



...le rapport d'information

## **NOUVELLE-CALÉDONIE : RENOUER AVEC LA PROMESSE D'UN DESTIN COMMUN POUR TOUS LES CALÉDONIENS**

L'achèvement des consultations prévues par l'accord de Nouméa a ouvert une nouvelle page de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, qui demeure à écrire.

**Si la reprise des négociations, sur la base des préconisations développées en juillet 2022 par la commission des lois, doit être saluée, force est de constater que les actions, certes volontaristes, du Gouvernement n'ont pas encore produit les effets escomptés.** Elles n'ont ni permis de renouer un dialogue direct entre les trois parties ni jeté les bases d'un accord quant à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, alors que l'échéance des élections provinciales approche.

Convaincue que **le dialogue demeure le seul chemin viable**, la commission des lois, nourrie des auditions et des échanges menés en Nouvelle-Calédonie comme au Sénat, formule de nouvelles préconisations afin de **favoriser la conclusion d'un accord consensuel et global entre les trois parties, avant les prochaines élections provinciales, qui puisse, par la suite, être entériné par le Parlement.** Elle souhaite que la prochaine visite du président de la République en Nouvelle-Calédonie permette la mise en œuvre de ces recommandations.

### **1. LA NÉCESSITÉ D'UN BILAN OBJECTIF ET COMPLET DES RÉUSSITES ET DES ÉCHECS DE L'ACCORD DE NOUMÉA**

Il apparaît essentiel, pour construire la nouvelle architecture institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, **de renforcer les acquis et de s'interroger sur le bilan de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998**, point d'orgue de ce processus, qui trouve sa traduction juridique dans la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

***Si la nécessité de ce retour d'expérience ne fait pas débat, les rapporteurs regrettent que cette mission stratégique ait été confiée à des cabinets de conseil plutôt qu'aux services compétents de l'État et de la Nouvelle-Calédonie.***

Face à cette difficulté méthodologique, **les rapporteurs se sont attachés, sur trois points, à dresser un bilan objectif et complet des réussites et des échecs de cet accord :**

- en **reconnaissant les promesses tenues par chacune des parties**, condition nécessaire à l'établissement d'un lien de confiance dans le cadre des négociations portant sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ;
- en rappelant que ce processus a permis **le retour durable de la paix sur le territoire et la construction d'un système institutionnel original** qui a abouti à de nombreuses réussites pour la Nouvelle-Calédonie et l'ensemble des Calédoniens ;
- en déplorant, enfin, que **ce cycle n'ait cependant pas permis de résoudre les difficultés politiques, économiques et sociales, qui ont justifié son engagement.**

## 2. FIXER LES CONDITIONS D'UNE NÉGOCIATION AMBITIEUSE AU SERVICE DES CALÉDONIENS ET ACCEPTABLE PAR LES TROIS PARTIES ET LE PARLEMENT

### A. PARVENIR, AU PLUS VITE, À UN CONSENSUS ACCEPTABLE POUR L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES COMME POUR LE PARLEMENT

#### 1. La nécessité d'aboutir à un accord local avant les élections provinciales de 2024, entre contraintes juridiques et attentes d'évolutions

**Sur le plan juridique, le caractère transitoire de l'accord de Nouméa a seul permis de justifier les dispositions constitutionnelles** innovantes fondant le régime temporaire de la citoyenneté calédonienne dont elles ont autorisé la création et les dérogations aux principes d'égalité et d'universalité du suffrage qu'il comporte. Dès lors, compte tenu de l'achèvement du processus de Nouméa, **l'organisation de nouvelles élections provinciales, prévues pour mai 2024, selon les principes définis par l'accord de Nouméa, soulèverait de sérieuses difficultés sur le plan constitutionnel.** Or, il convient à l'évidence d'organiser les prochaines élections provinciales sur des fondements incontestables.

