En outre, les institutions calédoniennes peuvent intervenir, avec l'accord de l'État, dans le domaine des relations extérieures pour favoriser la coopération régionale. Le président du gouvernement peut ainsi négocier et signer des accords internationaux ou être associé ou membre de la délégation française participant à ces négociations ou à la signature d'accords¹.

De manière volontaire, la Nouvelle-Calédonie a souhaité disposer d'agents auprès d'États voisins de l'archipel (Nouvelle-Zélande, Australie, Vanuatu, Papouasie Nouvelle-Guinée, Fidji). Cette décision a été formalisée dans une convention signée avec l'État en janvier 2012 : un délégué de la Nouvelle-Calédonie bénéficiant de la protection et des facilités du personnel inscrit sur la liste diplomatique est placé sous l'autorité de l'ambassadeur de France accrédité auprès des autorités de ces cinq pays².

En outre, comme l'y autorise l'article 32 de la loi organique du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est membre, à côté de la France, de la Communauté du Pacifique, organisation internationale à vocation régionale qui a son siège à Nouméa. S'agissant du Forum des îles du Pacifique, autre organisation régionale créée en 1971, la Nouvelle-Calédonie a été intégrée comme membre associé sans parvenir à ce jour à accéder au statut de membre.

Ces exemples démontrent que l'exercice des compétences respectives de l'État et des autorités calédoniennes implique nécessairement et quotidiennement une collaboration étroite. Néanmoins, dans la perspective de l'indépendance qu'il défend, M. Paul Neaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord, a regretté devant vos rapporteurs que le transfert des compétences régaliennes ne soit pas d'ores et déjà préparé par l'État en cas d'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

¹ Le nouvel accord de siège entre la France et la Commission du Pacifique Sud a été signé en 2003 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur habilitation du ministre des affaires étrangères, après que le gouvernement local a été associé à sa négociation.

² À ce jour, seul un délégué a été désigné à Auckland.

L'État ne peut pas davantage se désintéresser totalement des compétences transférées.

d) Un magistère d'influence toujours présent

L'État ne se réduit cependant pas aux prérogatives que lui conserve la loi organique. En Nouvelle-Calédonie, la perte de pouvoir de l'État est largement compensée par le maintien de son influence.

Vos rapporteurs ont pu constater, au fil de leurs échanges, que l'État, notamment à travers son représentant sur place – le Haut-Commissaire de la République –, conserve une autorité morale qui n'est pas remise en cause. Arbitre au-dessus de la mêlée, il apparaît comme le gardien des grands équilibres qui fondent l'Accord de Nouméa.

Ce rôle est attesté par la place qu'occupe le Haut-Commissariat dans la résolution des conflits sociaux. Les derniers accords entre partenaires sociaux et dirigeants politiques ont ainsi été conclus, pour l'essentiel depuis 2010, sous l'égide du représentant de l'État. Lors de son audition, M. Paul Neaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord, résumait ainsi cet état de fait : « *En Nouvelle-Calédonie, tous les conflits sociaux mènent au Haut-Commissariat* ».

En 2013, nos collègues députés dressaient un constat que vos rapporteurs pourraient renouveler : « *Paradoxalement, alors que les compétences de l'État tendent à devenir résiduelles, notamment en matière économique et sociale, la mission observe qu'une forte attente subsiste à son égard. En effet, l'État est aujourd'hui perçu comme un partenaire fiable et impartial.* » M. Gaël Yanno, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, le résumait par la formule suivante : « *moins l'État a de compétences, plus il a d'influence* ».

Notre collègue Pierre Frogier a même souhaité que l'État reste un acteur à part entière du processus en cours en Nouvelle-Calédonie, en tant que signataire de l'Accord de Nouméa, redoutant que pour affirmer son impartialité, il ne s'en remette aux acteurs locaux alors qu'il devrait initier des solutions.

B. UN TRANSFERT DE COMPÉTENCES NON RÉGALIENNES À UN STADE AVANCÉ

Comme le prévoit le préambule de l'Accord de Nouméa, « *le partage de compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée [et] sera progressif* », étant précisé que « *les compétences transférées ne pourront revenir à l'État* ».

Le calendrier de transfert de ses compétences est détaillé par le point 3 de l'Accord. Le législateur organique a ainsi distingué trois blocs de compétences :

- celles transférées dans la foulée de l'Accord et mentionnées au I de l'article 22 de la loi organique¹ ;

- celles transférées au cours des second et troisième mandats du Congrès – soit entre 2004 et 2014 – pour les compétences énumérées au III de l'article 21 de la loi organique ;

- celles prévues à l'article 27 de la loi organique et à transférer sur demande du Congrès à partir de son troisième mandat, soit à partir de 2009.

L'article 77 de la Constitution traduit l'irréversibilité du transfert de compétences en prévoyant que les compétences transférées de l'État aux institutions de la Nouvelle-Calédonie le sont de « *façon définitive* ».

Avant l'organisation du référendum sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, il est donc prévu que les institutions calédoniennes exercent l'ensemble des compétences considérées comme non régaliennes. Seule l'accession à l'indépendance de l'archipel, si elle était décidée par voie de référendum, entraînerait le transfert des fonctions régaliennes, mentionnées aux I et II de l'article 21 de la loi organique, qui ont vocation à relever d'un État souverain. En ce sens, le transfert de compétences est étroitement lié à la consultation référendaire.

1. Une vague massive de transferts obligatoires de compétences et d'établissements publics depuis une décennie

a) Les transferts de compétences non régaliennes

Suivant les orientations de l'Accord de Nouméa et en application de l'article 26 de la loi organique, parmi les compétences mentionnées au III de l'article 21, « *les compétences transférées et l'échéancier des transferts font l'objet d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du congrès* ».

Conformément à cette procédure, l'ensemble des compétences mentionnées au II de l'article 21 avait été transféré à la Nouvelle-Calédonie lors du déplacement de vos rapporteurs.

¹ Les compétences qui n'étaient pas antérieurement exercées par la Nouvelle-Calédonie et les provinces avant la loi organique du 19 mars 1999 leur ont été confiées à compter du 1^{er} janvier 2000.

Compétences transférées (article 21 de la loi organique)	Loi du pays prévoyant le transfert	Date fixée pour le transfert
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	Loi du pays n° 2009-11 du 28 décembre 2009	1 ^{er} janvier 2013
Police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie	Loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009	1 ^{er} janvier 2011 pour la sécurité de la navigation dans les eaux territoriales 1 ^{er} juillet 2011 pour le reste
Sauvegarde de la vie en mer dans les eaux territoriales	Loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009	1 ^{er} juillet 2011
Enseignement du second degré public et privé et santé scolaire	Loi du pays n° 2009-09 du 28 décembre 2009	1 ^{er} janvier 2012
Enseignement primaire privé	Loi du pays n° 2009-09 du 28 décembre 2009	1 ^{er} janvier 2012
Droit civil, règles concernant l'état civil et droit commercial	Loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012	1 ^{er} juillet 2013
Sécurité civile	Loi du pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012	1 ^{er} janvier 2014

L'exercice de certaines compétences peut se révéler particulièrement complexe pour la Nouvelle-Calédonie, les coûts qu'elles engendrent étant hors de portée d'un territoire peuplé d'environ 250 000 habitants. Ce constat a conduit, dans un premier temps, à différer le programme de transfert initialement prévu. Aussi la loi organique du 3 août 2009 a-t-elle reporté l'échéance à laquelle les lois du pays permettant ce transfert devaient être adoptées par le Congrès.

(1) Une prise en charge coûteuse de la sécurité civile

Cette difficulté se reporte sur l'exercice des compétences transférées. En effet, pour assurer désormais ces compétences au profit de la population, la Nouvelle-Calédonie ne peut compter que sur la compensation versée par l'État pour les charges transférées. Il n'est pas donc pas à exclure que le contribuable calédonien soit davantage sollicité dans les années à venir.

Ce constat est particulièrement avéré pour la sécurité civile. Lors de la visite effectuée par vos rapporteurs au centre de la sécurité civile relevant du gouvernement local, vos rapporteurs ont rencontré les cadres de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques qui dépend du gouvernement calédonien depuis le 1^{er} janvier 2014. Tout en soulignant l'accompagnement de l'État, M. Éric Backès, directeur, a fait part des difficultés de l'exercice de cette compétence.

Lors de sa visite en Nouvelle-Calédonie, la mission d'information de nos collègues députés Jean-Jacques Urvoas, Dominique Bussereau et René

Dosière s'inquiétait déjà des conditions dans lesquelles ce transfert devrait s'effectuer. Ils soulignaient que le transfert de compétences ne peut pas se traduire par une dégradation de la qualité du service rendu aux calédoniens alors que la Nouvelle-Calédonie est particulièrement exposée aux risques naturels tels que les incendies, les cyclones et les tempêtes.

Les difficultés du transfert de la sécurité civile

Lors de la visite du centre opérationnel de crise, vos rapporteurs ont été alertés des difficultés liées à l'exercice par la Nouvelle-Calédonie de la compétence en matière de sécurité civile.

D'une part, les équipements sont détenus par les communes et il existe des disparités fortes entre les communes de l'agglomération nouméenne et les autres. Or, la réponse opérationnelle communale est insuffisante, surtout dans les communes extérieures à l'agglomération nouméenne.

L'établissement public d'incendie et de secours, créé par l'ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006, n'a pas été mis en place faute de consensus. L'État s'est engagé à verser une aide financière à la mise place de la structure.

D'autre part, selon le directeur de la sécurité civile et de la gestion des risques, « la compétence a été transférée administrativement » sans songer à la gestion des événements. Or, le recours par la Nouvelle-Calédonie aux moyens des forces armées, qui relèvent de l'État, n'est pas compensée, ce qui continue à entraîner des surcoûts pour celle-ci. En revanche, l'accompagnement technique de l'État apparaît satisfaisant.

(2) Une responsabilité emblématique en matière d'éducation

Entièrement transférée à l'exception de l'enseignement supérieur, l'éducation est une compétence partagée entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie, ce qui appelle une entente pour assurer la cohérence dans le parcours scolaire entre l'enseignement primaire public, relevant des provinces, et l'enseignement secondaire public, relevant de la Nouvelle-Calédonie.

Ce transfert constitue une charge financière importante pour les provinces et la Nouvelle-Calédonie qui se sont vus transférer la propriété, respectivement, des collèges et des lycées publics. S'agissant des personnels concernés par l'exercice de ces compétences, l'article 59-1 de la loi organique du 19 mars 1999 a prévu leur mise à disposition de la Nouvelle-Calédonie, leur rémunération restant à la charge de l'État. Des conventions conclues le 18 octobre 2011 entre le Haut-Commissaire de la République et le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ont fixé les modalités de la mise à disposition globale et gratuite de ces personnels. Le vice-recteur dirige le service unique qui assure les missions au titre de l'État et de la Nouvelle-Calédonie¹ ; il est ainsi nommé conjointement par le président de la République et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Comme le notait

¹ Une convention relative à l'organisation d'un service unique de gestion de la compétence de l'État et de la compétence transférée à la Nouvelle-Calédonie en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire a été signée le 18 octobre 2011.

M. Patrick Dion, vice-recteur, cette organisation inédite permet d'éviter la lutte des services.

Ce transfert investit également les institutions calédoniennes d'une responsabilité particulière puisque les institutions calédoniennes peuvent influencer directement sur le système éducatif jusqu'au baccalauréat. Lors de son audition, le vice-recteur a vu dans ce transfert « *une aventure positive pour l'enseignement* » car il peut se traduire par une amélioration des conditions matérielles mais aussi par la maîtrise de la carte des formations.

Pour vos rapporteurs, les institutions calédoniennes détiennent dorénavant un levier essentiel pour assurer l'égalité des chances au sein du territoire et construire le destin commun des futures générations. La politique éducative est au demeurant indissociable de la politique de rééquilibrage comme ont pu le constater vos rapporteurs aux îles Loyauté où le choix d'un établissement d'enseignement est directement lié aux possibilités de transport.

(3) Les inquiétudes sur l'exercice effectif des transferts

La sortie du processus de l'Accord de Nouméa ne doit pas occulter la question de la soutenabilité financière des compétences d'ores et déjà transférées à la Nouvelle-Calédonie. Le caractère irréversible de ces transferts ne doit pas signifier un retrait de l'État dont le soutien reste indispensable pour permettre aux institutions calédoniennes d'exercer ces compétences. Il ne doit pas davantage interdire d'établir un bilan du transfert de ces compétences afin d'envisager, le moment venu, les ajustements nécessaires.

Pour notre collègue Pierre Frogier comme pour M. Gaël Yanno, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, les compétences transférées ne sont pas forcément exercées, comme en témoignent la « vitrification » du droit du travail et des assurances relevant de la compétence des autorités calédoniennes de longue date. Pour M. Philippe Gomès, député, « *l'objectif du transfert a été rempli facialement* » car le transfert de compétences n'aboutit pas forcément à l'exercice effectif de ces compétences. M. Gaël Yanno partageait cette position en indiquant que l'aspiration de la population à des standards de protection plus exigeants en matière de droit du travail ou de droit de la consommation pouvait se heurter à un droit en retrait par rapport à la norme nationale en raison du transfert de la compétence.

L'État continue d'accompagner la Nouvelle-Calédonie dans la prise en charge de ces nouvelles compétences, notamment à la suite des précisions apportées par le législateur organique en 2009. Ainsi, l'État, à travers les administrations centrales, les établissements publics nationaux et les autorités administratives ou publiques indépendantes, peut apporter un soutien technique formalisé dans le cadre de conventions conclues entre le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ou le président de l'assemblée de province concernée et le Haut-Commissaire de la

République¹. En outre, l'État a conservé un pouvoir de substitution lorsqu'après une mise en demeure restée infructueuse, la Nouvelle-Calédonie n'adopte pas les mesures nécessaires pour assurer la sécurité civile².

L'exemple du transfert du droit civil et du droit commercial

Pour le droit civil, le droit commercial et les règles concernant l'état civil, le législateur organique a, en 2009 et après accord du VII^{ème} comité des signataires de l'Accord de Nouméa, reporté l'échéance du vote de la loi du pays qui devait fixer les dates du transfert au 31 décembre 2011. La loi du pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012 a alors retenu une date comprise entre le 1^{er} juillet 2013 et le 14 mai 2014 en subordonnant ce transfert à un arrêté du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie constatant que les extensions et adaptations des règles civiles et commerciales en vigueur en métropole auraient été effectuées par l'État.

En application du principe de spécialité législative, les modifications législatives et réglementaires ne sont applicables en Nouvelle-Calédonie que sur mention expresse. À défaut, la création ou la modification d'une disposition n'y est pas applicable, ce qui peut entraîner une « cristallisation » du droit existant.

Le transfert en droit civil a donc été précédé d'une actualisation par l'ordonnance n° 2013-516 du 20 juin 2013 du droit applicable localement afin que les autorités locales puissent exercer leur compétence normative à partir d'un droit positif à jour des dernières évolutions législatives et réglementaires en métropole, ce qui a nécessité un travail de recensement du droit applicable en Nouvelle-Calédonie. Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013. L'arrêté n° 20413-1631/GNC du 29 juin 2013 pris par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie constatant l'actualisation du droit civil effectuée par l'État en Nouvelle-Calédonie a ouvert la voie à un transfert au 1^{er} juillet 2013.

Comme l'indiquait à vos rapporteurs, Mme Rodolphe Juy-Birmann, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles au ministère des outre-mer, le transfert du droit civil et du droit commercial constituait le transfert d'une compétence normative sans véritable charge. Il suppose néanmoins une expertise pour assurer l'évolution et l'adaptation du droit à l'environnement régional. Une convention conclue entre l'État et la Nouvelle-Calédonie le 25 juin 2013 fixe les mesures d'accompagnement de l'État pour aider la Nouvelle-Calédonie à exercer ces compétences, prévoyant notamment la mise à disposition de deux magistrats auprès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie peut désormais adopter des règles en matière de droit civil comme elle peut le faire depuis longtemps pour le statut coutumier. Il reste à déterminer les règles de coordination entre le droit civil édicté par la Nouvelle-Calédonie et celui fixé par l'État en précisant si un critère territorial ou un critère personnel permet de déterminer le droit applicable.

Comme ont pu le constater à de multiples occasions vos rapporteurs lors de leurs échanges, les transferts de compétences vers les institutions calédoniennes n'ôtent à l'État ni sa capacité d'intervention, ni le pouvoir d'influence que lui reconnaissent unanimement les formations politiques locales.

¹ Articles 203 et 203-1 de la loi organique du 19 mars 1999.

² Article 200-1 de la loi organique du 19 mars 1999.

b) Le placement de la quasi-totalité des établissements publics de l'État sous la tutelle de la Nouvelle-Calédonie

Parallèlement au transfert de compétences, les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ont été transférés vers la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 23 de la loi organique.

Établissements publics transférés ou à transférer (article 23 de la loi organique)	Décret prévoyant le transfert	Date fixée pour le transfert
Office des postes et télécommunications	Décret n° 2002-717 du 2 mai 2002	1 ^{er} janvier 2003
Institut de formation des personnels administratifs	Décret n° 2002-1061 du 1 ^{er} août 2002	1 ^{er} octobre 2003
Agence de développement rural et d'aménagement foncier	-	-
Agence de développement de la culture kanak	Décret n° 2011-1588 du 17 novembre 2011	1 ^{er} janvier 2012
Centre de documentation pédagogique	Décret n° 2011-623 du 31 mai 2011	1 ^{er} janvier 2012

Transférée depuis le 1^{er} janvier 2012 à la Nouvelle-Calédonie, l'agence de développement de la culture kanak (ADCK) qui a notamment pour mission de gérer le centre culturel Tjibaou que vos rapporteurs ont visité, est dorénavant placée sous la tutelle du gouvernement local.

En revanche, l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF), dont le rôle est primordial pour la préservation et le retour des terres coutumières relève toujours de la tutelle de l'État. Il n'existe cependant pas de demande locale pour ce transfert alors que le décret en Conseil d'État décidant du transfert ne peut être pris que sur proposition du Congrès.

2. Des incertitudes sur l'achèvement des transferts prévus

Au terme du processus déjà dense de transfert de compétences à la Nouvelle-Calédonie, reste le cas des « compétences de l'article 27 » qui ont fait l'objet des discussions lors du dernier comité des signataires qui s'est tenu le 3 octobre 2014.

Dans sa rédaction validée en 1999 par le Conseil constitutionnel, l'article 27 de la loi organique énonce que « *le congrès peut, à partir du début de son mandat commençant en 2009, adopter une résolution tendant à ce que lui soient transférée* » les compétences en matière :

- de règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, au contrôle de légalité des provinces, des

communes et de leurs établissements publics, au régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ;

- d'enseignement supérieur ;
- de communication audiovisuelle.

Cette question suscite, depuis plusieurs années et davantage encore depuis la fin des transferts prévus par l'article 21, des interprétations divergentes de la part des indépendantistes et des non-indépendantistes.

