
L'avenir de la Nouvelle-Calédonie

Orientations présentées par le Gouvernement après les réunions de Nouméa 28 février 2025

La Nouvelle-Calédonie se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins.

Les blocages politiques, le marasme économique et social, la violence, la peur, l'absence de perspectives pour les habitants du territoire créent une situation qui n'est plus tenable. Chacun s'accorde sur ce constat.

La responsabilité de tous les acteurs est ici engagée et chacun d'entre eux se trouvera comptable devant les Néo-Calédoniens et devant l'Histoire des conséquences de l'impasse qu'il aura contribué à créer si telle était sa tentation. Car une seule voie s'ouvre à nous : celle d'un accord politique suivant un chemin de réconciliation. Sans ce chemin, aucune reconstruction solide de la Nouvelle-Calédonie ne sera possible après les dommages humains, moraux et matériels, mais aussi politiques, nés de la catastrophe du 13 mai 2024. Le Président de la République avait eu l'occasion de le souligner avec force lors de son déplacement le 23 mai 2024.

L'Etat prend ses responsabilités, résolument. Dès sa déclaration de politique générale devant la représentation nationale le 14 janvier 2025, le Premier ministre, François Bayrou, a fait de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie l'une des priorités de l'action de son Gouvernement. Il a souhaité que le dialogue puisse être renoué et que le gouvernement en la personne du ministre d'Etat, ministre des Outre-mer, puisse créer les conditions de ce dialogue.

Pour cela, le gouvernement de la République a décidé d'appliquer à la Nouvelle-Calédonie la méthode qu'il entend mettre en œuvre sur tous les sujets. Cette méthode est fondée sur le dialogue et la responsabilité. C'est le sens de la lettre que le Premier ministre a adressée à l'ensemble des forces politiques le 28 janvier dernier en les appelant à un tel dialogue.

Forts de cet esprit de responsabilité et de cette détermination, nous nous sommes réunis à Nouméa, cette semaine, afin de renouer le fil du dialogue entamé à Paris du 4 au 9 février lors des bilatérales. Cette fois-ci, nous sommes tous autour de la table, dans un même élan : **éclairer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et tracer ensemble les contours d'un avenir partagé. Après qu'une ombre se soit portée sur la Nouvelle-Calédonie en mai 2024, il est temps que nous retrouvions ici la lumière.**

Lors de la réunion plénière de méthode, qui s'est tenue au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, le ministre d'Etat, Manuel Valls, a dressé la synthèse des échanges bilatéraux menés à Paris et a posé le cadre structuré pour les discussions à Nouméa.

Les rencontres bilatérales ont permis, quant à elles, de conforter l'espace de dialogue sincère recréé à Paris et de clarifier les attentes de chacun, sans détour ni tabou.

Plus encore, les discussions structurées autour de trois thématiques ont permis de vous réunir, de nous réunir, d'échanger, de vous écouter dans un esprit de respect mutuel. Ces échanges auront été l'occasion d'aborder les enjeux capitaux pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Chacun a pu faire valoir ses principes, ses aspirations, ses convictions, avec force mais dans la reconnaissance de l'autre, sans exclusive. C'était important.

Les déplacements sur le terrain, dans les trois provinces, au plus près de la population de la Nouvelle-Calédonie, ont été l'occasion de mesurer l'aspiration de celle-ci à un avenir harmonieux mais aussi de rappeler **le rôle de l'Etat : garantir les conditions d'un dialogue constructif, réaffirmer son engagement en matière de protection de tous et accompagner le redressement économique du territoire et financier des collectivités publiques.**

Mais aujourd'hui, il nous faut aller plus loin. **Il nous faut bâtir un compromis politique.**

Nous ne partons pas de rien.

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie est longue, riche, parfois tumultueuse, souvent douloureuse, mais aussi marquée par des avancées lumineuses. Elle est celle du peuple kanak, peuple autochtone, de la colonisation, de l'apport des populations, qui pour certaines furent elles-mêmes victimes de cette histoire. **Elle est un miracle fragile qu'il convient de protéger.**

Elle est faite de grandes étapes qui ont été rappelées par le Préambule de l'Accord de Nouméa et inscrites au cœur de la Constitution française.