Sur le plan politique, les auditions menées par les rapporteurs ont révélé **les fragilités du système institutionnel institué par les accords de Matignon et de Nouméa.** Sans s'accorder sur les modalités de résolution des difficultés résultant du statut actuel de la Nouvelle-Calédonie, **les acteurs calédoniens rencontrés ont en partage leur insatisfaction à son endroit, confirmant la nécessité d'une réforme du statut de la Nouvelle-Calédonie.**

**Ces contraintes plaident donc pour l'élaboration rapide d'un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie.** Si la mission ne peut que se féliciter qu'aient été renoués les fils du dialogue, **elle relève que le calendrier de négociation demeure nimbé d'incertitudes** en dépit des annonces gouvernementales et des premières rencontres bilatérales entre les parties. L'horizon des élections provinciales doit dès lors constituer **un butoir autant qu'un aiguillon pour l'aboutissement aussi rapide que possible des négociations en vue d'un accord.**

**Toutefois, il ne serait pas réaliste de considérer cet horizon comme indépassable.** Au regard de l'enjeu que représente l'aboutissement des discussions, on ne saurait exclure un éventuel report des élections s'il s'avérait impossible de procéder autrement, pour une durée nécessairement limitée par les impératifs de conformité à la Constitution.

#### 2. Réaffirmer les grands principes devant guider les négociations afin de favoriser leur aboutissement et leur validation par le Parlement

Les rapporteurs prennent acte de la prise de conscience du Gouvernement de la nécessité **de renouer les fils du dialogue entre les parties calédoniennes par des actes concrets et répétés,** rejoignant ainsi leurs préconisations formulées dans leur précédent rapport d'étape<sup>1</sup>.

Néanmoins, ceux-ci n'ont pas encore produit les effets escomptés puisque **le dialogue demeure séparé entre les trois parties prenantes, des aspérités persistent quant à la méthode employée et des sujets pourtant majeurs, n'ont toujours pas fait l'objet de discussions,** même bilatérales, entre les parties calédoniennes et l'État.

Aussi les rapporteurs appellent-ils désormais **à consolider et améliorer le dialogue entre les parties dans un format tripartite et sur l'ensemble des sujets intéressant l'avenir du territoire Calédonien,** format de négociations qui a su faire la preuve de son efficacité dans le passé, qui est seul garant d'une réussite des négociations.

<sup>1</sup> Le rapport d'étape de la mission d'information, déposé le 27 juillet 2022, est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r21-831/r21-831.html>.

Par ailleurs, soulignant la pertinence de certaines critiques formulées par les parties indépendantistes à l'encontre de l'audit de la décolonisation, ils **appellent à la plus grande vigilance pour l'avenir quant à la méthode mise en œuvre par le Gouvernement dans la conduite de ce dossier**. En effet, la production de rapports d'audit censés éclairer l'ensemble des acteurs du dossier doit être irréprochable sur le plan méthodologique. L'État doit être garant de leur impartialité et de leur sérieux.

Enfin, tout accord local nécessitant une évolution institutionnelle sera obligatoirement soumis au Parlement et, en conséquence, examiné par le Sénat. Par conséquent, **ils rappellent que trois conditions cumulatives devront être réunies pour l'approbation d'un accord par le Parlement :**

- la nécessité que **chaque partie sorte des discussions en ayant obtenu la reconnaissance claire de demandes légitimes ;**
- **le refus de traiter isolément les différents sujets institutionnels**, seul un accord global étant possible ;
- **l'engagement clair et fort de l'État pour faire émerger un consensus** tout en étant lui-même force de propositions.

Si l'ensemble de ces conditions sont réunies, **l'accord pourra être équilibré entre les parties, source d'unité et de confiance dans l'avenir pour tous les Calédoniens, global dans les sujets qu'il traitera et crédible par l'implication de l'État.**

## **B. LES CONDITIONS D'UNE NÉGOCIATION AMBITIEUSE AU SERVICE DE L'ENSEMBLE DES CALÉDONIENS**

À l'issue des échanges conduits avec les parties prenantes de l'avenir calédonien, **les rapporteurs proposent des points de méthode** pour que les négociations unanimement demandées revêtent un caractère serein et fructueux pour définir l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

S'il n'apparaît pas souhaitable de préempter les débats devant se nouer entre les acteurs locaux, les rapporteurs estiment utile de **fixer les « repères » des négociations, en identifiant sur chaque thématique le champ des possibles**. S'inscrivant ainsi dans l'engagement permanent du Sénat pour contribuer à jeter les fondations d'un avenir commun à tous les Calédoniens, renvoyant, en tout état de cause, les acteurs à leurs responsabilités dans l'émergence d'un consensus, les rapporteurs souhaitent mettre en exergue trois lignes de force :

- La négociation en cours doit permettre **d'approfondir la réflexion sur les sujets matriciels que sont la place de la Nouvelle-Calédonie dans la République, le droit à l'autodétermination et le processus de décolonisation.**