M. Gaël Yanno, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, comme M. Georges Naturel, maire de Dumbéa, ont insisté sur le fait que pour eux, la lecture de l'article 27 rendait ce transfert optionnel. En désaccord sur ce point, M. Paul Neaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord, a relevé que les retards pris dans le transfert prévus au III de l'article 21 ont empêché de traiter les transferts de l'article 27 lors du précédent mandat du Congrès entre 2009 et 2014. De même, M. Gérard Régnier, secrétaire général de l'Union calédonienne, a estimé que l'Accord de Nouméa doit être mené à son terme, ce qui implique que les transferts de compétences, y compris ceux prévus à l'article 27, soient achevés.

À ces lectures politiques différentes, s'ajoutent des difficultés administratives pour déterminer les contours exacts des compétences à transférer. Comme le soulignait M. Rodolphe Juy-Birmann, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles au ministère des outre-mer, des questions se posent à l'État pour circonscrire les matières susceptibles de faire l'objet du transfert.

La cellule créée à la suite du X^{ème} comité des signataires et actuellement dirigée par M. Jacques Wadrawane a justement pour mission de mener, dans une logique interministérielle, l'analyse administrative préalable au transfert envisagé. À cet effet, elle réunit les différentes administrations centrales de l'État concernées par ces transferts.

Plusieurs interrogations, nées de ses travaux, ont été présentées à vos rapporteurs. Ainsi, s'agissant de la communication audiovisuelle, des doutes existent sur le périmètre du transfert : L'État devrait-il céder une partie de la société France Télévisions qui émet en Nouvelle-Calédonie par la voie de France Ô ? Quels pouvoirs resteraient à l'État en ce domaine au titre de la garantie du pluralisme et des libertés publiques qui lui incombe ?

De même, le transfert de l'enseignement supérieur n'emporte pas nécessairement celui de la recherche qui resterait alors de la compétence de l'État. Lors de l'examen de la loi organique du 9 mars 1999, l'Assemblée nationale avait d'ailleurs retiré le secteur de la recherche des compétences transférables à l'initiative de notre collègue Pierre Frogier, alors député de la Nouvelle-Calédonie. Or, l'enseignement supérieur et la recherche sont fortement imbriqués, ne serait-ce que du fait du statut d'enseignant-

chercheur. Dès lors, la partie transférable pourrait être réduite en due proportion.

C. LE PROCESSUS DE SORTIE DE L'ACCORD DE NOUMÉA : DÉBATS AUTOUR DE LA CONSULTATION RÉFÉRENDAIRE

Le processus de l'Accord de Nouméa doit s'achever par la consultation référendaire sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Historiquement, l'Accord de Nouméa signé en 1998 - « *solution négociée, de nature consensuelle* » - est intervenu pour reporter le référendum qui devait avoir lieu cette même année, dix ans après la signature des accords de Matignon.

Selon l'Accord de Nouméa, « *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* ».

La question de « l'après-Nouméa » concentre depuis plusieurs mois l'essentiel des discussions entre formations politiques et a été abordée lors de l'ensemble des entretiens politiques que vos rapporteurs ont conduits lors de leur déplacement.

1. Faut-il organiser un référendum ?

La consultation référendaire doit avoir lieu avant 2019. Depuis le renouvellement du 11 mai 2014, le Congrès peut désormais demander à tout moment à l'État l'organisation de ce référendum à la majorité des trois-cinquièmes de ses membres, comme l'y autorise l'article 217 de la loi organique. Compte tenu du nombre de sièges obtenus par les formations indépendantistes lors des dernières élections provinciales, cette hypothèse apparaît hautement improbable.

Si aucune demande n'est formulée en ce sens avant mai 2018, il appartiendra alors à l'État, qui a une compétence liée, d'organiser, à son initiative, ce référendum. Si le « non » l'emporte parmi les suffrages exprimés lors de cette première consultation, une deuxième consultation pourra être organisée sur demande écrite déposée, à partir du sixième mois suivant le premier scrutin, par un tiers des membres du Congrès, ce qui constitue une majorité accessible pour les indépendantistes. La nouvelle consultation aurait alors lieu dans les dix-huit mois suivant la saisine. En cas de réponse négative, le point 5 de l'Accord de Nouméa prévoit, de manière laconique, que « *les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* ».

À l'approche de l'échéance référendaire, vos rapporteurs ont constaté deux perceptions qui traversent les blocs indépendantiste et non-indépendantiste.

D'un côté, les formations de l'UNI-Palika, de l'Union calédonienne et de Calédonie ensemble sont favorables à l'organisation de la consultation référendaire.

Mme Déwé Gorodey, membre du gouvernement, a souhaité « *l'application de l'Accord de Nouméa, rien que de l'Accord de Nouméa* » qui prévoit la consultation référendaire. Dans le même esprit, M. Jean-Louis d'Anglerbermes, membre du gouvernement, a avancé qu'« *il ne faut pas spolier les Calédoniens du choix* » car pour lui, les accords de Matignon ont été le choix des métropolitains du fait du référendum national qui les a approuvés, l'Accord de Nouméa, le choix des responsables politiques du territoire et qu'il importe donc de laisser la place à la parole calédonienne. Dans le même sens, M. Paul Neaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord, a rappelé que l'UNI-Palika n'est pas un « *acteur de la recherche d'un troisième accord* » et qu'à la suite des multiples statuts successifs depuis 1946 en Nouvelle-Calédonie, il convenait maintenant de trancher la question de l'indépendance.

Tout en souscrivant à l'organisation du référendum, M. Philippe Gomès, député, a insisté sur la nécessité d'un dialogue en amont afin d'éviter que les résultats n'aboutissent à ce qu'il y ait « *des vainqueurs prisonniers de leur victoire et des vaincus trois fois humiliés* ». Il défend un « *référendum éclairé* » pour éviter le « *trou noir* » après le scrutin, cet éclairage pouvant incomber aux pouvoirs publics ou aux formations politiques.

À l'inverse, plusieurs personnes entendues, que ce soit les représentants du Front pour l'unité - rassemblement UMP ainsi que MM. Loueckhote, Lèques et Martin, ont mis en avant l'intérêt d'un « *troisième accord* » négocié de manière consensuelle sur le modèle de ceux de Matignon en 1988 et de Nouméa en 1998. M. Georges Naturel, maire de Dumbea, soulignait ainsi que la solution consensuelle aurait l'avantage d'éviter une perte de temps en organisant plusieurs référendums alors que le rapport de force en défaveur de l'indépendance est connu. M. Bernard Deladrière, membre du gouvernement, a appelé à « *réitérer la solution consensuelle de l'Accord de Nouméa puis à soumettre au vote ce troisième accord* », soulignant que l'incertitude institutionnelle provoquera une hésitation des investisseurs et un ralentissement économique pendant plusieurs années.

M. Philippe Gomès a estimé que les conditions d'un « *troisième accord* » n'étaient pas réunies puisque contrairement aux accords de Matignon puis à l'Accord de Nouméa, plus rien ne peut être proposé aux indépendantistes pour compenser le maintien dans la République.

Notre collègue Pierre Frogier, lors de sa rencontre avec vos rapporteurs, a fait part, quant à lui, de sa déception de voir que,

contrairement à ce qu'il pensait en 1998, « *la communauté calédonienne n'est pas suffisamment apaisée pour choisir une solution consensuelle et ne pas avoir à effectuer un choix binaire* » lors d'un référendum.

Lors de son déplacement sur place en 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault avait marqué une ouverture en faveur d'une nouvelle solution négociée pour sortir de l'Accord de Nouméa sans passer par un référendum, en posant néanmoins comme condition que cette solution réunisse une large majorité des forces politiques locales. A l'occasion d'un discours devant le Congrès le 26 juillet 2013, il avait indiqué précisément que « *sauf à ce qu'une solution consensuelle réunisse l'ensemble des forces calédoniennes – solution qui entraînerait nécessairement une révision de la Constitution –, la question de l'accès de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté sera posée par référendum au plus tard en 2018, dans les termes prévus par l'Accord de Nouméa* ».

Force est de constater qu'à ce jour aucun consensus n'existe localement pour réclamer une alternative au référendum. Au contraire, les formations politiques, au sein des blocs indépendantistes et non-indépendantistes qui souhaitent l'organisation de ce référendum ont connu des progressions électorales lors des élections de 2014.

Vos rapporteurs considèrent dès lors que la parole de l'État qui, en 1998, lors de la signature de l'Accord de Nouméa s'est engagé à organiser le référendum, doit être respectée dans les conditions négociées par les partenaires locaux. L'État ne peut aujourd'hui ni juridiquement, ni moralement renier la parole donnée.

2. Quelle question poser lors du référendum ?

L'article 216 de la loi organique confie au Gouvernement le soin de convoquer par décret en conseil des ministres les électeurs pour la consultation. « *Le décret fixe le texte de la question posée* ».

La rédaction de la question posée aux électeurs renvoie à la question plus large du scénario retenu pour « l'après-Nouméa ». Les scénarios envisageables ont été parfaitement éclairés par la mission confiée à MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien par le Premier ministre François Fillon puis confirmée par son successeur M. Jean-Marc Ayrault.

Ce rapport¹ rappelle qu'aucun modèle institutionnel ne peut être plaqué sur la situation calédonienne et que l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie sera nécessairement originale et créative. Les facteurs démographiques, géographiques et économiques pèseront sur le contenu des hypothèses d'évolution institutionnelle. Les auteurs du rapport dégagent quatre pistes majeures :

¹ Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, rapport au Premier ministre, octobre 2013.*

- l'accès pur et simple à la pleine souveraineté, sans établissement d'un lien privilégié avec la France et sans compensation obligatoire des compétences transférées, sur le modèle des indépendances des colonies françaises dans les années 1960 : la question à poser serait alors binaire et génératrice d'une opposition aussi claire que radicale (« *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté ?* ») ;

- l'accès à la pleine souveraineté assorti du maintien d'un lien privilégié entre une Nouvelle-Calédonie souveraine et la France selon un accord de partenariat conclu sur un pied d'égalité entre la France et la Nouvelle-Calédonie, impliquant éventuellement des délégations de compétence (à l'instar de Monaco, du Liechtenstein ou de la Micronésie) et un statut privilégié pour les ressortissants de l'État partenaire : la question posée conduirait à approuver ou non un document suffisamment élaboré pour présenter les orientations de l'accord de partenariat qui serait conclu en cas de réponse positive¹ ;

- un statut d'autonomie étendue (à l'instar des îles Cook par rapport à la Nouvelle-Zélande) avec une révision de la Constitution française pour pérenniser des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie sur l'exercice des compétences régaliennes, sur la représentation du territoire au niveau national, sur l'équilibre des pouvoirs et le fonctionnement des institutions ou encore les droits attachés à la citoyenneté calédonienne.

- un statut d'autonomie reprenant le statut provisoire actuel avec des difficultés constitutionnelles ou conventionnelles redoutables dans la mesure où certaines dispositions actuelles - comme le gel du corps électoral - ne sont conçues que de manière transitoire².

Les auteurs du rapport prennent ainsi la précaution de rappeler que l'accès à la souveraineté pour la Nouvelle-Calédonie, qu'il soit accompagné d'accords de coopération ou d'un partenariat privilégié avec la France, n'en demeure pas moins un accès pour l'archipel à la personnalité juridique internationale. Les financements de la France à la Nouvelle-Calédonie relèveraient également d'un choix unilatéral de notre pays et pourraient, à tout moment, être arrêtés.

¹ La question formulée pour référendum d'autodétermination du Québec en 1995 en était proche : « Acceptez-vous que le Québec devienne souverain après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre d'un projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995 ? ».

² Au terme d'une longue analyse, la Cour européenne des droits de l'homme, saisie par un fonctionnaire français s'étant vu refuser l'inscription sur la liste électorale spéciale, a estimé que « l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des "nécessités locales" de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote du requérant » protégé par l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention mais ne l'a admis qu'au regard de leur caractère temporaire (CEDH, 11 janvier 2005, Py c. France, n° 66289/01).

Compte tenu des échanges de vos rapporteurs lors de leur déplacement, il semble raisonnable de penser que deux scénarios paraissent crédibles au regard de la situation politique actuelle : celui d'un accès à la souveraineté avec partenariat et celui d'une autonomie renforcée.

Selon notre collègue député Philippe Gomès, l'essentiel est d'indiquer les implications que présente chaque solution qui sera soumise aux électeurs. Comme le notait notre collègue députée Sonia Lagarde, maire de Nouméa, « *chaque solution doit être expliqué à la population pour savoir de quoi sera fait le jour d'après* ». Pour elle, au-delà du scénario institutionnel, le projet de société voulu doit être clair en matière, par exemple, de solidarité, d'éducation ou encore de fiscalité.

Les non-indépendantistes ont évidemment une préférence pour une Nouvelle-Calédonie fortement autonome au sein de la République. M. Georges Naturel, maire de Dumbéa, a ainsi souhaité « *aller aux confins de l'autonomie* » tandis que M. Philippe Gomès, député, indiquait dire « *oui à l'émancipation mais dans les limites de la République* » ou, en d'autres termes, « *une petite Nation dans la grande Nation* ». Mme Sonia Backès, membre du Gouvernement, a défendu, pour sa part, l'idée d'une « *collectivité territoriale de la République de type fédéré* » avec un « *double fédéralisme* » entre, d'une part, l'Etat et la Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces.

À l'inverse, les indépendantistes souhaitent que la Nouvelle-Calédonie obtienne la personnalité juridique sur le plan international, quitte à maintenir des liens institutionnalisés avec la France. M. Paul Neautouyine, président de l'assemblée de la province Nord, estimait devant vos rapporteurs que la Nouvelle-Calédonie, une fois indépendante, pourrait conserver des liens particuliers avec la France au même titre qu'elle en garderait avec les États voisins, réfutant ainsi l'idée d'un « largage » puisque l'État français accompagnerait, selon lui, le processus de décolonisation au-delà du terme de l'indépendance. De même, les représentants du parti travailliste ont rappelé à vos rapporteurs que leur objectif politique était l'arrivée à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie mais sans exclusion des liens de partenariat avec la France.

3. Qui doit voter lors du référendum ?

Conformément à l'article 77 de la Constitution, le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 fixe les modalités d'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Dans la perspective de ce référendum, la question de l'élaboration de la liste électorale des citoyens appelés à y participer – qui est distincte de la liste pour les élections provinciales – soulève plusieurs interrogations.

Les représentants des formations politiques entendus par vos rapporteurs n'ont pas remis en cause les critères d'admission à voter fixée à l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 qui a fidèlement traduit l'Accord de Nouméa.

Il existe localement un consensus sur la nécessité d'élaborer au plus tôt et dès maintenant cette liste sans attendre l'échéance électorale, préoccupation que vos rapporteurs partagent. M. Gaël Yanno, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, a fait valoir qu'il était prudent d'envisager au moins une à deux années pour assurer ce travail.

Les vraies interrogations portent sur le contour de certaines notions comme le domicile ou le « *centre des intérêts matériels et moraux* » qui ne peuvent pas être précisées par décret, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat¹ qui invitait cependant à élaborer un « *instrument de droit souple* » qui pourrait, sur la base de la jurisprudence, donner des indications pour le travail d'élaboration.

Plusieurs interlocuteurs, comme l'Union calédonienne ou Calédonie ensemble, ont souhaité qu'un accord politique émerge sur l'interprétation à donner de ces notions, en songeant notamment au comité des signataires comme instance appropriée pour mener cette discussion.

En revanche, les positions exprimées sont plus tranchées sur les modalités d'élaboration de la liste.

Tout d'abord, il existe une opinion largement partagée : la réinscription de chaque électeur ne doit pas être requise pour figurer sur la liste électorale spéciale.

M. Jean Lèques, ancien maire de Nouméa, a insisté sur l'émotion que pourrait susciter cette demande de réinscription, certains électeurs, installés depuis plusieurs générations, pouvant ressentir cette demande comme une remise en cause de leur légitimité à participer au vote. De son côté, Mme Sonia Backès, membre du Gouvernement, a insisté sur la « *perte en ligne* » que provoquerait ce choix, certains électeurs indépendantistes ou non-indépendantistes risquant de ne pas entamer à temps la démarche pour voter. Ce constat a été partagé par M. Jean-Claude Régnier, secrétaire général de l'Union calédonienne, qui veut éviter une « *usine à gaz* » avec « *une procédure fastidieuse et irréalisable* ».

Ensuite, une divergence existe sur le rôle de la commission administrative chargée d'élaborer cette liste au niveau de chaque commune. En l'état actuel du droit, la liste électorale pour la consultation référendaire sera élaborée selon la même procédure que la liste électorale pour les élections provinciales.

¹ Avis du Conseil d'État n° 388 225 du 6 février 2014.

Or, compte tenu des reproches adressés par certains indépendantistes aux commissions administratives lors des dernières élections de mai 2014 et en dépit des arrêts de la Cour de cassation, la suspicion est jetée sur le travail à venir de ces commissions. L'Union calédonienne les accuse de partialité et menace de ne pas y siéger si elles devaient élaborer la liste électorale spéciale ; elle préfère que cette tâche soit confiée à « *l'État ou à la justice* ». Pour l'UNI-Palika, M. Paul Neaoutyine a également manifesté son inquiétude sur le travail de ces commissions.

La modification de la seule procédure d'élaboration de la liste électorale spéciale supposerait une modification de l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999. Le Gouvernement a annoncé le dépôt d'un projet de loi organique début 2015 en ce sens et en fonction des négociations menées localement avec les formations politiques dans le cadre d'un groupe de travail. Les discussions portent notamment sur l'inscription automatique de certaines catégories d'électeurs appelés à voter lors de la consultation et sur l'harmonisation des pratiques des commissions administratives pour apprécier les critères plus subjectifs.

Vos rapporteurs appellent à ne pas se résigner à un *statu quo* mais à aboutir à une solution consensuelle dans l'intérêt de tous : organiser la consultation de manière transparente et sans contestation possible quant au résultat qui sortira des urnes.

II. UN IMPÉRATIF POLITIQUE : ASSURER LES CONDITIONS DU DESTIN COMMUN

Au cours des auditions menées sur place par vos rapporteurs, la quasi-totalité des personnes entendues ont évoqué l'évolution institutionnelle. Vos rapporteurs ont cependant été frappés à quel point la question institutionnelle et les controverses qu'elle suscite au cœur du débat public pouvaient occulter d'autres enjeux tels que le développement économique et social du territoire et la mise en place des conditions pour aboutir au destin commun qu'appelle de ses vœux le préambule de l'Accord de Nouméa.

Lors de son audition, Mme Isabelle Lafleur estimait ainsi que la focalisation excessive sur les questions institutionnelles s'opérait au détriment du traitement des questions économiques et sociales. Vos rapporteurs ont donc souhaité s'arrêter sur les conditions qui, référendum ou pas, et quel que soit le sort futur de la Nouvelle-Calédonie, doivent permettre de maintenir la paix civile et l'esprit de concorde au sein de la société calédonienne.

A. UNE DIVERSITÉ D'ORIGINES, UNE UNITÉ DE DESTIN

Le dernier recensement mené en 2009 par l'institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) permet de mesurer la diversité d'origine de la population calédonienne. Elle se compose d'environ 30 % de population d'origine européenne, à plus de 40 % de population mélanésienne et à un peu moins de 10 % d'une communauté originaire des îles Wallis et Futuna.