Nous avons **une base politique et juridique.** Après Nainville-les-Roches et les accords de Matignon et Oudinot, l'Accord de Nouméa, inscrit au Titre XIII de la Constitution, a marqué un moment fondateur, un cadre structurant fondé sur une souveraineté partagée, et établissant une trajectoire vers une « complète émancipation ». Mais il nous faut aujourd'hui le renouveler, le repenser, à l'aune de son bilan et des défis qui sont devant nous.

Les échanges qui ont eu lieu cette semaine à Nouméa ont permis de progresser dans la compréhension des aspirations de chacun, de commencer à dénouer progressivement le nœud gordien calédonien et à commencer à **tisser les fils d'un nouveau canevas pour la Nouvelle-Calédonie.**

Quels sont les premiers fils qui ont été tirés de ces échanges ?

A l'ouverture de ces discussions, l'Etat avait souhaité réaffirmer, pour sa part, plusieurs principes essentiels :

- Le lien avec la France. Les trois référendums ont tous abouti à une réponse négative quant à l'accession à l'indépendance et à la pleine souveraineté, confirmant la volonté d'une majorité de Calédoniens de maintenir la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française. Que la dernière consultation ait laissé un sentiment d'inachevé est un fait, mais le résultat de ces référendums est là ;
- La protection de tous les habitants de la Nouvelle-Calédonie, premier des droits et condition essentielle de la stabilité et de la cohésion calédonienne ;
- La démocratie et l'Etat de droit ;

- Le droit inaliénable à l'autodétermination, droit protégé par la Constitution et les textes internationaux sur le fondement de la Charte des Nations Unies ;
- L'achèvement du processus de décolonisation tel qu'il a été établi par l'Accord de Nouméa, accord qui prévoit que ce processus est porté à la connaissance de l'ONU ;
- La Nouvelle-Calédonie unie et indivisible.

Les échanges de Nouméa ont permis de voir émerger aussi d'autres points structurants.

- La nécessité d'une période de stabilisation pour bâtir un avenir durable, pour vivre-ensemble dans le cadre d'un contrat social calédonien, à bâtir en associant davantage la jeunesse, les maires, les forces vives de la société. Cette période est nécessaire pour progresser dans **la constitution du peuple calédonien**, et permettre de surmonter les clivages communautaires tout en respectant l'identité de chacun. C'est là tout l'enjeu de la citoyenneté calédonienne qui pourrait être fondée sur l'engagement au service de la collectivité, dans la durée, témoignant ainsi de la volonté sincère de construire la Nouvelle-Calédonie. Cette période est aussi nécessaire pour relever l'économie, en la diversifiant, bâtir une nouvelle stratégie nickel, et offrir à tous développement et prospérité, en rétablissant la confiance en l'avenir. Cela passe aussi par une intensification des relations de la Nouvelle-Calédonie avec ses voisins au sein de son environnement régional.
- Le refus d'un processus qui mène à des « couperets » car ils polarisent une société qui doit, au contraire, se rassembler pour tenir ce qui constitue la promesse calédonienne. Instruits de l'expérience, nous devons collectivement éviter cela pour l'avenir des Calédoniens.
- La jeunesse comme une priorité absolue pour construire ce pays et éviter la violence.

Trois questions essentielles à la formation d'un compromis politique ont été au cœur des échanges :

1. Le lien avec la France et l'autodétermination
2. La citoyenneté calédonienne et le corps électoral
3. La gouvernance et les institutions calédoniennes avec un point particulier sur le rôle des provinces

Ces trois questions ont été posées successivement pour la commodité de la discussion. Mais chacun a eu pleinement conscience qu'elles étaient indissociables, relevant d'une approche globale de la situation calédonienne en vue d'un accord tout aussi global. Un tel accord devra être nourri par des rapprochements et donc des concessions consenties par toutes les parties en direction des autres partenaires dans l'intérêt des Calédoniens.

1. L'AUTODETERMINATION ET LE LIEN AVEC LA FRANCE

Des premiers jalons ont été posés au cours des échanges.