Les rapporteurs réaffirment leur **attachement aux principes**, protégés par le droit constitutionnel comme par le droit international, qui ont inspiré les accords de Matignon puis de Nouméa : le **maintien de la Nouvelle-Calédonie**, avec un degré très élevé d'autonomie, dans la République tant que les Calédoniens le souhaitent, la **reconnaissance de leur droit à l'autodétermination** selon des modalités déterminées d'un commun accord et la poursuite d'un **processus de décolonisation** culturelle en Nouvelle-Calédonie. Sur ce dernier point, **les rapporteurs insistent sur la nécessité d'accomplir aussi un véritable geste symbolique de décolonisation par le président de la République**, incarnation de l'État et dépositaire de son histoire. Ce geste pourrait, à leurs yeux, être **utilement réalisé par le président de la République lors de son prochain déplacement en Nouvelle-Calédonie annoncé pour la fin du mois de juillet 2023.**

Aussi, ils sont convaincus que la permanence des principes ne saurait justifier un *statu quo* qui n'est désormais ni politiquement ni juridiquement viable.

- La négociation doit permettre **d'ajuster, à la lumière du bilan de l'accord de Nouméa, le fonctionnement institutionnel calédonien.**

Aux yeux des rapporteurs, ces ajustements doivent, prioritairement, permettre :

- de **procéder à des évolutions des « corps électoraux » calédoniens pour corriger des incohérences techniques dénoncées par l'ensemble des parties** et, par suite, pour initier une réflexion sur des ajustements plus importants sur la base des propositions formulées par le ministre de l'intérieur et des outre-mer fin mai 2023 ;
- **d'améliorer la répartition des compétences entre collectivités calédoniennes** pour mettre fin à l'enchevêtrement de compétences et appliquer pleinement le principe de subsidiarité, et **conforter les communes de Nouvelle-Calédonie dans leur rôle de proximité** en leur confiant des moyens juridiques et financiers à la hauteur de celui-ci ;
- **d'initier une réflexion quant au fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie au regard des évolutions démographiques et de la recomposition politique survenues** depuis la signature des accords.

Les rapporteurs souhaitent toutefois réaffirmer que les grands principes ayant présidé à la conclusion des accords de Matignon et de Nouméa doivent demeurer inchangés, l'équilibre institutionnel en résultant ayant fait la preuve de sa robustesse. Ils relèvent à cet égard **qu'en Nouvelle-Calédonie, le principe majoritaire, qu'il tire sa légitimité d'un scrutin politique ou d'une réalité démographique, ne peut s'appliquer sans discernement et sans tempérament au risque d'une explosion des institutions et du contrat social que représente le « destin commun »** promu par les accords de Matignon puis de Nouméa.

- Enfin, la négociation serait incomplète si elle ne permettait pas de **traiter de l'ensemble des sujets non institutionnels indispensables au développement du territoire**, qui touchent la vie quotidienne de l'ensemble des Calédoniens.

Les besoins de la Nouvelle-Calédonie **ne se résument pas à la seule détermination de son avenir institutionnel.** Des **réformes non institutionnelles, indépendantes des futurs équilibres institutionnels et politiques, devront être menées par les acteurs locaux**, en particulier celles visant à garantir la soutenabilité financière et budgétaire des collectivités calédoniennes et des comptes sociaux.

**Les rapporteurs appellent les acteurs locaux et l'État, chacun dans leur domaine de compétences, à s'en saisir le plus rapidement possible** pour garantir l'efficacité et la soutenabilité des politiques publiques locales. Un programme ambitieux de réformes doit, en effet, être mis en œuvre pour offrir aux Calédoniens des services publics de qualité et développer l'économie du territoire, condition d'une confiance durablement renouvelée dans les institutions politiques calédoniennes.

				Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale <a href="http://www.senat.fr/commission/loi/index.html">http://www.senat.fr/          commission/loi/index.html</a> Téléphone : 01.42.34.23.37
<b>François-Noël Buffet</b>	<b>Philippe Bas</b>	<b>Jean-Pierre Sueur</b>	<b>Hervé Marseille</b>	
Président de la commission, rapporteur	Rapporteur	Rapporteur	Rapporteur	
Sénateur (Les Républicains) du Rhône	Sénateur (Les Républicains) de la Manche	Sénateur (Socialiste, Écologiste et Républicain) du Loiret	Sénateur (Union Centriste) des Hauts-de-Seine	