1. La reconnaissance désormais préservée de l'identité kanak

Le document d'orientation de l'Accord de Nouméa consacre son point 1 à l'identité kanak. Cette identité est constituée de plusieurs éléments qui structurent la culture kanak : le statut coutumier qui régit les rapports juridiques des personnes soumises à ce statut, les terres coutumières – chaque clan se définissant par rapport à son lien à la terre –, le patrimoine culturel dont les langues kanak¹ et les autorités coutumières.

La coutume ne relève pas du « folklore » comme l'ont indiqué les représentants du sénat coutumier auxquels vos rapporteurs ont rendu visite, il est un aspect essentiel de l'organisation sociale des Kanak. Certes, une certaine désaffection se fait jour pour la coutume de la part des Kanak les plus jeunes et attirés par la vie en ville plutôt qu'en tribu. C'est pourquoi M. Philippe Gomès, député, a plaidé pour que la coutume ne soit pas perçue comme un « mausolée », reprenant à son compte la citation de Jean-Marie Tjibaou : « *le retour à la tradition, c'est un mythe. (...) Notre identité, elle est devant nous* ». Mme Hélène Iewainé, membre du Congrès, a approuvé en estimant que « *la reconnaissance de la coutume ne doit pas signifier une régression des droits, notamment pour les femmes en cas de succession ou de divorce* ».

En outre, la coutume n'est pas monolithique. Comme le rappelait M. Dominique Solé, vice-président de l'assemblée de la province Sud, « *la coutume n'est pas uniforme mais il existe des coutumes* » qui varient selon les aires coutumières au nombre de huit : Hoot Ma Whaap, Paicî-Cèmuhi, Ajië Aro, Xârâcùù, Drubea-Kapumë, Nengone, Drehu, Iaaï.

La persistance de l'identité kanak et sa conjugaison avec une vie dans un monde plus occidentalisé est possible. Rencontrant vos rapporteurs, M. Dominique Molé a apporté le témoignage de sa propre expérience : « *Malgré ma position sociale en ville, je retrouve ma place dans la coutume au sein du clan lorsque je rentre dans l'île dont je suis originaire* ».

Vos rapporteurs ont pu mesurer la vivacité de la coutume puisque lors de leur déplacement dans les différentes provinces, leurs rencontres

¹ En janvier 2012, le service de l'enseignement des langues et de la culture kanak (SELCK) a été créé pour permettre l'enseignement, non obligatoire, d'une quinzaine de langues kanak.

avec les autorités coutumières mais aussi les dirigeants politiques ont été précédées d'un geste coutumier.

a) Le statut coutumier

Longtemps synonyme d'inégalité par rapport aux citoyens français, le statut de droit coutumier a été réhabilité par l'Accord de Nouméa qui lui a fait une place à côté du statut de droit commun. Hérité de la IV^{ème} République, l'article 75 de la Constitution précise toujours que « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun [...] conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». La loi organique du 19 mars 1999 a facilité la conservation et l'accès au statut coutumier en permettant le retour au statut civil coutumier pour les personnes y ayant renoncé ou dont les ascendants y avaient renoncé.

L'Accord de Nouméa a consacré la spécificité du statut coutumier en établissant un principe d'égalité entre statut civil et statut coutumier. Ce statut ne signifie plus un cantonnement social dans un carcan de règles figées.

Durant la colonisation, la jurisprudence renvoyait pour le règlement d'un litige les personnes soumises au statut coutumier à leurs « *juges naturels* » – les autorités coutumières – parce qu'ils ne pouvaient renoncer ni expressément, ni tacitement à leur statut personnel¹. Le juge civil se reconnaissait donc incompetent pour régler les litiges coutumiers.

Ensuite, pour permettre un traitement juridictionnel des litiges qui lui étaient soumis, la jurisprudence a estimé qu'en soumettant le litige au juge civil, la personne relevant du statut coutumier renonçait implicitement à son statut coutumier au profit du droit commun. Cette règle était guidée par une logique assimilationniste visant à encourager l'abandon du statut coutumier.

Comme le résume M. Régis Lafargue, conseiller à la cour d'appel de Nouméa, « *jusqu'en 1989, en Nouvelle-Calédonie, l'unique juridiction républicaine étant une juridiction de droit moderne inapte à manier le droit coutumier, les citoyens de statut particulier devaient opter soit pour un traitement "judiciaire" de leur litige et alors se voyaient appliquer le droit commun, ou bien pour un traitement non-judiciaire et se voyaient renvoyer à saisir leurs autorités traditionnelles, la juridiction se déclarant alors incompétente ratione personae* »².

La Cour de cassation a brisé ce courant jurisprudentiel en 1991³. Cette évolution a été facilitée par le fait que les litiges coutumiers peuvent être jugés depuis 1982 par les juridictions civiles complétées par des

¹ *Cour d'appel de Nouméa, 19 septembre 1933.*

² *Régis Lafargue, La coutume judiciaire en Nouvelle-Calédonie, Aux sources d'un droit commun coutumier, 2003, Mission de recherche droit et justice.*

³ *Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 6 février 1991, n° 88-19862.*

assesseurs coutumiers, en nombre pair, qui ont une voix délibérative au même titre que les magistrats.

M. Régis Lafargue résumait ainsi le « système à trois "strates" » qui s'ouvre à un justiciable relevant du statut coutumier :

« - un traitement par le droit traditionnel, dit par les chefs coutumiers qui officiellement n'ont qu'un pouvoir de "conciliation" dans la mesure où leurs décisions sont dépourvues de toute valeur contraignante. Cependant, cette conciliation relève, de facto, d'un pouvoir de décision que viennent parfois garantir des sanctions coutumières, récemment condamnées par la Cour de Cassation ;

- en cas d'échec de la conciliation, le plaideur de statut coutumier peut voir son litige examiné par une juridiction "coutumière" appliquant le droit coutumier, laquelle est présidée par un juge professionnel, et composée d'assesseurs coutumiers (sauf renonciation expresse des parties à la présence des assesseurs) ;

- enfin, le litige relèvera exclusivement de la juridiction de droit commun, lorsque l'un des plaideurs aura le statut de droit commun ».

Le droit commun se concilie désormais avec le droit coutumier qui n'est plus renvoyé à un espace de « non-droit » mais constitue désormais des règles appliquées par la justice. Les assesseurs coutumiers apportent aux magistrats la connaissance nécessaire du droit coutumier qui, du fait de son oralité, n'a jamais été codifié.

La loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 a récemment conforté la situation en apportant une précision pour l'indemnisation des victimes de statut coutumier d'infractions commises par des auteurs de statut coutumier. Par dérogation à la compétence des juridictions pénales pour statuer sur les intérêts civils, la Cour de cassation avait confirmé que « la juridiction pénale (...) est incompétente pour statuer sur les intérêts civils lorsque toutes les parties sont de statut coutumier kanak » et que « les intérêts civils relevaient du droit civil et donc de la coutume pour les personnes de statut civil coutumier »¹. Contrairement aux autres victimes, les personnes relevant du statut coutumier devaient, après la condamnation définitive des auteurs de l'infraction, introduire un recours civil pour obtenir réparation.

L'article 19 de la loi organique du 19 mars 1999 permet dorénavant à la juridiction pénale compétente, dans sa formation de droit commun et en l'absence de demande contraire de l'une des parties, de statuer sur les intérêts civils. En cas d'opposition de l'une des parties, la juridiction pénale de droit commun est alors dans l'obligation d'ordonner le renvoi devant la juridiction civile de droit commun, alors complétée par des assesseurs coutumiers, aux fins de statuer sur les intérêts civils.

Tout en assurant l'égalité des victimes d'infractions pénales dans la recherche de la réparation de leur préjudice, cette disposition permet ainsi de préserver la spécificité du statut coutumier.

¹ Cour de Cassation, avis, 15 janvier 2007, n° 0070001P.

b) Les terres coutumières

Le préambule de l'Accord de Nouméa rappelle les bouleversements induits par la colonisation sur les terres des clans : « 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'appropriation des terres par les autorités au profit des colons s'est exercée au travers d'actes juridiques dont la portée n'était pas nécessairement comprise de la part des clans, la notion même de « propriété » n'étant pas appréhendée dans son sens occidental.

(1) La restitution des terres coutumières

Les accords de Matignon marquent un premier pas avec la création, par la loi référendaire du 9 novembre 1988, de l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF). Cet établissement public à caractère industriel et commercial constitue le principal opérateur de la réforme foncière en Nouvelle-Calédonie. Pour ce faire, l'ADRAF procède à toutes opérations d'acquisition et d'attribution en matière foncière et agricole et engage des actions d'aménagement et de développement économique. Dans ce cadre, l'ADRAF acquiert des terres coutumières pour les restituer aux clans qui en ont été privés. Depuis sa création, l'ADRAF a attribué 97 000 hectares de terrains. Ainsi, les terres coutumières occupent désormais 17 % de l'espace de la Grande Terre¹. S'agissant des îles Loyauté, les terres coutumières couvrent quasiment l'ensemble de leur territoire, l'acquisition de terres par des colons ayant été presque inexistante.

L'Accord de Nouméa a franchi une seconde étape en prévoyant le transfert de l'ADRAF dans sa totalité -avec ses personnels et ses missions- à la Nouvelle-Calédonie sur demande à la majorité simple du Congrès. Malgré la concertation menée pour préparer ce transfert, ni une demande formelle, ni un calendrier précis n'ont à ce jour été transmis à l'Etat qui exerce donc encore la tutelle sur l'ADRAF.

Le transfert soulève plusieurs interrogations qui expliquent qu'il soit différé.

D'une part, le transfert pose inévitablement la question des missions de l'ADRAF et de son éventuelle réorientation, sujet délicat à trancher en dépit des éclairages apportés par un rapport de la direction générale de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux en avril 2010. Il faudrait en particulier s'accorder sur le fait de savoir si la réforme foncière est achevée.

D'autre part, certaines terres coutumières acquises par l'ADRAF n'ont pas été encore redistribuées, faute d'accord sur le clan bénéficiaire. Ces

¹ À titre de comparaison, la propriété privée des particuliers représente environ 16 % de la superficie de la Grande Terre.

contentieux sur le « stock dur » des terres coutumières incitent plusieurs autorités coutumières à préférer qu'ils soient résolus sous la tutelle de l'Etat en lequel elles ont davantage confiance pour les régler dans des conditions apaisées et équitables.

(2) La protection des terres coutumières

À la suite de l'Accord de Nouméa, la propriété coutumière a été pleinement consacrée comme un mode d'exercice du droit de propriété, aux côtés de la propriété privée et publique, par l'article 6 de la loi organique du 19 mars 1999. Leur régime juridique, particulièrement protecteur, est fixé par l'article 18 de la loi organique : « *Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables.* » Ces règles peuvent susciter des difficultés pour leur mise en valeur puisqu'elles conduisent les établissements financiers à refuser de retenir ces terres comme des garanties bancaires.

Toutefois, ce régime des terres coutumières n'est pas nécessairement un frein à l'investissement et au développement de l'activité économique. Des outils juridiques *ad hoc* ont ainsi été créés pour permettre l'exercice d'une activité économique sur certaines de ces terres.

À l'île des Pins, vos rapporteurs ont pu constater que l'hôtel Le Méridien qui participe à l'activité touristique de l'île est construit sur des terres coutumières. De même, nos anciens collègues Bernard Frimat et Christian Cointat faisaient état dans leur rapport de 2011 du chantier de la zone artisanale de Baco où « *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* » afin de constituer des garanties aux entreprises souhaitant s'installer.

Il n'en demeure pas moins des blocages ponctuels, notamment pour l'extension d'équipements publics tels que les aérodromes, qui appellent encore des efforts de clarification et d'innovation pour concilier les impératifs de protection et ceux de valorisation des terres coutumières.

c) *Les autorités coutumières*

Les autorités coutumières jouent un rôle éminent dans la régulation de la vie sociale. Lors de leur visite au sénat coutumier, précédée d'un geste coutumier et de la visite de la case symbolisant sur ses piliers les différentes aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie, les membres de cette assemblée ont rappelé que les accords de Matignon avaient donné une place restreinte à la coutume en créant les conseils coutumiers alors que l'Accord de Nouméa a élargi cet espace en consacrant un sénat coutumier.

Le 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 ans. Il répond, en pratique, à une présidence « tournante » entre ces aires, chacune dirigeant successivement l'institution pour une durée d'un an.

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 arrêtées.

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

En outre, le sénat coutumier est doté de 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 de la loi organique). À l'initiative de votre commission des lois, la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 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 de la loi organique). La loi organique du 3 août 2009 a précisé que l'institution saisie par le sénat coutumier devait l'informer des suites réservées à ses propositions.

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.

Nos anciens collègues Bernard Frimat et Christian Cointat constataient, s'agissant du sénat coutumier, que « *malgré ces prérogatives substantielles, et bien qu'il ait été conforté par votre commission des lois en 2009, 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.* » Ils ajoutaient alors que « *le sénat coutumier n'a pas encore trouvé son équilibre* » car,

« initialement conçu comme une seconde chambre, il ne joue pas pleinement son rôle d'assemblée consultative pour ce qui concerne l'identité kanak »¹.

Si ce constat correspond encore largement à la réalité, vos rapporteurs pourraient le tempérer avec la récente adoption d'une charte des valeurs kanak qui marque un tournant important et pourrait conforter la fonction du sénat coutumier qui a joué un rôle moteur dans sa promotion et sa diffusion. Le président du sénat coutumier a ainsi indiqué à vos rapporteurs que cette charte avait été validée par 95 % des grands chefs et 80 % des chefferies. Cette charte marque une avancée car elle met fin à l'oralité et transcrit des valeurs qui sont communes à l'ensemble des aires coutumières. Elle est de nature à favoriser une meilleure compréhension de la culture kanak pour ceux qui n'en sont pas issus mais qui la côtoient.

M. Alain Levasseur, président du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie, a relevé une des propositions de la charte consistant à privilégier d'autres voies de règlement que juridictionnelle. Il témoignait que cette proposition correspond à une réalité, les litiges relevant de la juridiction administrative se résolvant le plus souvent au sein de la communauté mélanésienne non dans un prétoire mais entre un maire et son administré. De ce point de vue, il s'est félicité que « la charte des valeurs kanak marque un effort de conceptualisation, de rassemblement des éléments communs et de recensement des difficultés ».

Les membres du sénat coutumier ont regretté que l'approche du pluralisme normatif, permettant la coexistence du droit écrit et du droit coutumier, ne soit pas encore aboutie, espérant toutefois que la charte des valeurs kanak contribue à cette réflexion. Selon eux, les autorités coutumières souhaitent participer à la médiation pénale, comme l'évoque explicitement l'Accord de Nouméa. L'État a marqué une ouverture en ce sens puisque dans sa circulaire du 18 mars 2013, la Garde des sceaux indique que « si l'expérimentation de la médiation pénale en lien avec les autorités coutumières a effectivement été tentée en 2010, [elle souhaitait] développer cette mesure, après concertation avec le Sénat coutumier ». Cette question légitime mais délicate puisqu'elle porte sur l'exercice d'une mission régalienne particulièrement symbolique appellera, en tout état de cause, un bilan de sa mise en œuvre dans les prochaines années.

2. Une société civile plurielle à construire

Dans son récent ouvrage d'entretien avec M. Jean-Paul Briseul, le père Roch Apikaoua, que vos rapporteurs ont rencontré, se félicitait du métissage physique et « des manières d'être et de faire », à l'œuvre en Nouvelle-Calédonie. Et de poursuivre : « Il faut définitivement admettre que la société calédonienne n'est pas bipolaire, et n'est pas seulement composée de deux blocs,

¹ Rapport d'information de MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, précité.

l'europpéen et le kanak, elle est merveilleusement tissée de nombreux fils d'origine diverses, grâce aux apports de ces Japonais, des Vietnamiens, des Indonésiens, des Kabyles et de tant d'autres : c'est cela la Calédonie d'aujourd'hui, et de demain »¹.

La troisième force démographique du territoire est ainsi composée de la communauté wallisienne et futunienne en raison des liens anciens qui existent entre ces deux territoires. Depuis 1989, davantage de Wallisiens et de Futuniens résident de manière durable en Nouvelle-Calédonie qu'aux îles Wallis et Futuna². Lors de sa rencontre avec vos rapporteurs, Mme Sutita Lagadec, membre du Congrès issue de la communauté wallisienne, exposait les interrogations à laquelle cette communauté est en proie sur son identité, l'organisation coutumière la rattachant aux îles Wallis et Futuna – qui relève de l'aire polynésienne et non mélanésienne – mais le rapport à la terre étant rompu. Pour elle, « *la communauté doit participer à l'édification du destin commun* », bien que l'éviction des habitants wallisiens et futuniens du quartier de l'Ave Maria cohabitant avec la tribu de Saint-Louis aient pu paraître compromettre cet objectif.

D'autres exemples sont plus encourageants. Lors de son entretien avec vos rapporteurs, Mme Sonia Lagarde, députée-maire de Nouméa, notait avec satisfaction que l'image de « *Nouméa la blanche* » avait laissé la place à une situation de mixité sociale et ethnique en progression. Elle insistait alors sur l'importance des politiques sociales, notamment de la politique de la ville, pour conforter cette évolution.

La voie tracée par l'Accord de Nouméa, dans le droit fil des accords de Matignon, est celle d'un avenir partagé par les nouvelles générations afin de couronner le processus de réconciliation de la société civile que la Nouvelle-Calédonie a entamé depuis plusieurs années et qui, au regard de situations comparables dans la région du Pacifique sud, est exemplaire.

Il faut pour cela que la coexistence des communautés se transforme progressivement en l'affirmation d'une communauté de destin choisie. La construction d'un « *peuple calédonien* » passe par la recherche de valeurs communes. Dans cette optique, les représentants de Calédonie ensemble ont exposé à vos rapporteurs leur souhait de soutenir la mise en place d'un service civique obligatoire qui puisse constituer un rite de passage et d'intégration commun à tous les jeunes Calédoniens.

Dans leur rapport, MM. Mélin-Soucramanien et Courtial soulevaient ce problème s'agissant de la citoyenneté calédonienne : « *la constitution d'une citoyenneté infra-étatique n'est pas nécessairement le stade précurseur d'une nationalité et, vice-versa, la constitution d'une nationalité n'est en rien solide et durable si, dans l'un et l'autre cas, la citoyenneté ou la nationalité n'est pas assise sur une communauté réelle qui se ressent comme telle* »³. Approuvant ce constat,

¹ Roch Apikaoua et Jean-Paul Briseul, *Le prêtre et le juge, le corridor bleu*, avril 2014.

² 21 300 Wallisiens et Futuniens étaient recensés en 2009.

³ Rapport de MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien, précité.

notre ancien collègue Christian Cointat ajoutait que « *la définition des deux signes identitaires¹ restant prévus par l'Accord de Nouméa - le drapeau commun et le nom - doit inviter à renforcer l'effort de construction d'un destin commun par l'éducation et la formation des jeunes générations* »².