- **Le droit à l'autodétermination est bien reconnu par chacun comme inaliénable**, conformément aux termes du droit constitutionnel et du droit international, ce qui ne préjuge pas de la volonté de certains de l'exercer et pour d'autres de considérer que les référendums passés conduisent à ne pas souhaiter que ce droit soit à nouveau mobilisé.

Toutefois, les modalités de l'exercice de ce droit inaliénable restent à définir, notamment son **échéance et ses conditions de déclenchement**. Les risques du référendum couperet ont été identifiés, nourrissant une discussion sur l'idée d'un **référendum de projet**.

- **Le lien avec la France demeurerait inscrit dans la Constitution française.**
- **L'adoption d'une loi fondamentale calédonienne**, inscrite au titre XIII de la Constitution française, pourrait constituer une étape nouvelle dans la capacité d'auto-organisation de la Nouvelle-Calédonie en consacrant la compétence de la compétence.

Définie dans le cadre du futur compromis et votée par le peuple calédonien saisi de l'accord, la loi fondamentale pourrait être révisée selon une procédure qui garantisse la stabilité de cette norme suprême, assure la protection des différentes parties et institutions en cause mais permette aussi sa nécessaire évolution et adaptation au fil des années. Classiquement les révisions des normes suprêmes répondent à des procédures particulières et nécessitent des majorités qualifiées.

Cette loi fondamentale pourrait intégrer dans l'immédiat ou à l'avenir après un débat citoyen approfondi pour certains de ses éléments :

- Une Charte des valeurs calédoniennes ;
- Un Code de la citoyenneté calédonienne définissant les droits et devoirs ;
- Les institutions locales et leurs règles de fonctionnement ;
- La répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces ;
- Les règles régissant le statut civil coutumier ;
- Etc.

Elle restera fidèle au préambule de l'Accord de Nouméa, assurant ainsi une continuité avec les principes de décolonisation, de reconnaissance de l'identité kanak et de l'apport des populations qui sont arrivées au fil du temps en Nouvelle-Calédonie, ainsi que du destin commun.

Des points restent à approfondir sur la base des hypothèses présentés lors des échanges.

Les 4 hypothèses d'autodétermination évoquées

- (1) Accord global, prévoyant le transfert des compétences régaliennes à la Nouvelle-Calédonie et leur délégation à la France, sans nouvelle consultation, à l'issue d'un délai à déterminer.
- (2) À l'issue d'une période à déterminer, consultation d'autodétermination sur le transfert des compétences régaliennes et le partenariat avec la France. Durant cette période, partage de certaines compétences régaliennes et construction d'une citoyenneté calédonienne.
- (3) Sans période prédéterminée, possibilité d'organisation d'une consultation d'autodétermination avec une procédure de déclenchement impliquant une majorité qualifiée au Congrès calédonien.
- (4) Statut de large autonomie décidé en 2025 sans préjudice de l'exercice du droit inaliénable à l'autodétermination dans des conditions à définir.

Parmi ces points, **la question du partage des compétences régaliennes pendant une période de stabilisation** a fait l'objet d'échanges nourris.

Un focus a été opéré sur **les compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999** (règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics ; contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ; enseignement supérieur ; communication audiovisuelle).

Les hypothèses évoquées en matière de partage des compétences

- (1) *Statu quo*
- (2) **Les transferts mentionnés aux articles 23 et 27** de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et non mis en œuvre sont opérées, ou en partie, de plein droit à la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci peut décider d'en déléguer certaines à l'Etat français pour une période fixe ou indéterminée. Cette délégation peut être révoquée à tout moment par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie à la majorité des deux tiers.

De même la **question des compétences en matière de relations internationales** a été examinée.

Le ministre d'Etat a rappelé la détermination de l'Etat à lutter contre toutes formes d'ingérences visant à déstabiliser la Nouvelle-Calédonie et à s'attaquer aux intérêts stratégiques de la France.