B. UN PROCESSUS DE RÉÉQUILIBRAGE EN MARCHÉ

Les accords de Matignon avaient engagé un rééquilibrage territorial entre provinces que l'Accord de Nouméa a consacré en indiquant que « *le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage* ». Ce rééquilibrage s'est manifesté par la construction d'équipements tels que la route transversale « Koné-Tiwaka » qui relie les côtes ouest et est de la province Nord. Il repose sur d'autres outils tels que la clé de répartition entre les budgets provinciaux ou l'effort de formation.

Ce rééquilibrage s'exprime aussi à travers le développement de projets miniers qui assurent une répartition équitable des retombées de l'exploitation du nickel, tant il est vrai que, comme le disait à vos rapporteurs M. Pierre Bretegnier, ancien membre du Congrès, « *la Nouvelle-Calédonie bat au rythme du nickel* ».

Le rééquilibrage se poursuit et permet de constater des premiers effets comme le développement soutenu de Koné, chef-lieu de la province Nord à la suite de l'usine de Koniambo désormais en état de fonctionnement. Cependant, si la « provincialisation » a largement contribué au rééquilibrage, M. Paul Neaoutyine et M. Neko Hnepeune, respectivement présidents de la province du Nord et des îles Loyauté, rejettent l'idée que le rééquilibrage puisse être considéré comme achevé.

Ce constat ressort d'ailleurs de l'étude réalisée par le cabinet DME-CM international, sélectionné par le ministère des outre-mer, et présentée le 21 décembre 2011 qui a dressé un bilan contrasté du processus de rééquilibrage.

1. La clé de répartition : la solidarité entre provinces

Une clé de répartition budgétaire entre provinces existe depuis la conclusion des accords de Matignon et a été reconduite par l'Accord de Nouméa. En effet, les ressources versées aux provinces, qui constituent l'essentiel de leurs ressources financières, sont réparties, non en fonction d'une pondération strictement fondée sur leurs poids démographiques respectifs, mais en fonction de pourcentages prenant en compte les retards

¹ L'article 5 de la loi organique autorise la Nouvelle-Calédonie à déterminer « librement les signes identitaires permettant de marquer sa personnalité aux côtés de l'emblème national et des signes de la République » par une décision du congrès à la majorité des trois cinquièmes de ses membres.

² Avis de M. Christian Cointat, précité.

structurels qui frappent les provinces Nord et des îles Loyauté en matière de développement.

Le mécanisme de la clé de répartition budgétaire entre provinces

Sur le plan budgétaire, la péréquation entre les trois provinces s'exerce à travers le budget de la Nouvelle-Calédonie qui assure le versement des dotations de fonctionnement et d'investissement aux trois provinces. Ces dernières ne disposent en complément que de recettes fiscales propres très limitées, se réduisant à 6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, et de dotations directement versées par l'État pour compenser des charges transférées (dotation globale de fonctionnement et dotation globale d'équipement et de construction des collèges).

L'essentiel des finances provinciales provient donc du budget de la Nouvelle-Calédonie. La part du budget territorial à destination des provinces est affectée selon une clé de répartition prévue par l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999 :

- pour la dotation de fonctionnement : 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté ;

- pour la dotation d'équipement : 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté.

Cette clé de répartition constitue une aide en faveur du rééquilibrage au bénéfice des provinces Nord et des îles Loyauté. En effet, si la répartition des dotations entre provinces s'opérait sur un critère purement démographique, elle conduirait à verser 74,5 % à la province Sud, 18,4 % à la province Nord et 7,1 % à la province des îles Loyauté.

Depuis 2004, elle peut être modifiée, outre par la loi organique, par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

En dépit des tentatives de remise en cause de cette clé de répartition, celle-ci fait l'objet d'un attachement par respect pour l'esprit initial de l'Accord de Nouméa, à commencer par les indépendantistes qui estiment que le rééquilibrage n'est pas achevé.

Comme le rappelait M. Neko Hnepeune, président de l'assemblée de la province, à vos rapporteurs lors de leur déplacement à Lifou, la province des îles doit faire face à la contrainte de la « triple insularité », obligeant à prévoir en triple les équipements publics pour en installer un sur chaque île : Ouvéa, Lifou et Maré. Cette situation explique la forte dépendance aux moyens de transport, essentiellement aériens. L'absence de rentabilité des liaisons aériennes ou maritimes entre les îles Loyauté condamne toute initiative privée. Il est ainsi plus simple pour les habitants des îles Loyauté de rallier Nouméa – avec plusieurs vols quotidiens – que les îles entre elles¹.

Le président de l'assemblée de la province Sud a fait état des difficultés budgétaires de la province en raison des charges qu'elle doit assumer du fait de sa forte population. En effet, la province Sud continue à

¹ Cette situation aboutit, par exemple, à ce que les collégiens d'Ouvéa et de Maré poursuivent généralement leur scolarité dans un lycée du Grand Nouméa plutôt qu'à celui de Lifou.

compter les trois quarts de la population calédonienne et le Grand Nouméa – composée des communes de Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Païta – les deux tiers de cette population. Cette forte densité démographique est le fruit de l'histoire mais également le signe d'une attractivité économique de la province Sud qui concentre l'essentiel des activités économiques et donc des opportunités d'emploi. Cette situation explique d'ailleurs le départ, entre 1996 et 2009, depuis les îles Loyauté vers le Grand Nouméa, d'un résident sur sept, sans compter les nombreux résidents des îles Loyauté habitant en réalité à Nouméa.

Aussi vos rapporteurs sont-ils convaincus que la résolution de ces difficultés ne passe pas, à ce stade, par une remise en cause de la clé de répartition mais davantage par une réflexion sur de nouvelles capacités fiscales pour les provinces.

Vos rapporteurs rappellent également un constat dressé par notre ancien collègue Christian Cointat qui relevait, lors de son avis budgétaire¹, que l'effort en faveur du rééquilibrage mené par la clé de répartition budgétaire est partiellement neutralisé par les dispositifs locaux de défiscalisation. Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2012 a établi que « *malgré des taux de crédit d'impôt plus avantageux pour l'intérieur et les îles, les mécanismes de défiscalisation locale n'ont pas eu pour résultat de rééquilibrer géographiquement le développement économique, conformément à l'accord de Nouméa* »². En effet, les provinces Nord et des îles Loyauté contribuent davantage au financement de ce mécanisme qu'elles n'en perçoivent les retombées, les projets éligibles à ce mécanisme étant généralement en province Sud.

M. Christian Cointat en concluait d'ailleurs que « *la forte population de la province Sud et tout particulièrement du Grand Nouméa, loin de plaider pour une remise en cause de la clé de répartition, illustre au contraire sa trop forte attractivité et justifie la nécessité de poursuivre le rééquilibrage en faveur des provinces du Nord et des îles Loyauté* ». Mme Isabelle Lafleur a même estimé que le problème de la solidarité des provinces Nord et Sud avec leur homologue des îles Loyauté, qui ne dispose pas de ressources en nickel, restait une question à traiter dans le long terme.

2. Un effort de formation des futurs cadres

Dès la conclusion des accords de Matignon en 1988, la nécessité de favoriser l'accès des jeunes calédoniens, à commencer par les Kanak, aux fonctions de cadres moyens et supérieurs s'est imposée afin de mettre en œuvre un rééquilibrage dans l'exercice des responsabilités.

¹ Avis de M. Christian Cointat, précité.

² Rapport public annuel 2012, Défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

Le programme « 400 cadres », créé en 1988 pour dix ans, a formé des Calédoniens, dont 70 % de Kanak, en métropole pour accéder aux postes de cadres dans l'archipel. Le programme « Cadres avenir » a pris le relais en 1998 selon les mêmes objectifs. D'abord focalisé sur le secteur public, ce programme a été élargi au secteur privé en fonction des besoins dans ces secteurs.

Près de 25 ans plus tard, la réussite de ce programme est attestée grâce à un taux d'insertion professionnelle supérieur à 80 %, dépassant même l'objectif initial de 75 %. Les programmes ont évolué en termes qualitatifs puisque, selon le ministère des outre-mer, « *la formation de cadres supérieurs est aujourd'hui importante alors qu'au départ, un problème de vivier a orienté les bénéficiaires vers des formations de premier cycle destinées aux professions intermédiaires* ».

En dehors du secteur minier qui est surreprésenté, certains secteurs comme la banque et l'assurance peinent à recruter parmi les personnes formées. En revanche, les débouchés professionnels existent dans le secteur public (avec 56 % des personnes formées), ce qui s'explique par la création et la montée en puissance des provinces et qui ne peut que se vérifier à l'avenir avec les transferts de compétences à la Nouvelle-Calédonie.

Devant vos rapporteurs, M. Philippe Gomès, député, a plaidé pour une « calédonisation » de l'administration y compris régaliennne. Cet objectif de préférence locale dans le recrutement des services publics, y compris de l'Etat, a été repris par le parti travailliste qui a soulevé l'absence, plus particulièrement, de magistrats ou de greffiers kanak en poste dans l'archipel.

Vos rapporteurs ont conscience des obstacles auxquels se heurte cette demande. Sur le plan juridique, si l'emploi dans la fonction publique locale peut être protégé¹, tel n'est pas le cas des emplois relevant de l'État, ce qui emporterait, en tout état de cause, une question sur la conformité de cette restriction d'accès à une fonction publique de l'État au regard des principes constitutionnels.

La « calédonisation » peut néanmoins être favorisée par la gestion des ressources humaines de l'État. Vos rapporteurs souhaitent que ce souci guide les affectations pour les emplois de l'État en Nouvelle-Calédonie. S'il peut s'avérer plus délicat dans sa mise en œuvre pour les postes spécialisés et d'encadrement, ce sont justement ces fonctions qui présentent un enjeu déterminant. Pour éviter que la fidélisation de Calédoniens sur ces postes ne prive les fonctionnaires concernés de toute perspective dans l'évolution de leur carrière professionnelle, l'étroitesse du territoire doit être compensée

¹ Aucune loi du pays n'a été adoptée à ce jour pour restreindre l'accès à la fonction publique calédonienne mais le Conseil constitutionnel a récemment censuré une loi du pays au motif qu'aucune disposition ne favorisait l'accès à l'emploi dans la fonction publique au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie (Conseil constitutionnel, 21 novembre 2014, n° 2014-4 LP).

par un effort d'imagination quant aux solutions à inventer pour favoriser la fluidité des carrières entre administrations, y compris entre fonctions publiques. La mobilité fonctionnelle pourrait alors être la contrepartie d'une moindre mobilité géographique.

3. Une exploitation équitable de la ressource en nickel

a) Un secteur minier au cœur de l'économie calédonienne

En Nouvelle-Calédonie, seuls le nickel et le cobalt sont exploités à l'heure actuelle puisque l'exploitation des ressources en chrome a cessé. La Nouvelle-Calédonie dispose d'autres ressources mais en quantité trop faible pour en espérer une valorisation industrielle.

En 2013, la Nouvelle-Calédonie a produit environ 6 % du volume des extractions minières mondiales de nickel, soit le cinquième de la production indonésienne (32,8 %). Une fois extrait, le minerai est concentré puis transformé dans des unités métallurgiques qui produisent environ 1,9 million de tonnes métal. Avec l'usine de Doniambo, la Nouvelle-Calédonie ne contribue qu'à hauteur de 3 % de ce volume très loin derrière la Chine (36,2 %), la Russie (12,5 %), le Japon (9,3 %), l'Australie (7,4 %), le Canada (7,2 %) ou encore la Norvège (4,7 %).

Le secteur du nickel est très concentré, au niveau mondial, puisque cinq groupes se partagent plus de 75 % des parts de marchés. La consommation mondiale a été d'un peu plus de 1,7 million de tonnes métal en 2013. Cette consommation est en progression depuis quelques années, tirée notamment par la demande chinoise, ce qui autoriserait, dans quelques années, le démarrage de nouveaux projets d'unité de traitement à travers le monde.

Selon l'USGS (United States Geological Survey), les ressources en nickel inventoriées à l'heure actuelle sont de l'ordre de 130 millions de tonnes de métal et les réserves d'environ 74 millions de tonnes de métal, dont 30 millions en Australie et en Nouvelle-Calédonie. La Nouvelle-Calédonie détiendrait, à elle seule, 17 % des réserves mondiales en nickel.

L'économie du nickel calédonien se caractérise par l'existence de « petits mineurs », propriétaires ou non d'un domaine minier gravitant autour de quatre entités majeures détenant une unité métallurgique : la Société Le Nickel (SLN), la société Nickel Mining Company, la société Vale Nouvelle-Calédonie et la société Koniambo Nickel.

Les entreprises métallurgistes du secteur industriel minier

Le groupe de la société minière du Sud Pacifique (SMSP) est composé de la SMSP, de sa filiale minière (Nickel Mining Company, détenue à 49 % par le groupe sidérurgique coréen Posco), de sa filiale métallurgique SNNC détentrice d'une unité de production à Gwanyang en Corée et des sociétés de service (sociétés de roulage et de chalandage). Les quatre exploitations minières du groupe sont concentrées en province Nord et réparties sur les deux côtes. Au total, le groupe SMSP emploie ainsi près de 650 personnes, dont les deux tiers dans les activités minières.

La société Le Nickel (SLN), détenue à hauteur de 56 % par Eramet et à hauteur de 34 % par la société territoriale calédonienne de participations industrielles (STCPI) dont les trois provinces sont actionnaires, possède la plus ancienne des usines métallurgiques. Elle emploie environ 2 300 personnes, dont plus de la moitié à l'usine de Doniambo à Nouméa. L'usine est alimentée à partir des gisements de la société situés dans les régions de Thio, Kouaoua et dans celles de Népoui, Tiébaghi et Poum.

La société Vale Nouvelle-Calédonie, filiale à 81 % du géant brésilien Vale, finalise l'entrée en production, dans le sud de la Nouvelle-Calédonie, d'une unité métallurgique utilisant un procédé hydrométallurgique intégré afin de valoriser le gisement latéritique de Goro. La société emploie environ 1 260 personnes, dont 320 pour ses activités minières.

La société Koniambo Nickel SAS est détenue à 51 % par la SMSP et 49 % par le géant anglo-suisse Glencore-Xstrata. Elle finalise dans la région de Koné sur la côte ouest, la construction d'une unité pyrométallurgique d'une capacité nominale de 60 000 tonnes de nickel métal par an, alimentée par le minerai saprolitique extrait du massif du Koniambo. La société emploie directement environ 980 personnes dont 180 pour ses activités minières.

Source : ministère des outre-mer

En 2013, la production minière a établi un nouveau record qui s'explique par la poursuite de la montée en puissance de la production de minerai latéritique sur le site de Vale Nouvelle-Calédonie à Goro et le démarrage de la production sur le site du Koniambo.

En valeur, les exportations de minerai représentent 17,8 milliards de francs CFP en 2013, elles ont diminué de 15,5 % par rapport à 2012. Cette diminution s'explique par la forte baisse des cours mondiaux du nickel¹, plus de 14% sur le prix moyen annuel. Le volume exporté a, quant à lui, baissé de 3 % sur la même période.

Ces données prouvent que la trop forte dépendance de l'économie calédonienne au nickel peut être une fragilité en cas de dégradation du marché mondial du nickel et de baisse du cours. Lors de son audition, Mme Anne Duthilleul, ayant suivi les grands projets de nickel en Nouvelle-Calédonie, a ainsi plaidé pour que les ressources financières tirées de

¹ Le London Metal Exchange (LME) est le place boursière de référence pour les métaux non ferreux et, en particulier, pour le nickel depuis 1979.

l'exploitation du nickel servent à la diversification future de l'économie calédonienne.

Emplois sur les mines

SLN	846
VNC	369
KNS	185
NMC	493
Autres mineurs	493
Sous-total	2 386
Rouleurs	342
Autres contracteurs et intermittents	1 001
Total	3 720

Source : ministère des outre-mer

Emplois au sein des sites métallurgiques

Usine de Doniambo (SLN)	1 256
Usine de Goro (VNC)	298
Usine de Koniambo (KNS)	656
Total	2 210

Source : ministère des outre-mer

Le secteur du nickel contribue à l'économie calédonienne. En retour, il bénéficie d'exonérations de droits et taxes à l'importation, évaluées à 6,9 milliards de francs CFP en 2012, ce qui peut expliquer la contribution fiscale relativement faible du secteur au regard de son importance économique.

Contribution fiscale du secteur économique du nickel

(en millions de francs CFP)

	2010	2011	2012	2013
Impôt sur les sociétés	32 560	33 647	38 062	34 468
<i>Poids de la fiscalité minière</i>	18,0 %	10,4 %	11,3 %	3,8 %
Patente	7 712	9 020	9 301	1 954
<i>Poids de la fiscalité minière</i>	18,0 %	23,6 %	21,6 %	20,6 %
Droits et taxes à l'importation	45 417	47 147	49 036	n.d.
<i>Poids de la fiscalité minière</i>	1,0 %	1,0 %	1,0 %	n.d.
TOTAL	85 689	89 814	96 399	
<i>Poids de la fiscalité minière</i>	9,0 %	6,8 %	7,0 %	

Source : ministère des outre-mer

b) Un rééquilibrage en train d'aboutir en matière d'usines métallurgiques

En complément de l'usine de Doniambo – usine historique de l'île située en bordure de Nouméa –, la Nouvelle-Calédonie dispose désormais sur son territoire de deux nouvelles unités métallurgiques : celle de Koniambo utilisant un procédé pyrométallurgique et celle de Goro utilisant un procédé hydrométallurgique. Elles sont toutes deux entrées en fonctionnement et sont en cours de montée en puissance pour atteindre chacune une capacité nominale de l'ordre de 60 000 tonnes de nickel métal par an. Chaque unité nécessitera un approvisionnement de l'ordre de 4 à 5 millions de tonnes de minerais par an.

Même si celle-ci n'est pas installée en Nouvelle-Calédonie, il doit être noté que le groupe SMSF détient également, à hauteur de 51 % en partenariat avec l'aciériste coréen Posco, une unité métallurgique construite à Gwanyang en Corée du Sud, d'une capacité nominale de 30 000 tonnes par an. Une seconde ligne de production sera bientôt ajoutée à cette unité pour atteindre 54 000 tonnes par an.

Comme l'indiquaient plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs, la question du nickel n'est pas en Nouvelle-Calédonie seulement un enjeu économique mais également un enjeu politique majeur en raison de sa contribution déterminante au rééquilibrage. L'ouverture de l'usine du massif du Koniambo a ainsi été saluée, de manière générale, par les personnes rencontrées comme une bonne nouvelle pour le territoire calédonien.

Pour vos rapporteurs, le rééquilibrage par l'activité minière doit se concilier avec la définition d'une stratégie du nickel cohérente sur l'ensemble du territoire. L'exercice de la compétence provinciale en matière de mines doit prendre en compte les orientations fixées au niveau territorial.

(1) Le projet Koniambo au Nord

Fin mai 2014, le projet de l'usine du Nord comptait 1 079 employés dont 27 % d'expatriés faisant face aux défis spécifiques de cette période de mise en marche et montée en régime.

La construction de la seconde ligne de production est maintenant terminée. Le 8 février 2014, il a été procédé avec succès à la première coulée de la seconde ligne de production de l'usine métallurgique. Cette étape majeure vient couronner la mise en service de la seconde ligne de production. Toutes les installations de l'usine métallurgique ont désormais passé avec succès l'ensemble des tests. Le rendement à pleine capacité, c'est-à-dire 60 000 tonnes de nickel contenu par an, est toujours annoncé pour courant 2015.

Vos rapporteurs ont visité cette usine aux proportions impressionnantes et qui constituent un projet industriel majeur pour la Nouvelle-Calédonie mais aussi pour la France.

L'entrée en production des dernières installations du complexe métallurgique met un terme aux contrats des quelque trois cents travailleurs encore dédiés à la construction. La démobilisation se poursuivra durant toute l'année 2014 pour aboutir en décembre 2014 à la dernière étape, la fermeture définitive de la base vie.

La réussite de l'installation de cette usine réside principalement dans la capacité dont les initiateurs du projet ont su faire preuve pour l'insérer dans son environnement immédiat. La visite de l'usine a permis à vos rapporteurs de constater que le dialogue avec les autorités coutumières a été maintenu, l'emploi local a été privilégié assurant des perspectives professionnelles aux jeunes Calédoniens sur tout le territoire et la préservation du milieu environnemental n'a pas été oubliée. Lors de son audition, Mme Anne Duthilleul a d'ailleurs plaidé en faveur de « *l'optimisation des retombées économiques pour le territoire* ».

La construction et le fonctionnement de cette usine a ainsi eu des effets spectaculaires pour les communes alentours. M. Joseph Goromido, maire de Koné, a ainsi indiqué à vos rapporteurs que la population de la ville est passée d'environ 4 000 habitants en 2008 à près de 10 000 habitants en 2014. Pour assumer les charges nées de cet accroissement démographique (réseaux d'eau, traitement des déchets, logement, etc.), une démarche intercommunale a été initiée entre les communes de Koné, de Voh et de Pouembout.

(2) Le projet Goro au Sud

La production de l'usine de Vale pour 2013 s'élève à 15 468 tonnes de nickel et 503 tonnes de cobalt concrétisant ainsi une montée en puissance jusque-là retardée par plusieurs incidents. La production a toutefois connu un coup d'arrêt en novembre 2013 avec la rupture d'une canalisation, puis le 7 mai 2014 avec le déversement accidentel d'une solution acide dans le creek de la Baie Nord. L'objectif de 40 000 tonnes ne pourra donc pas être atteint cette année.

Entre 2011 et 2013, la production minière du site a doublé, dépassant les 3 millions de tonnes sur l'année. La présence de cette usine continue de susciter de fortes oppositions locales, notamment de la part de la tribu voisine, en raison des craintes suscitées en matière environnementale et de la concertation limitée que l'entreprise d'origine entretenait avec les autorités coutumières.

C. LA RÉSORPTION DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET DES INÉGALITÉS SOCIALES : LE DÉFI DE LA « VIE CHÈRE »

La Nouvelle-Calédonie compte près de 55 000 entreprises mais seulement 6 000 d'entre elles emploient des salariés. Le tissu économique

regroupe donc essentiellement des petites et moyennes entreprises voire de très petites entreprises. Le poids de l'administration y est encore important puisque Mme Cherifa Linossier, représentante de la CGPME entendue par vos rapporteurs, avançait qu'un quart des salariés calédoniens sont employés dans le secteur public. Le secteur privé se distingue par la place de choix de l'industrie, grâce à l'activité minière, au risque d'ailleurs de l'hypertrophie de l'exploitation du nickel.

Du fait de son insularité et de la faible population qu'elle accueille, au regard des pays voisins tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la Nouvelle-Calédonie se situe à l'écart des circuits de distribution. Ajouté à des habitudes de consommation tournées vers les produits métropolitains et à des frais de transport maritime ou aérien, ce facteur explique le niveau moyen des prix particulièrement élevé. Mandaté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, l'Autorité de la concurrence nationale a dressé, dans ses rapports du 21 septembre 2012¹, un diagnostic qui a confirmé les obstacles à la libre concurrence. Ce phénomène a pu être aggravé par une fiscalité grevant les importations.

1. Des mouvements sociaux successifs et de grande ampleur

Cette situation a abouti à des mouvements sociaux en février 2011 puis mai 2013 qui se sont traduits par un mouvement général de grève et à des blocages notamment du port de Nouméa. Un sommet social réunissant les syndicats et le patronat aux côtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et sous l'égide de l'État a permis d'aboutir à la signature d'un protocole d'accord le 27 mai 2013. Il prévoyait une baisse immédiate de 10 % des prix sur 300 produits alimentaires et d'hygiène et sur 200 produits non alimentaires selon des listes établies conjointement entre l'intersyndicale, les distributeurs et les fournisseurs. De même, la liste des produits à marge contrôlée a été étendue à l'ensemble des produits qui bénéficient d'une exonération totale de droits et taxes à l'importation, les représentants des entreprises s'engageant sur la disponibilité de ces produits jusqu'au 31 décembre 2014, et à défaut, à leur remplacement.

En outre, le gel des prix à compter de la signature du protocole, et jusqu'au 31 décembre 2014, de l'ensemble des produits et services offerts en Nouvelle-Calédonie hors alcool, tabacs et boissons et produits sucrés a été décidé, sous réserve de strictes dérogations.

Le protocole envisageait enfin d'autres mesures nécessitant l'adoption de délibérations de la part du Congrès de la Nouvelle-Calédonie pour compenser les coûts de surenchérissement des produits du fait des coûts de

¹ Sollicités par le gouvernement calédonien, ces rapports traitaient des mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande distribution et des structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie.

transport du fret hors de l'agglomération de Nouméa, réformer les structures administratives de contrôle des prix et les obligations d'information des entreprises sur les prix qu'elles pratiquent.

2. Un effort croissant mais récent en faveur de la concurrence

Ces décisions se sont traduites par l'adoption de la loi du pays du 24 avril 2014¹ qui a créé l'autorité de la concurrence locale² et a introduit des règles de prévention et de sanction des pratiques anticoncurrentielles. Saisie par la présidente de l'assemblée de la province Sud, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs validé toutes les dispositions dont il était saisi, au vu notamment des « *particularités économiques de la Nouvelle-Calédonie* » ou de « *la situation particulière de la concurrence dans certains secteurs économiques en Nouvelle-Calédonie* »³. Lors de son audition devant votre commission le 12 novembre 2014, la ministre des outre-mer a indiqué que le recrutement des membres du collège et de son président était en cours.

Les représentants de l'intersyndicale entendus par vos rapporteurs ont relevé que ces avancées avaient été acquises grâce à la mobilisation de la population, 10 % de la population étant venu manifester à Nouméa. Mme Chérifa Linossier, représentant la CGPME, regrettait que les accords sociaux ne soient pas signés par les organisations patronales, à l'exception du protocole « vie chère » de 2013 conclu, selon elle, sous la pression de la rue.

Pour les représentants de l'intersyndicale, cette pression populaire a justement permis de faire avancer la question économique et sociale au sein d'une classe politique locale tournée essentiellement vers des débats institutionnels. Pour eux, les prochains affrontements ne seront pas autour de l'indépendance mais de la « vie chère » qui rend la vie quotidienne insupportable pour les foyers les plus modestes. M. David Meyer, secrétaire général de la fédération des fonctionnaires, voyait une illustration de cette déconnexion dans la baisse de la participation aux dernières élections provinciales qui étaient pourtant porteuses d'enjeux institutionnels importants.

Les représentants de l'intersyndicale ont précisé à vos rapporteurs qu'un obstacle à la concurrence était la faible culture du contrôle et de la sanction - à l'exception du domaine fiscal - donnant un sentiment d'impunité aux contrevenants. Ils dénonçaient également un manque de courage politique sur la question de la fiscalité, les ressources étant présentes mais n'aidant pas au

¹ Loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie

² Introduit par la loi organique du 15 novembre 2013, l'article 27-1 de la loi organique du 19 mars 1999 permet à la Nouvelle-Calédonie de créer des autorités administratives indépendantes aux fins d'exercer des missions de régulation dans un domaine relevant de ses compétences et de le doter de pouvoirs de réglementation, de sanction, d'investigation et de règlement des litiges.

³ Conseil constitutionnel, 1^{er} octobre 2013, n° 2013-3 LP.

développement économique. Ils ont plaidé particulièrement pour un « rééquilibrage » des impositions qui se caractérisent aujourd'hui par une prévalence des impôts indirects et un poids fiscal plus fort sur les revenus du travail que du capital, point que M. Daniel Ochida, représentant le MEDEF, a contesté par comparaison avec la métropole.

De leur côté, les représentants du patronat ont estimé que le défaut de concurrence résultait aussi du manque de soutien public à l'initiative entrepreneuriale. Ils soulignaient l'éclatement des compétences en matière de formation et d'enseignement entre les provinces, la Nouvelle-Calédonie et, dans une moindre mesure, l'État. À titre d'exemple, les procédures règlementaires en matière de formation continue peuvent différer d'une province à l'autre : M. Xavier Benoist, président de la fédération des industries de Nouvelle-Calédonie, dénonçait un « *labyrinthe* » pour les entreprises. M. Jean-Louis Laval, représentant l'Union professionnelle artisanale, a tempéré ce constat en estimant que le découpage provincial n'empêchait pas en lui-même la création d'entreprises.

Le patronat a souligné la conjoncture défavorable avec la baisse de la consommation intérieure et de la commande publique, principalement dans le secteur du bâtiment. Ses représentants se sont retrouvés sur la nécessité de maintenir les dispositifs de défiscalisation mais en souhaitant une plus forte réactivité dans la délivrance des agréments, le temps de l'administration n'étant pas forcément celui de l'entreprise.

3. Des inégalités sociales persistantes

S'agissant des inégalités sociales, la Nouvelle-Calédonie est marquée par une situation plus dégradée qu'en métropole. En prenant en compte, l'indice de Gini¹, la Nouvelle-Calédonie se situe à un niveau intermédiaire (0,32), moins égalitaire que la France (0,42), l'Australie (0,35) et la Nouvelle-Zélande (0,36) et même que Mayotte (0,46) ou Wallis-et-Futuna (0,50).

M. Guénant-Janson, secrétaire général de l'Union des syndicats des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie, a souligné que « *l'injustice sociale recoupe aussi un problème ethnique* » car les personnes les plus touchées résident dans les îles et à l'extrême-nord de la Grande Terre.

Les représentants de Calédonie ensemble ont également insisté sur l'effort à mener en matière de logement pour satisfaire les besoins croissants sur le Grand Nouméa. M. Philippe Michel, président de l'assemblée de la province Sud, a relevé que le prix de revient moyen du logement social est de 25 % supérieur à celui d'un département d'outre-mer, ce qui rendrait indispensable le maintien des mécanismes de défiscalisation et de la contractualisation avec l'État sur la période 2016-2020 pour l'équilibre financier global des opérations

¹ Mesure statistique de la dispersion d'une distribution dans une population donnée, l'indice de Gini varie de 0 à 1, 0 signifiant l'égalité parfaite et 1 traduisant une inégalité maximale.

de construction. Cette action est prioritaire compte-tenu des demandes en logement, 15 % à 20 % du parc social étant suroccupé.

4. Des réformes annoncées

Les 20 et 21 août 2014, s'est tenue à Nouméa la conférence économique, sociale et fiscale qui a conclu, sous la forme d'un agenda partagé, à des réformes de nature à « orienter le modèle économique calédonien vers un développement endogène plus compétitif et plus profitable à tous ».

Cet accord a été conclu par les formations politiques locales, les représentants syndicaux et patronaux, les représentants du gouvernement calédonien et le représentant de l'État. Ces conclusions, particulièrement ambitieuses, nécessitent pour certaines d'entre elles l'adoption d'une loi du pays.

Le volet fiscal de l'agenda partagé est le plus important puisqu'il vise à mieux répartir la charge fiscale entre contribuables et à assurer le financement pérenne des régimes sociaux. Une refonte globale de la fiscalité locale est envisagée avec notamment la mise en place d'une contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 2 % sur l'ensemble des revenus bruts du capital et du travail et d'une taxe générale à la consommation (TGA) pour moderniser les impositions indirectes.

En matière économique, plusieurs mesures ont été adoptées pour améliorer le pouvoir d'achat des Calédoniens. L'État interviendra sur la question des frais bancaires, qui relève encore de sa compétence, puisqu'un rapport¹ de juin 2014 de M. Emmanuel Constans recommande la convergence avec les tarifs métropolitains. Une première baisse significative a été permise grâce à l'accord de concertation² conclu le 23 décembre 2013 entre les banques calédoniennes et le Haut-Commissaire de la République.

Les aspects sociaux appelleront l'intervention du Congrès. Il est en effet prévu de modifier le cadre légal pour étendre la protection de l'emploi local à la fonction publique calédonienne, également de renforcer l'intéressement et la participation des salariés au résultat de l'entreprise ou d'instaurer une aide aux frais de garde d'enfants, un régime de complémentaire santé ou encore un régime de retraite obligatoire pour les retraités indépendants.

*

* *

¹ Emmanuel Constans, *La tarification des services bancaires dans les départements et collectivités d'outre-mer*, juin 2014.

² Cet accord est prévu par la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013.

Lors de ce déplacement, vos rapporteurs ont cherché à mieux appréhender le devenir de la Nouvelle-Calédonie. Ils ont retiré des échanges qu'ils ont conduits et des visites qu'ils ont effectuées dans les trois provinces le constat que des progrès importants avaient été effectués depuis 1988, date des accords de Matignon et surtout depuis l'Accord de Nouméa.

La Nouvelle-Calédonie a retrouvé la paix civile et pose les jalons pour construire le destin commun de la société calédonienne. Le rééquilibrage suit son cours et, s'il n'est pas achevé à ce jour, il produit ses premiers effets tangibles dont le principal symbole est l'inauguration par le Président de la République, le 17 novembre 2014, de l'usine du Nord.

Un des progrès notables est, grâce à l'institution des provinces dotées de larges pouvoirs, l'émergence d'un nouveau vivier d'élus locaux actifs et compétents.

Par-delà la question institutionnelle - la Nouvelle-Calédonie étant depuis plusieurs décennies un laboratoire de solutions inédites -, la Nouvelle-Calédonie doit affronter à la fois les nouveaux enjeux économiques et le défi social et ethnique qu'est le « processus de décolonisation » engagé par l'Accord de Nouméa. À cet égard, le respect de l'identité kanak est une composante essentielle de la définition du destin commun.

La jeunesse kanak est à l'évidence attirée par le monde de vie urbain et en interrogation sur les conséquences de son appartenance à la coutume. Cette évolution oblige les formations politiques locales à prendre en compte les aspirations des nouvelles générations. La politique d'éducation et de formation professionnelle, telle qu'elle a été évoquée plus haut à propos des transferts de compétences, sera déterminante pour l'avenir partagé du territoire. Dans le sillage de la poignée de mains fondatrice entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou en 1988, les Calédoniens doivent définitivement emprunter le chemin de la réconciliation et bâtir ensemble les conditions de la concorde.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 19 novembre 2014

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Comme d’autres sénateurs l’avaient fait avant nous, nous nous sommes rendus en Nouvelle-Calédonie pendant une semaine. Nous y avons été accueillis par de nombreux responsables locaux, notamment notre collègue Pierre Frogier. Nous avons entendu l’ensemble des responsables politiques, les services de l’État, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président du Congrès, les présidents des trois provinces, des élus municipaux, les représentants des organisations patronales et syndicales, les chefs de cour et de juridictions locales, les autorités coutumières, les représentants de la sécurité civile, soit une trentaine d’auditions.

Les accords de Matignon en 1988 puis celui de Nouméa en 1998 ont initié un processus institutionnel inédit qui a ramené la paix civile après des troubles graves. Nous nous sommes appuyés sur les rapports de Christian Cointat et Bernard Frimat de 2011 ainsi que sur celui de nos collègues députés Urvoas, Bussereau et Dosière de 2013. Nous avons reçu Alain Christnacht et Jean-François Merle, auxquels le Gouvernement a confié une mission d’écoute et de conseil. Le président de la République vient de se rendre sur l’archipel où il a tenu des propos extrêmement équilibrés.

La transcription de l’Accord de Nouméa par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 a doté le territoire d’une autonomie sans équivalent dans notre pays. Depuis 1946, la Nouvelle-Calédonie a connu huit statuts différents. Celui qui est issu de l’Accord de Nouméa conforte les provinces qui apparaissent désormais comme l’instance décisionnaire principale. Malgré des ressources fiscales propres restreintes, les provinces font preuve d’une vitalité incontestable.

S’agissant des élections provinciales, le droit de vote est restreint. Le Conseil constitutionnel a imposé un corps électoral « glissant ». Évoquant avec nous la situation des 23 000 résidents calédoniens sans droit de vote, qu’il qualifie de « sujets calédoniens », par opposition aux citoyens, M. Gaël Yanno, le président du Congrès, a souligné l’importance de la question de la composition du corps électoral.

Le Congrès, autrefois divisé entre indépendantistes et non-indépendantistes, comprend aujourd’hui cinq groupes différents.

Comme l’a rappelé avec fierté le président Yanno, le Congrès, doté de la faculté de voter des lois du pays soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, constitue la troisième assemblée législative française.

Mme Cynthia Ligeard, présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, nous a décrit celui-ci comme une machine lente. Le consensus doit y être assuré à chaque instant afin d'éviter le blocage. Malgré la bonne entente des membres du gouvernement, la coexistence en son sein de deux camps ne favorise pas l'efficacité de l'institution. Nous reviendrons sans doute sur « l'affaire des deux drapeaux ». Selon Mme Ligeard, la réalité du pouvoir se situe dans les provinces. Le décalage entre l'affichage institutionnel et la réalité suscite l'incompréhension de la population.

S'agissant de l'exercice des compétences de l'État, la distance avec Paris est compensée par une entraide des services déconcentrés entre eux, par exemple la police et la gendarmerie. De même, une forte solidarité existant avec les services de l'administration pénitentiaire en raison de ce qu'il appelle l'éloignement du camp de base qui a été soulignée par le directeur de la prison de Nouméa. Le rapport de Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, n'a pas seulement marqué les esprits. Il a été fort utile et a débouché sur des travaux. Des progrès restent à faire dans les quartiers disciplinaires et d'isolement qui reçoivent les détenus dans des conditions indignes. Par ailleurs, les moyens budgétaires sont alloués en fonction des standards métropolitains sans égard pour le coût plus élevé des achats, ce qui débouche sur des impayés. Comme cela est souvent le cas, l'établissement s'adapte à son budget et non l'inverse. Le projet de déménagement de la prison, fort coûteux, a été heureusement abandonné. Enfin, sujet d'étonnement, 95 % des détenus sont Kanaks, 5 % sont européens.

La répartition des compétences entre l'État et les autorités locales dans les domaines régaliens - justice, formation professionnelle - n'est pas toujours cohérente et appelle des ajustements. Sur de nombreux sujets, tels l'entrée et le séjour des étrangers, la délivrance des visas, le maintien de l'ordre, la communication audiovisuelle, les contrats d'établissement avec les universités, la coopération est prévue. Partisan de l'indépendance, M. Paul Néaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord, a regretté que le transfert des compétences régaliennes ne soit pas préparé dans la perspective d'une réponse positive au référendum d'autodétermination. Les autorités de l'État exercent encore un magistère d'influence important. Notre collègue Pierre Frogier souhaite qu'elle demeure et que l'État garde toute sa part dans le processus en cours.

Le transfert des compétences non régaliennes est bien avancé. Il est achevé en ce qui concerne la police, la sécurité de la circulation aérienne, la sécurité maritime interne, la sauvegarde de la vie en mer, l'enseignement primaire et secondaire public, l'enseignement privé, le droit civil et commercial, la sécurité civile. Nous avons d'ailleurs été alertés lors de notre visite du centre de crise de Nouméa sur un certain nombre de difficultés. Les disparités en matière d'équipements sont très importantes entre les communes. L'établissement public d'incendie et de secours dont la création

était prévue par l'ordonnance du 15 février 2006 n'a pas vu le jour. Selon le directeur de la sécurité civile et de la gestion des risques, les compétences ont été transférées administrativement sans réflexion sur l'incidence pratique et financière de ces transferts.

En matière d'éducation, le vice-recteur nous a déclaré que le paiement du salaire des enseignants par l'État était un frein à l'indépendance. Cela dit, le transfert de compétences est réalisé avec un accompagnement de l'État pour l'enseignement primaire et secondaire.

MM. Frogier et Yanno s'inquiètent de la soutenabilité de certains transferts ; ils ont évoqué la « vitrification » du droit du travail et des assurances relevant de longue date de la compétence des autorités calédoniennes et les difficultés concernant le droit civil et le droit commercial.

Le transfert a également été réalisé pour les établissements publics de l'État : l'office des postes et télécommunications, l'institut de formation des personnels administratif, celle de développement de la culture kanak, le centre de documentation pédagogique sont déjà sous tutelle calédonienne, mais pas l'agence de développement rural et d'aménagement foncier.

L'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 suscite des débats. Les non-indépendantistes estiment que le transfert prévu par ce texte des dernières compétences en matière de communication audiovisuelle, d'enseignement supérieur, des règles relatives à l'administration des provinces, au contrôle de légalité et au régime comptable et financier des établissements publics, est optionnel. Les indépendantistes jugent au contraire qu'il s'impose.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – La consultation référendaire doit avoir lieu, en tout état de cause, avant 2019 si elle n'est pas demandée avant par la majorité des trois cinquièmes des membres du Congrès, ce qui est hautement improbable au regard des résultats des dernières élections provinciales. A défaut de demande d'ici fin 2018, l'État devra l'organiser.

Les indépendantistes et une partie des non-indépendantistes, comme *Calédonie ensemble*, sont favorables à l'organisation du référendum. L'autre partie du camp non-indépendantiste, dont notre collègue Pierre Frogier, souhaite un troisième accord négocié de manière consensuelle sur le modèle de ceux de Matignon et de Nouméa pour éviter les risques de tension et de ralentissement des investissements, liés selon eux à l'organisation d'un référendum dont les résultats peuvent au demeurant être anticipés.

En 1998, lors de la signature de l'Accord de Nouméa, l'État s'est engagé à organiser un référendum. En dépit de l'ouverture de M. Jean-Marc Ayrault, il n'y a pas de consensus sur une alternative au référendum. Comme le souhaite la majorité des forces politiques, le référendum aura sûrement lieu. Le président de la République a rappelé ce cadre.

Le rapport établi par MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien à la suite d'une mission confiée par M. François Fillon puis confirmée par M. Jean-Marc Ayrault, rappelle qu'aucun modèle institutionnel ne peut être plaqué sur la situation calédonienne dont l'évolution institutionnelle sera nécessairement originale et créative. Plusieurs solutions sont possibles dont celle évoquée d'un accès à la pleine souveraineté assorti du maintien d'un lien privilégié entre une Nouvelle-Calédonie souveraine et la France ; un accord de partenariat pourrait être conclu sur un pied d'égalité entre ces deux nouveaux pays, comme pour Monaco, le Liechtenstein ou la Micronésie, et un statut privilégié pourrait être accordé aux ressortissants de l'État partenaire constitue une seconde voie crédible. Un statut d'autonomie étendue, à l'instar de celui des îles Cook par rapport à la Nouvelle-Zélande, avec une révision de la Constitution française pour pérenniser des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie sur l'exercice des compétences régaliennes, sur la représentation du territoire au niveau national, sur l'équilibre des pouvoirs et le fonctionnement des institutions ou encore les droits attachés à la citoyenneté calédonienne.

Dans la perspective de ce référendum, la question de l'élaboration de la liste électorale des citoyens appelés à y participer – qui est distincte de la liste pour les élections provinciales – soulève plusieurs interrogations.

Les représentants des formations politiques ne remettent pas en cause les critères d'admission à voter fixés par la loi organique du 19 mars 1999 qui a fidèlement traduit l'Accord de Nouméa sur ce point. Il y a localement un consensus sur la nécessité d'élaborer cette liste au plus tôt, préoccupation que nous partageons afin d'éviter des polémiques sur les conditions du vote. Une divergence existe sur le rôle de la commission administrative chargée d'élaborer cette liste au niveau de chaque commune. Certains indépendantistes récusent son intervention. Le Gouvernement envisage le dépôt d'un projet de loi organique début 2015 pour modifier la procédure.

Si la question institutionnelle focalise les débats de la classe politique, les questions d'ordre social et économique méritent une certaine attention. La Nouvelle-Calédonie est en effet engagée dans un processus de rééquilibrage et de décolonisation inédit ; 30 % de la population calédonienne est d'origine européenne, plus de 40 % d'origine mélanésienne ; environ 10 % est originaire des îles Wallis et Futuna – il y a davantage de Wallisiens et Futuniens vivant en Nouvelle-Calédonie que dans ces deux îles.

L'Accord de Nouméa affirme que l'identité kanak doit être préservée. Plusieurs rencontres ont été précédées d'un geste coutumier. La coutume est un aspect essentiel de l'organisation sociale kanak même si les plus jeunes, attirés par la vie en ville plutôt qu'en tribu, lui accordent moins

d'intérêt. La coutume évolue et doit prendre compte leurs aspirations, ainsi que celle des femmes.

Longtemps synonyme d'inégalité par rapport aux citoyens français, le statut de droit coutumier a été consacré par l'Accord de Nouméa. Droit commun et droit coutumier sont désormais appliqués par la justice, les assesseurs coutumiers apportant aux magistrats la connaissance de ce droit qui, du fait de son oralité, n'a jamais été codifié. La loi organique du 15 novembre 2013 a instauré une « passerelle procédurale » pour remédier à la situation des victimes relevant du droit coutumier qui devaient, après la condamnation définitive des auteurs de l'infraction, introduire un recours civil pour obtenir réparation. Désormais, la juridiction pénale compétente, dans sa formation de droit commun et en l'absence de demande contraire de l'une des parties, peut statuer sur les intérêts civils. En cas d'opposition de l'une des parties, cette juridiction est complétée par des assesseurs coutumiers. Des solutions équitables sont trouvées pour la prise en compte du statut coutumier.

Le préambule de l'Accord de Nouméa rappelle l'appropriation des terres coutumières au cours de la colonisation. Les accords de Matignon ont créé l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) qui acquiert des terres coutumières pour les restituer aux clans auxquels elles appartenaient. Depuis sa création, l'ADRAF a attribué 97 000 hectares. Ainsi, les terres coutumières occupent désormais 17 % de l'espace de la Grande Terre. L'Accord de Nouméa prévoit le transfert de l'ADRAF, avec son personnel et ses missions, à la Nouvelle-Calédonie sur demande à la majorité simple du Congrès. Malgré la concertation menée pour préparer ce transfert, ni une demande formelle, ni un calendrier précis n'ont à ce jour été transmis à l'État qui exerce encore la tutelle sur l'ADRAF. Cela suscite des interrogations sur les missions de l'ADRAF dans l'avenir et l'achèvement de la réforme foncière. Plusieurs autorités coutumières préfèrent que cette question soit résolue sous la tutelle de l'État jugé plus impartial, un besoin d'État qui nous a surpris.

Les autorités coutumières jouent un rôle éminent dans la régulation de la vie sociale. Le Sénat coutumier, composé de 16 membres désignés selon les usages de la coutume et dépourvu de rôle décisionnel, est toujours en quête de sa légitimité depuis sa création. Son initiative de publier une charte des valeurs kanak est de nature à favoriser une meilleure compréhension de la culture kanak et à conforter l'utilité de l'institution. Les membres du Sénat coutumier ont regretté que l'approche du pluralisme normatif, assurant la coexistence du droit écrit et du droit coutumier, ne soit pas encore aboutie ; la charte pourrait y contribuer. Les autorités coutumières souhaitent participer à la médiation pénale, comme l'évoque explicitement l'Accord de Nouméa.

La construction d'un destin commun est l'objectif partagé par toutes les communautés qui composent la population calédonienne.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Les accords de Matignon et de Nouméa ont fait du rééquilibrage du territoire un objectif central, compte tenu de l'inégalité de développement des provinces. La réalisation de certains équipements, tels que la route transversale de la province Nord, y contribue.

L'instauration d'une clé de répartition des moyens financiers des provinces établit une solidarité entre elles. Les dotations versées par l'État sont ainsi réparties non en fonction du poids démographique mais de façon à corriger les déséquilibres. Les dotations en fonctionnement profitent pour 50 % à la province Sud, pour 32 % à la province Nord et pour 18 % aux îles ; 40 % des dotations d'équipement sont versées à la province Sud, 40 % à la province Nord et 20 % aux îles Loyauté. Cette clé de répartition est contestée par la province Sud qui connaît une importante croissance démographique (les trois quarts de la population calédonienne habitent le grand Nouméa). Toutefois son maintien s'avère nécessaire, d'autant que les dispositifs de défiscalisation bénéficient au Sud et que la province des îles Loyauté demeure pénalisée par la distance, la division en trois îles et le coût des transports. Le maintien de ce correctif apparaît légitime.

Une politique active de formation constitue une seconde voie de rééquilibrage. La nécessité de préparer l'accès des jeunes aux fonctions d'encadrement figure dès les accords de Matignon. Les programmes « 400 cadres » et « cadres avenir », élargis au secteur privé, ont favorisé l'insertion d'une élite locale. Ces efforts doivent être renforcés, notamment dans le domaine des professions juridiques qui restent l'apanage des non calédoniens. La préférence locale étant difficile à mettre en œuvre dans la fonction publique d'État en raison des règles constitutionnelles, appelle imagination et souplesse, notamment pour les postes d'encadrement.

La Nouvelle-Calédonie réalise 6 % des extractions mondiales de nickel et disposeraient de 17 % des réserves mondiales de ce minerai. L'exploitation de cette richesse, dont l'encadrement relève de la compétence des provinces, doit être organisée de manière équitable afin de contribuer au développement territorial. Le secteur est très concentré au niveau mondial. La consommation de nickel augmente. En Nouvelle-Calédonie, quatre sociétés majeures se partagent le marché, dont la SLN est la plus ancienne. Une stratégie commune de l'ensemble de ces acteurs devrait être mise en œuvre. En outre, afin d'éviter les dangers d'une mono-industrie, Mme Anne Duthilleul a plaidé pour que les ressources financières du nickel servent aussi à la diversification économique.

La construction de l'usine de Koniambo, portée avec conviction et persévérance par M. Paul Néaoutyine, répond à une attente de tous les Calédoniens. Nous avons constaté l'ampleur impressionnante du projet et la bonne insertion du chantier dans l'environnement. L'emploi local y a été privilégié. L'environnement n'a pas été oublié.

Le rééquilibrage est en marche. Il est loin d'être achevé. Les défis de la « vie chère » restent à l'origine d'inégalités sociales. La Nouvelle-Calédonie pâtit de son insularité, du faible nombre de ses habitants - 250 000 - de l'habitude prise par ces derniers de consommer des produits métropolitains comme de sa situation à l'écart des grands circuits de distribution. Les prix très élevés qui en résultent ont provoqué des mouvements sociaux durs en 2011 et 2013. Les négociations entamées entre le patronat et les syndicats, sous l'égide de l'État, y ont mis fin. En 2013, un protocole d'accord a prévu le gel immédiat des prix, la baisse de 10 % du prix des produits de première nécessité et des mesures de contrôle des prix. Une autorité locale de la concurrence a été créée. Une loi du pays « anti-trust » a été adoptée. Selon les représentants syndicaux, les progrès sont dus à la forte mobilisation sociale. La question sociale est plus importante pour l'opinion que la question institutionnelle qui mobilise tant la classe politique.

Les fortes inégalités sociales se superposent aussi aux différences ethniques. L'accès au logement est au cœur des difficultés, notamment dans l'agglomération de Nouméa. La conférence économique, sociale et fiscale tenue les 20 et 21 août 2014 à Nouméa a élaboré un agenda des réformes nécessaires. Le chantier, qui concerne la fiscalité, les frais bancaires, la protection de l'emploi local, est immense. Des lois du pays devront être votées. Un travail considérable attend les institutions calédoniennes et l'État qui les épaulent.

Ce déplacement a été l'occasion d'évaluer sur place le devenir de la Nouvelle-Calédonie. Des progrès importants ont été effectués depuis 1988 et surtout 1998. La Nouvelle-Calédonie a retrouvé la paix civile. Elle a posé les jalons pour construire le destin commun de la société calédonienne. Le rééquilibrage en cours produit ses premiers effets tangibles ; un vivier d'élus locaux, actifs et compétents a émergé dans toutes les provinces. Par-delà la question institutionnelle, la Nouvelle-Calédonie doit affronter de nouveaux enjeux économiques ainsi que le défi social et ethnique du processus de décolonisation. Le respect de l'identité kanak est une composante essentielle du destin commun. La jeunesse kanak est attirée par les modes de vie urbains. Les formations politiques locales devront prendre en compte ses aspirations. L'éducation et la formation professionnelle seront déterminantes pour l'avenir et le partage du territoire. Les Calédoniens doivent prendre le chemin de la réconciliation et bâtir ensemble les conditions de la concorde.

M. Philippe Bas, président. - Je vous remercie pour ce rapport très complet. La Nouvelle-Calédonie de 2014 est différente de celle de 1988 et de 1999, du point de vue démographique, économique, institutionnel et politique. Nos rapporteurs ont rappelé les récentes tensions sociales que l'État a apaisées après avoir réuni les parties prenantes. La question du logement a revêtu une grande acuité dans certaines parties du territoire.

Le référendum prévu par les textes a contribué à rétablir la paix sur le territoire. La question de l'indépendance, dont l'on avait différé la

formulation, se pose désormais dans de nouveaux termes. L'on n'est plus dans la perspective univoque qui avait été conçue. Décidément, les déplacements outre-mer sont utiles à notre commission.

M. Pierre Frogier. - Je vous remercie pour l'attention que vous portez à la Nouvelle-Calédonie, dont je ne saurais traiter avec le même recul que vous. Élu local depuis 1977, j'ai été maire du Mont-Dore à partir de 1984. Entre cette date et 1988, j'ai dû affronter des barrages et des balles ont sifflé à mes oreilles.

Si l'on veut comprendre la situation, il faut remonter au 18 novembre 1984, lorsqu'Eloi Machoro a brisé une urne à Canala. Thio a ensuite été pris en otage par le FLNKS pendant plusieurs semaines ; les gendarmes ont été désarmés. Hier, 400 personnes y ont manifesté en tenant des propos assez agressifs.

L'Accord de Nouméa, que j'ai négocié et signé, prévoit d'ici 2019 un référendum d'autodétermination et je crains que ce choix manichéen ne réveille une lutte bloc contre bloc. Je me battraï de toutes mes forces pour éviter cet affrontement. Avant de quitter la Nouvelle-Calédonie, le président François Hollande a prononcé un discours devant les élus puis il a été interviewé par France Ô : il a dit que la France serait toujours présente en Nouvelle-Calédonie, quel que soit son statut. Il a estimé que son rôle n'était pas d'imposer sa solution, mais qu'il valait toujours mieux parvenir à une solution consensuelle. Il espère que la consultation pourra ressembler plutôt que diviser. J'approuve bien évidemment ces propos - je tiens à votre disposition la lettre ouverte que je lui ai adressée, mais comment imaginer que la consultation va réduire l'antagonisme fondamental entre les pro et les anti-indépendantistes ? Comment croire à une solution qui exclurait la France alors qu'en mai 2014, le rapport de forces donnait 60 % en défaveur de l'indépendance ?

Le corps électoral est contesté. L'Accord de Nouméa prévoyait qu'il serait « glissant ». Comme la loi du 19 mars 1999 n'était pas claire, le Conseil constitutionnel l'a interprétée. La majorité de l'époque a alors voté, à la demande des indépendantistes, la révision constitutionnelle de 2007. Aujourd'hui, la jurisprudence de la Cour de cassation va plus loin que la volonté du constituant. Une loi organique sur la procédure ne suffira pas. Les indépendantistes ont porté le débat sur le corps électoral provincial devant l'ONU. Tant que cette question ne sera pas réglée, il ne sera pas possible d'organiser un référendum. Contrairement à ce qu'a indiqué le Gouvernement lors du dernier comité des signataires, ce n'est pas en créant une nouvelle commission administrative qu'on résoudra ce problème avant tout politique. En début d'année, j'ai proposé au Premier ministre de convoquer un comité des signataires extraordinaire, mais il n'a pas donné suite.

Je regrette que les gouvernements successifs ne se soient pas plus impliqués dans ce dossier. Les réunions du comité des signataires ne servent pas à grand-chose. Un haut fonctionnaire m'a dit être là pour nous expliquer comment nous passer de ce dont nous avons besoin...

Pour revenir sur les propos de Mme Tasca sur la clé de répartition : depuis 1988, l'État verse en effet une dotation d'investissement. Mais la dotation de fonctionnement repose sur la fiscalité locale qui est répartie entre chacune des provinces. Cette clé de répartition peut aussi être modifiée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Or la province Sud, soit les trois-quarts de la population, consacre 60 % de ses dépenses de fonctionnement à la santé et à l'enseignement. L'exercice 2015 sera un numéro d'équilibriste. Un rééquilibrage de cette clé est donc nécessaire.

Je partage les propos de mes collègues sur l'identité kanak, au centre de l'Accord de Nouméa. Il est essentiel que le drapeau kanak soit devenu celui de l'identité, et non de la violence. Le Sénat coutumier, auquel je l'avais remis avec Charles Pidjot, l'a voulu ainsi et il doit flotter à côté du drapeau bleu blanc rouge. Je regrette que la majorité ne soit pas capable de reconnaître cette réalité : contrairement à l'Australie qui n'a pas su reconnaître sa population originelle, notre République prend acte de l'identité particulière - kanak, mais aussi océanienne - de la Nouvelle-Calédonie. Voilà la réalité sur laquelle nous construirons une nouvelle solution évitant un scrutin d'autodétermination qui dresserait les uns contre les autres, car la revendication indépendantiste est avant tout identitaire et non pas en rupture avec la France.

M. Jean-Jacques Hyest. - Je remercie Pierre Frogier d'avoir exprimé ce qu'il a vécu de cette histoire complexe, que la commission des lois a toujours suivie avec une grande attention.

Pour ma part, je considère que le Conseil constitutionnel a mal interprété notre volonté en 1999 et nous avons dû y revenir avec une révision constitutionnelle en 2007. Certains craignent des violences à l'occasion du référendum, mais nous savons tous quel en sera le résultat. Je suis en revanche inquiet de l'évolution de la société calédonienne, notamment chez les jeunes. Comment parler de rééquilibrage entre les provinces alors que la concentration de la population s'accroît dans l'agglomération de Nouméa ? Certes, de beaux immeubles sortent de terre, mais aussi des bidonvilles, tandis que l'alcool et la drogue se répandent. Je ne suis pas sûr que le nickel offrira des emplois à tous les jeunes.

Cette collectivité, qui a beaucoup de potentialités, doit encore trouver sa place : ce débat me semble bien plus important pour l'avenir que celui sur le corps électoral.

M. Simon Sutour. - Merci à nos collègues pour cet excellent travail. Les choses changent, dites-vous. Sans doute, mais pas si vite que cela, car lorsque nous sommes allés en Nouvelle-Calédonie avec Jean-Jacques Hyest

et Christian Cointat en 2003, les constats que nous avons formulés étaient sensiblement identiques aux vôtres. Il est vrai qu'à l'époque, le débat sur la consultation était bien plus apaisé, car encore lointain. Le centre pénitentiaire connaissait déjà une situation dramatique.

M. Jean-Jacques Hyest. - Un nouvel établissement était prévu.

M. Simon Sutour. - Ce n'aurait peut-être pas été une mauvaise option. Depuis, M. Delarue est venu et les choses se sont améliorées.

Lorsque nous sommes allés à Nouméa, M. Pierre Frogier était président du gouvernement et il nous avait fort bien reçus. Nous avons été la première délégation à nous rendre à Ouvéa après les événements dramatiques qui s'y étaient déroulés.

Comme le dit Jean-Jacques Hyest, le problème n'est pas l'indépendance : il n'est qu'à constater la situation du Vanuatu pour s'en persuader. La question centrale est celle de l'identité kanak. Même s'ils ne sont pas parfaits, les accords de Matignon et de Nouméa ont été signés : si l'on ne parvient pas à une solution consensuelle après avoir accompli les gestes nécessaires, le référendum devra avoir lieu. Pour ce qui est du corps électoral, nous devons respecter les grands principes républicains, à savoir que les citoyens sont égaux entre eux.

M. François Grosdidier. - Bien que n'ayant jamais été en Nouvelle-Calédonie, j'ai le sentiment que la question sociale a quelques similitudes avec celles que nous rencontrons en métropole : des minorités se sentent bafouées dans leur identité et sont confrontées à des problèmes sociaux. Pour ce qui est du référendum, nous devons respecter notre parole. Il n'est pas possible de différer éternellement ce scrutin. Enfin, il serait choquant que, lors du vote, le corps électoral ne soit pas celui des citoyens : nous serions en totale contradiction avec les principes fondamentaux de notre République.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

M. Pierre-Yves Collombat. - Nous ne pouvons pas ne pas organiser ce référendum. Cela dit, la question sera évidemment clivante. Enfin, nous devons faire en sorte que le résultat de cette consultation soit acceptable par ceux qui n'auront pas gagné. Pensez-vous que nous serons prêts ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. - Tous les syndicats de Nouvelle-Calédonie nous ont dit que leur principal problème n'était pas le référendum, mais la question économique et sociale.

Les perdants auront sans doute du mal à accepter le résultat du vote, mais il me semble difficile de ne pas procéder à cette consultation. D'ici deux ans, il est indispensable de parvenir à un accord sur la composition du corps électoral. La clef est politique, sans accord sur le corps électoral, il y aura une élection sur l'élection. Il faut trouver un accord maintenant.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Notre collègue Pierre Frogier nous a dit que des conflits pourraient intervenir en Nouvelle-Calédonie à l'occasion du référendum, mais le risque n'est-il pas plus fort en l'absence de scrutin ? On ne peut oublier que 40 % de la population est favorable à l'indépendance. S'il est très important de ne pas arriver à une solution binaire, il me paraît compliqué de faire autrement. La Cour européenne des droits de l'homme a autorisé seulement un gel temporaire du corps électoral.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait franchir l'étape du référendum pour que ce ne soit plus l'unique objet du débat politique. Après quoi, le chantier des réformes sera colossal.

Je suis néanmoins optimiste car les communautés ont appris à travailler ensemble et les élites des deux camps se connaissent bien. Une fois purgée la question référendaire, les communautés pourront bâtir ensemble leur destin commun, car elles n'ont pas d'autre choix. N'oublions pas l'histoire : un peuple d'origine a été colonisé par des colons venus d'ailleurs. J'espère que les communautés se mettront autour de la table pour apporter des réponses concrètes aux questions qui se posent, quelle que soit l'issue du référendum.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – En période électorale, un camp a travesti le message initial des « deux drapeaux », si bien que ce message n'a pas été aussi important qu'espéré.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Si l'on renonce au référendum, il n'y aura pas d'accord. Le référendum ne pourrait-il pas être le prélude à un nouvel accord ?

La commission autorise la publication du rapport d'information relatif à la Nouvelle-Calédonie.

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Mercredi 30 juillet 2014

- 9 h 10 Arrivée à l'aéroport de la Tontouta en provenance de Wallis
_____ **Nouméa** _____
- 12 h 00 Déjeuner de travail avec le corps préfectoral
- 13 h 30 Entretien avec M. Gaël Yanno, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie
- 15 h 00 Entretien avec M. Pierre Frogier, sénateur de la Nouvelle-Calédonie et M. Maurice Ponga, député européen
- 16 h 30 Entretien avec M. Philippe Gomès, député de la 2^{ème} circonscription de la Nouvelle-Calédonie
- 18 h 00 Entretien avec le colonel Jean-Philippe Guérin, commandant de la de la gendarmerie pour la Nouvelle-Calédonie et le commissaire divisionnaire Philippe Rota, directeur de la sécurité publique
- 19 h 30 Dîner de travail avec MM. Jean Lèques, maire honoraire de Nouméa, Simon Loueckhote, sénateur honoraire de la Nouvelle-Calédonie et Harold Martin, ancien président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Jedi 31 juillet 2014

- 8 h 30 Visite du centre pénitentiaire de Nouméa et échanges avec son directeur, M. Jean-Christophe Lagrange, le personnel pénitentiaire et des détenus
- 10 h 00 Geste coutumier et entretien avec M. Jean Kays, président du sénat coutumier et les membres du sénat coutumier
- 12 h 30 Déjeuner de travail avec M. Adolphe Digoué, premier vice-président de l'association des maires de Nouvelle-Calédonie, maire de Yaté et avec M. Éric Gay, président de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie, maire du Mont-Dore
- 14 h 30 Entretien avec une délégation de l'Union calédonienne

- 15 h 30 Entretien avec une délégation de Calédonie ensemble
- 16 h 30 Entretien avec une délégation du parti travailliste
- 18 h 00 Entretien avec Mme Sonia Lagarde, députée de la 1^{ère} circonscription de la Nouvelle-Calédonie et maire de Nouméa
- 20 h 00 Dîner de travail avec M. Thierry Drack, premier président de la cour d'appel de Nouméa, Mme Annie Brunet-Fuster, procureure générale près la cour d'appel de Nouméa et Mme Claire Lanet, procureure de la République près le tribunal de première instance de Nouméa

Vendredi 1^{er} août 2014

- 7 h 30 Petit-déjeuner de travail avec Mmes Claudine Wery et Anne Pitoiset, journalistes

Lifou

- 12 h 00 Geste coutumier à la grande chefferie du Wetr
- 12 h 40 Buffet à la résidence du commissaire délégué de la République des îles Loyauté en présence des fonctionnaires locaux
- 14 h 00 Geste coutumier et accueil par M. Neko Hnepeune, président de la province des îles Loyauté

Nouméa

- 17 h 00 Visite de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques de la Nouvelle-Calédonie et échanges avec son directeur, M. Éric Backès, et les acteurs de la sécurité civile
- 18 h 15 Entretien avec une délégation de l'Union pour la France
- 19 h 15 Entretien avec une délégation du Front pour l'Unité
- 20 h 15 Dîner de travail avec M. Alain Levasseur, président du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie, et M. Jean-Yves Marquet, président de la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie

Samedi 2 août 2014

- 9 h 00 Table ronde avec les représentants des organisations syndicales représentatives en Nouvelle-Calédonie :
- *Union des syndicats ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie (USOENC)*

-
- *Fédération des syndicats des fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique (FSFAOFP)*
 - *Union territoriale de la confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (UT-CFE/CGC)*
 - *Confédération générale des travailleurs (COGETRA)*
 - *Fédération des fonctionnaires*
- 10 h 30 Table ronde avec les représentants des organisations patronales en Nouvelle-Calédonie :
- *Mouvement des entreprises de France (MEDEF)*
 - *Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME)*
 - *Union professionnelle artisanale (UPA)*
- 12 h 00 Déjeuner de travail avec M. Roch Apikaoua, co-auteur d'un ouvrage « Le prêtre et le juge »
- 15 h 00 Visite commentée du centre culturel Tjibaou incluant le chemin kanak
- 17 h 00 Rencontre avec les forces spirituelles (Église catholique, Droit Humain et Grand Orient)
- 18 h 30 Entretien avec M. Philippe Michel, président de l'assemblée de la province Sud
- 20 h 00 Dîner de travail avec des élus de la province Sud

Dimanche 3 août 2014

Île des Pins

- 9 h 00 Accueil par Mme Sarah Vendegou, maire de l'île des Pins
- 9 h 30 Visite de l'ancien baigne et du cimetière des déportés
- 10 h 30 Accueil et entretien à la mairie
- 12 h 00 Entretien avec M. Hilarion Vendegou, sénateur de la Nouvelle-Calédonie et grand chef de l'île

Nouméa

- 16 h 45 Entretien avec M. Patrick Dion, vice-recteur de la Nouvelle-Calédonie
- 18 h 00 Entretien avec Mme Cynthia Ligeard, présidente du gouvernement puis échanges avec les membres du gouvernement en formation collégiale
- 19 h 30 Dîner de travail avec le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Lundi 4 août 2014

_____ **Koné** _____

- 8 h 15 Visite de la subdivision administrative Nord et échanges avec M. Serge Gil, secrétaire général, et M. Philippe Champ, chef de l'antenne de Poindimié
- 8 h 40 Geste coutumier et entretien avec M. Paul Néaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord
- 10 h 30 Entretien avec une délégation de l'UNI-Palika
- 11 h 00 Entretien avec M. Joseph Goromido, maire de Koné
- 12 h 00 Déjeuner de travail
- 14 h 30 Visite de l'usine du Nord de Vavouto et échanges avec les cadres de la société Koniambo Nickel

_____ **Nouméa** _____

- 20 h 00 Échanges avec les membres du corps préfectoral

Mardi 5 août 2014

- 1 h 15 Décollage de l'aéroport de La Tontouta pour Paris

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des outre-mer

M. Rodolphe Juy-Birmann, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

M. Jacques Wadrawane, chargé de mission en charge de la Nouvelle-Calédonie

Personnalités qualifiées

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, co-auteur du rapport « Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie »

Mme Anne Duthilleul, experte sur l'activité du nickel en Nouvelle-Calédonie

RELEVÉ DE CONCLUSIONS DU XIIÈME COMITÉ DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMÉA



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

XIIème comité des signataires de l'Accord de Nouméa

Vendredi 3 octobre 2014

Hôtel de Matignon

Relevé de conclusions

Le XIIème comité des signataires de l'Accord de Nouméa, institué par le point 6.5 de l'Accord, s'est réuni le vendredi 3 octobre 2014, sous la présidence de M. Manuel VALLS, Premier ministre, en présence de Mme George PAU-LANGEVIN, ministre des outre-mer.

Ont participé à ce comité, en leur qualité de signataire, M. Paul NEAOUTYINE, M. Victor TUTUGORO, M. Pierre FROGIER, M. Simon LOUECKHOTE, M. Bernard DELADRIERE et M. Harold MARTIN.

Ont également participé les parlementaires et les représentants des institutions de la Nouvelle-Calédonie : Mme Sonia LAGARDE, députée de la 1^{ère} circonscription, M. Philippe GOMES, député de la 2^{ème} circonscription, M. Hilarion VENDEGOU, sénateur, M. Maurice PONGA, député européen, M. Gaël YANNO, président du Congrès, Mme Cynthia LIGEARD, présidente du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, M. Philippe MICHEL, président de la province Sud, et M. Jean KAYS, président du sénat coutumier.

Le XIIème comité a enfin été élargi aux forces politiques représentées par un groupe au congrès de Nouvelle-Calédonie : M. Grégoire BERNUT, Mme Isabelle LAFLEUR, M. Adolphe DIGOUE, M. Philippe DUNOYER et M. Gérard POADJA ont participé à la réunion à ce titre.

Etaient également présents : M. Marc VIZY, conseiller du Président de la République, M. Vincent BOUVIER, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ainsi que M. Thomas DEGOS, directeur général des outre-mer.

Les travaux du XIIème comité des signataires ont été ouverts par le Premier ministre. Tous les points inscrits ont fait l'objet d'une présentation liminaire synthétique par le haut-commissaire ou le directeur général des Outre-mer, puis ont donné lieu aux échanges et conclusions retranscrits dans le présent relevé de conclusions.

A titre préliminaire, le Premier ministre a regretté l'absence de l'Union Calédonienne au XIIe comité des signataires. Il a souligné la nécessité de maintenir le dialogue avec cette composante du mouvement indépendantiste, et a indiqué à ses partenaires calédoniens que les propositions faites au cours du présent comité seraient présentées à l'Union Calédonienne afin qu'elle puisse, si elle en émettait le souhait, s'associer pleinement à leur mise en œuvre.

I/ AVENIR INSTITUTIONNEL

M. Thomas DEGOS, Directeur général des outre-mer a présenté au comité des signataires une synthèse du rapport rédigé par MM. COURTIAL et MÉLIN-SOUCRAMANIEN.

Dans la perspective de la préparation de la consultation prévue par l'Accord de Nouméa, les membres du comité des signataires en ont débattu et ont convenu de poursuivre en Nouvelle-Calédonie le travail de réflexion, en s'appuyant sur les thèmes mentionnés au point 5 de l'Accord de Nouméa (transfert des compétences régaliennes, transformation de la citoyenneté en nationalité, statut international) dans le respect des convictions de chacun.

Sur proposition du Premier ministre, les partenaires se sont accordés sur l'intérêt qu'il y a à mettre en place trois groupes de travail, présidés par le Haut-commissaire et composés de toutes les forces politiques représentées au Congrès destinés à approfondir la réflexion sur ces trois thèmes. Le Premier ministre a proposé d'y associer les signataires.

II/ LISTES ELECTORALES SPECIALES POUR LA CONSULTATION

Le comité des signataires a eu un échange approfondi sur les conséquences à tirer de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 6 février 2014.

Il note que les commissions administratives spéciales chargées de l'établissement et des révisions ultérieures des listes électorales pour la consultation sont celles chargées de la révision des listes électorales pour les élections provinciales.

Les partenaires calédoniens rappellent leur attachement à ce que les citoyens calédoniens ne soient pas contraints d'entreprendre de démarche pour être inscrits

sur les listes électorales spéciales pour la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa. Les partenaires calédoniens estiment que quatre catégories d'électeurs pourraient faire l'objet d'une inscription automatique sur ces listes électorales spéciales :

- Ceux ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;
- Ceux ayant ou ayant eu le statut civil coutumier ;
- Ceux nés en Nouvelle-Calédonie et y étant ou y ayant été inscrits sur la liste électorale générale. Cette catégorie d'électeurs a ou a eu de ce fait le centre de ses intérêts matériels et moraux au sens du d) de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 ;
- Ceux nés à compter du 1er janvier 1989 et ayant atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation, et ayant eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

L'Etat prend note du consensus politique parmi les partenaires calédoniens présents et s'engage à mener dans les meilleurs délais l'expertise juridique de cette proposition.

L'Etat considère que l'ensemble des autres catégories nécessite a priori la production de justificatifs que seuls les intéressés sont en mesure d'apporter.

Par ailleurs, l'Etat s'engage à clarifier le périmètre et la définition de la notion de centre des intérêts matériels et moraux.

Le comité s'accorde sur la nécessité d'une révision de la loi organique du 19 mars 1999 pour étendre ainsi les cas d'inscription automatique sur la liste électorale spéciale pour la consultation prévue par le point 5 de l'Accord de Nouméa.

S'agissant de la composition des commissions administratives spéciales, les partenaires calédoniens expriment leur attachement à ce que la présence de deux électeurs prévue à l'article 189 de la loi organique soit maintenue tout comme la voix délibérative du représentant du Maire et du représentant de l'Etat.

Après avoir examiné plusieurs formules alternatives, l'Etat propose l'ajout d'un magistrat supplémentaire. Calédonie Ensemble émet un avis favorable à cette proposition qui lui paraît de nature à renforcer la compétence juridique des commissions et, de ce fait, la sécurité juridique des délibérations des commissions. L'UNI approuve cette formule susceptible de limiter les risques contentieux tant sur la consultation que sur les élections provinciales de 2019. Le Front Pour l'Unité et L'Union pour la Calédonie dans la France font part de leur opposition à toute modification de la composition actuelle des commissions administratives.

Il est demandé au Haut-commissaire de poursuivre les travaux sur cette question, l'Etat rappelant tout l'intérêt qu'il attache à cette proposition.

Afin d'harmoniser les pratiques des différentes commissions administratives, l'Etat propose que soit mise en place une « instance consultative » compétente pour l'ensemble du territoire de Nouvelle-Calédonie, chargée d'apporter des éclairages jurisprudentiels ou des recommandations de principe à toute commission

administrative spéciale, sur demande de cette dernière. Cette instance rassemblerait plusieurs magistrats. Le comité exprime son intérêt pour cette proposition et appelle l'Etat à en préciser les modalités de mise en œuvre dans les meilleurs délais.

L'Etat appelle l'attention du comité sur les Calédoniens ne résidant pas en Nouvelle-Calédonie, et s'accorde, avec ses partenaires, sur la nécessité de mener dans les meilleurs délais une réflexion sur la mise en place d'un dispositif leur permettant un accès au vote sans avoir à se déplacer en Nouvelle-Calédonie.

L'Etat indique à ses partenaires qu'il présentera avant la fin de l'année 2014 un projet de loi organique révisant la loi organique du 19 mars 1999 dans la mesure exclusivement nécessaire à la mise en œuvre des conclusions du présent comité des signataires. Le Congrès sera consulté sur cette proposition conformément à la loi organique du 19 mars 1999.

III/ TRANSFERTS DE COMPETENCES

Le Directeur Général des Outre-mer présente les principaux points relatifs aux transferts de compétences effectués à ce jour, en particulier dans les domaines du droit civil, de la sécurité civile, et de l'enseignement.

Conformément aux conclusions des Xe et XIe comités, l'Etat a présenté les éléments dont il dispose sur les transferts susceptibles d'être opérés en vertu de l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 de sorte que le Congrès puisse disposer de tous les éléments d'appréciation lorsqu'il sera amené à se prononcer conformément à la loi organique.

Une présentation exhaustive est faite au comité des travaux menés sur les transferts de l'article 27 par la structure interministérielle d'accompagnement des transferts :

- enseignement supérieur ;
- communication audiovisuelle ;
- règles relatives aux collectivités.

L'Etat souligne que le point 3.1.2 du document d'orientation de l'Accord de Nouméa prévoit le transfert de ces compétences, sans toutefois en fixer les modalités, et que c'est l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 qui prévoit que « le congrès peut, à partir du début de son mandat commençant en 2009, adopter une résolution tendant à ce que lui soient transférées, par une loi organique ultérieure » ces compétences.

Il relève que, à ce titre, les dispositions de l'article 27 de la loi organique font obstacle à ce que l'Etat, à défaut d'adoption d'une telle résolution par le Congrès, procède de sa propre initiative au transfert de ces compétences.

L'Etat indique que la structure interministérielle d'accompagnement des transferts, mise en place auprès du ministre chargé de l'outre-mer, a mené depuis près d'un an un travail qui a permis de préciser le périmètre de ces compétences. Sur ces bases

seront déterminés les moyens humains et financiers correspondants, et identifiées les difficultés pour les exercer.

L'Etat s'engage à transmettre dans les prochains jours un document présentant de manière exhaustive le périmètre des compétences listées à l'article 27.

Les partenaires confirment la nécessité d'informer les institutions calédoniennes et de les associer aux travaux conduits par l'Etat sur les transferts de l'article 27. Un groupe de travail sera installé sous l'égide du Haut-commissaire.

IV / NICKEL

Les partenaires calédoniens ont chacun rappelé leur position respective sur la question du Nickel.

Le comité des signataires s'accorde sur la nécessité de doter la Nouvelle-Calédonie d'une politique minière cohérente.

Il relève que plusieurs sujets sont abordés : la gestion et la valorisation des ressources minières, l'exportation de minerai brut, la structure de l'actionnariat des sociétés métallurgiques ou la contribution du nickel à la richesse présente et future du pays.

L'Etat souligne que si la Nouvelle-Calédonie et ses provinces détiennent l'essentiel des compétences en matière minière, le sujet présente aussi un intérêt pour lui, qu'il s'agisse de la question stratégique des approvisionnements en nickel ou du rôle qu'il joue comme actionnaire par le biais de la BPI.

Les partenaires estiment utile de relancer les travaux sur la définition d'une « stratégie-pays » en matière de nickel, et s'accordent sur l'intérêt de mener cette réflexion dans le cadre du comité des présidents élargi aux signataires.

Il est demandé au Haut-commissaire de réunir ce comité afin de convenir localement d'un cycle de réunions destinées à aborder l'ensemble des sujets mentionnés plus haut.

V / POINTS DIVERS

L'Etat fait un point sur l'état d'avancement de la construction des lycées de Pouembout et du Mont-Dore, et souligne que si des retards imputables à des problèmes techniques ont pu être constatés, les deux projets seront finalisés dans la perspective de la rentrée 2016 pour le premier et 2017 pour le second. Les engagements financiers de l'Etat sont confirmés.

S'agissant du projet d'antenne pénitentiaire en Province nord, l'Etat indique que la construction devrait débuter dans les meilleurs délais, les crédits nécessaires ayant été sanctuarisés par le Gouvernement dans le budget triennal 2016-2018.

Enfin, l'Etat informe le comité que le montant consacré à la prochaine génération de contrats de développement ne sera pas inférieur à celui des contrats de la génération actuelle. L'exécution du contrat de développement en cours est prolongée d'une année.

VI / DECLARATION

Mme Cynthia LIGEARD, MM. Pierre FROGIER, Hilarion VENDEGOU, Maurice PONGA, Simon LOUECKHOTE, Harold MARTIN, Grégoire BERNUT et Bernard DELADRIERE émettent un avis réservé sur l'ensemble des conclusions de la réunion du XIIe comité des signataires de ce jour compte tenu de la configuration du comité non conforme à l'Accord de Nouméa.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT RELATIF À LA CONSULTATION RÉFÉRENDAIRE POUR L'ACCESSION À LA PLEIN SOUVERAINETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

1

CONSEIL D'ETAT

Section de l'intérieur

N° 388.225

M. NUTTENS,
Rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

DE L'ASSEMBLEE GENERALE

Séance du jeudi 6 février 2014

AVIS

sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation
politique de la Nouvelle-Calédonie

Le Conseil d'Etat, saisi par le ministre des outre-mer des questions ci-dessous énoncées, relatives à l'organisation de la future consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie prévue par le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la Constitution, notamment son article 77 ;

Vu l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie, notamment son titre IX ;

Vu le code électoral ;

EST D'AVIS DE REpondre dans le sens DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 a prévu qu'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 seraient proposés au vote des populations intéressées. Il a notamment prévu la composition du corps électoral spécial appelé à participer à la consultation.

L'article 77 de la Constitution a renvoyé à une loi organique la détermination des conditions et des délais dans lesquels les populations intéressées seront amenées à se prononcer sur l'accèsion à la pleine souveraineté dans le respect des orientations de l'accord de Nouméa.

Le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est consacré à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Son article 218 fixe les conditions permettant d'être électeur lors du scrutin et son article 219 précise les conditions d'organisation de la consultation.

1) Compte tenu des termes de l'accord de Nouméa, les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 doivent-elles s'interpréter comme impliquant :

- d'une part, que l'appartenance au statut civil coutumier s'entend à la date de la consultation ;

- d'autre part, que tous les électeurs mentionnés au d) de l'article 218, qu'ils soient de statut civil coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, doivent apporter la preuve de la localisation sur le territoire du centre de leurs intérêts matériels et moraux ?

L'article 77 de la Constitution, qui constitue la base juridique de la loi organique du 19 mars 1999, énonce que celle-ci détermine les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté dans le respect des orientations de l'accord de Nouméa.

Aux termes de l'article 218 de la loi organique : « *Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes : (...) / d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ; (...)* ».

Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 relative à cette loi organique, le Conseil constitutionnel a énoncé que l'article 218 « *définit le corps électoral appelé à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté conformément au point 2.2.1 de l'accord de Nouméa ; qu'il se borne ainsi à mettre en œuvre l'article 77 de la Constitution* ».

Il résulte des termes mêmes du d) de l'article 218 de la loi organique, jugé conforme aux orientations de l'accord de Nouméa, et destiné à prendre en compte la situation de personnes s'étant éloignées au cours de leur existence du territoire de la Nouvelle-Calédonie, que doivent être admises à participer à la consultation :

- les personnes ayant eu, à un moment de leur vie, le statut civil coutumier, y compris si elles ne relèvent pas de ce statut à la date de la consultation et sans qu'il y ait lieu en outre de vérifier qu'elles ont eu en Nouvelle-Calédonie le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

- les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et ayant eu sur son territoire le centre de leurs intérêts matériels et moraux, même si tel n'est plus le cas à la date de la consultation.

2) Le décret d'application prévu par l'article 221 de la même loi organique peut-il préciser les critères d'appréciation de la condition relative au centre des intérêts matériels et moraux prévue à l'article 218 et imposer, en particulier, la production d'un ou plusieurs éléments de preuve ?

Peut-il également le faire en ce qui concerne les durées de résidence et les conditions de domicile ?

Aux termes de l'article 221 de la loi organique susvisée : « *Un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres après consultation du Congrès détermine en tant que de besoin les modalités d'application du présent titre* ».

En application de l'article 77 de la Constitution, qui renvoie à la loi organique la détermination des conditions dans lesquelles les populations de Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté dans le respect des orientations de l'accord de Nouméa, le décret mentionné à l'article 221 ne saurait ajouter ou retrancher aux conditions de fond permettant d'être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation telles qu'elles sont énumérées dans l'accord de Nouméa et reprises à l'article 218 de la loi organique.

En conséquence, le pouvoir réglementaire n'est pas habilité à préciser les critères d'appréciation de la condition relative au centre des intérêts matériels et moraux. Cette notion, retenue par les signataires de l'accord de Nouméa pour définir deux des conditions permettant l'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, est utilisée depuis longtemps pour apprécier le droit de certains agents publics à bénéficier d'avantages tels que le congé bonifié et elle a été précisée par la jurisprudence. Elle implique une appréciation au cas par cas, au regard des éléments de preuve fournis, lesquels ne pourraient légalement être imposés de manière limitative par le pouvoir réglementaire. Il résulte de la rédaction de l'accord de Nouméa comme de la loi organique que leurs auteurs ont entendu qu'il en aille ainsi pour l'appréciation du respect des conditions qui mentionnent cette notion.

Il en est de même de la notion de domicile en Nouvelle-Calédonie, figurant dans plusieurs des conditions permettant l'inscription sur la liste électorale spéciale. La loi organique elle-même, conformément à l'accord de Nouméa, précise que 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. Le pouvoir réglementaire ne pourrait aller au-delà de ces précisions sans méconnaître sa compétence. Au demeurant, la condition de domicile est également mentionnée à l'article 188 de la loi organique énonçant les conditions permettant l'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et dans les assemblées de province et n'a pas donné lieu à précision par voie réglementaire.

En revanche, il paraît possible et utile de consigner dans un instrument de droit souple une synthèse de la jurisprudence sur les critères permettant de caractériser la notion de centre des intérêts matériels et moraux ainsi qu'une liste indicative et non limitative des pièces et documents permettant de porter une appréciation sur le respect de ces critères.

3) Le renvoi aux deux listes électorales mentionnées au I de l'article 219 de la loi organique revêt-il un caractère limitatif? Dans l'affirmative, comment permettre aux électeurs qui remplissent les conditions fixées par l'article 218, mais qui ne seraient pas inscrits sur ces listes, d'être admis à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté ?

Aux termes de l'article 219 de la loi organique susvisée : « *I. - Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation.*

Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province. (...) ».

Il résulte de la rédaction même de cet article que le recours à la liste électorale en vigueur et à la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province pour établir la liste spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté n'implique pas, par lui-même, l'obligation de figurer sur l'une des deux premières listes pour participer au scrutin, dès lors qu'il est précisé au préalable que les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation.

Toutefois, aux termes de l'article 218 de la même loi : *« Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes : (...) ».*

La liste électorale mentionnée à l'article 218 est nécessairement la liste électorale « générale » établie en application de l'article L. 11 du code électoral et en vigueur pour les consultations autres que celles qui sont propres à la Nouvelle-Calédonie. Il ne peut en effet s'agir de la liste électorale spéciale établie en vue de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, dès lors que les conditions posées par l'article 218 sont précisément celles qui doivent permettre d'élaborer cette liste.

Il se déduit de la combinaison des articles 218 et 219 qu'il est nécessaire, pour être électeur lors de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, d'être inscrit sur la liste électorale en vigueur pour les consultations autres que celles qui sont propres à la Nouvelle-Calédonie mais non sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Un électeur remplissant l'une des conditions de fond mentionnées à l'article 218 ne pourra être inscrit sur la liste électorale spéciale s'il ne figure pas sur la liste électorale établie en application de l'article L. 11 du code électoral.

La loyauté du scrutin exige que celui-ci soit organisé dans des conditions permettant aux électeurs de faire les démarches nécessaires pour y participer. Il convient en conséquence, sans attendre la fixation par le congrès de la date de la consultation, d'assurer une information appropriée et la plus précoce possible sur la nécessité, pour être électeur lors de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, d'être inscrit sur la liste électorale en vigueur.

Dans sa rédaction actuelle, la loi organique ne contient aucune disposition qui permettrait d'inscrire sur la liste électorale en vigueur, en dehors des périodes de révision de cette liste, des électeurs remplissant les conditions pour être électeur lors de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, afin de leur permettre d'être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation. Et l'article L. 30 du code électoral n'autorise l'inscription sur les listes électorales en dehors des périodes de révision que de catégories de personnes limitativement énumérées, en particulier les Français et les Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur après la clôture des délais d'inscription.

Seule une modification de la loi organique permettrait de prévoir l'inscription d'électeurs sur les listes électorales en vigueur en Nouvelle-Calédonie en dehors des périodes de révision afin de permettre leur inscription sur la liste électorale spéciale.

4) Le renvoi au titre V de la loi organique prévu au II de l'article 219 permet-il de considérer que les dispositions de l'article 189 sont applicables aussi bien pour l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation que pour l'établissement de la liste électorale spéciale des élections au congrès et aux assemblées de province ?

Dans l'affirmative, l'établissement de cette liste électorale spéciale revient-il aux commissions administratives spéciales prévues par le II de l'article 189, dans les conditions prévues par le III du même article ?

Faut-il au contraire considérer que cette tâche relève de la commission prévue au III de l'article 219 ?

Le paragraphe II de l'article 219 de la loi organique susvisée prévoit l'application à la consultation des dispositions du titre Ier du livre Ier du code électoral et du titre V de la loi organique, consacré aux élections au congrès et dans les assemblées de province. Son paragraphe III institue une commission de contrôle de l'organisation et du déroulement du scrutin chargée de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation.

L'article 189 de la même loi, qui figure au sein de son titre V, définit les conditions d'organisation des élections au congrès et dans les assemblées de province. Il prévoit notamment l'institution d'une commission administrative spéciale chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale à ces élections.

Il ressort des travaux préparatoires à la loi organique que le législateur organique, qui n'a pas défini au sein de l'article 219 l'ensemble des conditions d'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, a souhaité l'application à cette consultation des dispositions de droit commun du titre Ier du livre Ier du code électoral tout en renvoyant au titre V de la loi organique afin que soient prises en compte les adaptations nécessaires aux spécificités du scrutin, en considérant que ces adaptations étaient les mêmes que celles prévues pour l'organisation des élections au congrès et dans les assemblées de province.

Il ressort en outre de la rédaction du paragraphe III de l'article 219 de la loi organique que la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation qu'il institue n'a pas pour mission d'établir la liste électorale spéciale à la consultation mais qu'elle doit veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation et qu'elle est seulement appelée à intervenir pour faire opérer les rectifications prévues par les articles L. 38 et L. 39 du code électoral en vue d'assurer la régularité de la liste des électeurs admis à participer à la consultation.

Il s'en déduit que toutes les dispositions de l'article 189 de la loi organique dérogeant aux dispositions de droit commun du code électoral doivent, sauf impossibilité tenant à la nature différente des scrutins, être appliquées à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

En particulier, la commission administrative spéciale chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale pour l'élection du congrès et des assemblées de province, mentionnée au paragraphe II, est également chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Les dispositions du paragraphe III précisant les conditions dans lesquelles la commission inscrit les électeurs sur la liste sont également applicables pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

De même, les dispositions du paragraphe VI de l'article 189, excluant l'application de certaines dispositions du code électoral pour l'organisation des élections au congrès et dans les assemblées de province doivent être appliquées également à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, bien que l'article 219 ne prévoit pas lui-même cette exclusion. A titre d'exemple, l'article L. 11 du code électoral définissant les conditions pour être inscrit sur la liste électorale ne peut à l'évidence pas plus être appliqué à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté qu'aux élections au congrès et dans les assemblées de province.

Enfin, le paragraphe VII, relatif aux missions de l'Institut territorial de la statistique et des études économiques peut être appliqué à la consultation spéciale.

En revanche, les dispositions du paragraphe V de l'article 189 prévoyant la mise à jour de la liste électorale au plus tard le 30 avril de chaque année et, en cas de dissolution ou d'élection partielle, au plus tard dix jours avant la date du scrutin, ne sont pas applicables à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté dès lors qu'elles sont spécifiques à l'élection du congrès et des assemblées de province appelées à se dérouler, en principe, au mois de mai.

De même, les dispositions du paragraphe IV prévoyant les conditions dans lesquelles les électeurs remplissant la condition d'âge entre la clôture des listes et la date du scrutin peuvent être inscrits d'office en distinguant selon que les élections ont lieu à leur terme normal au mois de mai ou à une autre date, la possibilité pour certaines personnes remplissant en cours d'année certaines des conditions prévues par l'article 188 d'être inscrites sur la liste en dehors des périodes de révision, enfin les conditions dans lesquelles la commission opère les rectifications de la liste électorale ne sont applicables, compte tenu de leur spécificité, qu'à l'élection du congrès et des assemblées de province.

5) Les articles 218 et 219 de la loi organique permettent-ils l'inscription automatique sur la liste électorale spéciale à la consultation de certaines catégories d'électeurs et dans quelles conditions ?

Les articles 218 et 219 de la loi organique susvisée ne prévoient l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale d'aucune catégorie d'électeurs.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 11-1 du code électoral, permettant l'inscription d'office des électeurs remplissant la condition d'âge depuis la dernière clôture des listes électorales ou qui la rempliront avant la prochaine clôture ne sont pas applicables à la consultation, conformément au paragraphe VI de l'article 189 de la loi organique, de même que les dispositions du paragraphe IV de cet article, qui prévoient des conditions particulières d'inscription automatique sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province.

Les dispositions du paragraphe III de l'article 189, applicables à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, prévoient quant à elles explicitement que l'inscription des électeurs sur la liste est effectuée à leur demande. Le même paragraphe précise cependant que la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la liste spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant les conditions posées pour y figurer. Ces dernières dispositions sont applicables à l'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation, sous réserve de la possibilité pour les

commissions de vérifier le respect des conditions de fond posées à l'article 218, différentes de celles posées à l'article 188.

En l'état actuel du droit, hors le cas des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales, aucun électeur ne peut être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté sans en avoir fait la demande.

*

Aux termes de l'article 217 de la loi organique susvisée, il reviendra au congrès de fixer la date de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Si le congrès ne prenait pas de décision avant l'expiration de la quatrième année du mandat débutant en 2014, la consultation serait organisée par le Gouvernement de la République dans la dernière année du mandat.

En l'absence de certitude sur la date à laquelle se tiendra la consultation et dans le silence de la loi organique sur le délai séparant la décision du congrès et la consultation, le Conseil d'Etat, au vu des réponses qui précèdent, souligne la nécessité de veiller à ce qu'un délai suffisant soit prévu pour élaborer la liste électorale spéciale et relève par voie de conséquence l'intérêt qui s'attache à ce que le processus d'établissement de cette liste soit engagé sans attendre l'intervention de la décision fixant la date de la consultation. Dans l'hypothèse où la liste serait établie avant la fixation de la date de la consultation, elle pourrait faire l'objet d'une révision annuelle jusqu'à l'intervention du scrutin. Quel que soit le moment auquel il interviendra, l'établissement de la liste devra être accompagné d'une campagne d'information intense afin de permettre à toutes les personnes remplissant les conditions nécessaires de participer au scrutin.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 6 février 2014.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat,

Signé : J. M. SAUVÉ

Le Maître des Requêtes en service extraordinaire,
Rapporteur,

Signé : J.D. NUTTENS

Le Secrétaire Général du Conseil d'Etat,

Signé : F. SÉNERS

CERTIFIÉ CONFORME :

La Secrétaire de la section des finances,



Valérie GALY