Les hypothèses évoquées en matière de compétences dans le domaine des relations internationales

- (1) Maintien du *statu quo* : aux termes de l'Accord de Nouméa, les relations internationales et régionales font aujourd'hui partie des compétences partagées entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie.
- (2) Exercice accru de la compétence partagée « relations extérieures » : Les relations internationales sont une compétence de l'État, qui intègre les intérêts de la Nouvelle-Calédonie dans ses négociations et son action extérieure. Lorsque ces questions relèvent des compétences du territoire ou ont un impact direct sur lui, le gouvernement calédonien est consulté et associé aux actions de la France dans le Pacifique, hors défense et sécurité. Un protocole précisera cette collaboration, incluant une consultation préalable sur les projets de loi relatifs aux traités et accords concernant la Nouvelle-Calédonie.
- (3) Transfert pur et simple : La compétence relations internationales, aujourd'hui partagée, est transférée à la Nouvelle-Calédonie, à l'exception de la conclusion des traités de défense et de sécurité. La Nouvelle-Calédonie sera associée aux accords négociés par la France avec les Etats du Pacifique. Elle pourra conclure des accords internationaux avec tous les Etats, dans le respect des engagements internationaux de la République française. Elle pourra installer des délégués permanents au sein des ambassades de France, ou créer ses propres représentations internationales.

Enfin, concernant les compétences dites « régaliennes » (défense, justice, sécurité, monnaie) les Calédoniens pourraient être formés et associés à l'exercice des responsabilités dans ce domaine au cours de la période de stabilisation. Un programme « Cadres Avenir » dédié aux administrations régaliennes a été évoqué.

2. LA CITOYENNETE ET LE CORPS ELECTORAL

Comme mentionné précédemment dans le développement consacré à la Loi fondamentale, la question de la citoyenneté peut renvoyer à la constitution d'un code qui établirait les droits et les devoirs des citoyens de la Nouvelle-Calédonie.

Parmi ces droits figure celui de participer aux élections. Sur ce sujet, un premier jalon a été posé concernant l'ouverture de la citoyenneté aux natifs inscrits sur le tableau annexe de 1998 à 2010, soit 12 441 personnes. Un consensus est apparu sur ce point.

D'autres restent à approfondir.

Ont été abordées la question de la durée de résidence, la situation des conjoints de citoyens calédoniens et le mécanisme permettant de mesurer le niveau d'intégration des personnes dans la société calédonienne (système de « points »).

Les hypothèses évoquées en matière de citoyenneté

Critères pouvant être mobilisés pour l'accès des résidents à la citoyenneté :

- (1) Durée de résidence
- (2) Engagement citoyen (propriétaire de son bien, engagement associatif, maîtrise de la langue vernaculaire, engagement dans la transmission des savoirs traditionnels, création d'emplois locaux, engagement dans la promotion de l'égalité des genres et de lutte contre les discriminations, PACS, sportif de haut niveau ...)
- (3) Conjoints de citoyens calédoniens

Les hypothèses évoquées en matière d'accès au corps électoral

- (1) Seraient électeurs aux élections provinciales, les natifs.
- (2) Seraient électeurs aux prochaines élections provinciales,
 - Les natifs inscrits sur le tableau annexe de 1998 à 2010, soit 12 441 personnes ;
 - Les conjoints de citoyens calédoniens avec une durée à déterminer ;
 - Les personnes présentes depuis plus de 10 ans et qui sont parents d'enfants nés en Nouvelle-Calédonie ;
 - Les personnes présentes depuis plus de 10 ans et moins de 15 ans en Nouvelle-Calédonie et qui justifient de 10 points « citoyens ».
- (3) Seraient électeurs aux élections provinciales,
 - Les natifs ;
 - Les conjoints de citoyens calédoniens avec une durée à déterminer ;
 - Les personnes présentes depuis plus de 10 ans et qui sont parents d'enfants nés en Nouvelle-Calédonie ;
 - Les personnes présentes depuis plus de 10 ans et moins de 15 ans en Nouvelle-Calédonie et qui justifient de 10 points « citoyens ».
- (4) Fusion des corps électoraux spéciaux pour les élections provinciales et pour les consultations d'autodétermination.

3. LA GOUVERNANCE ET LES INSTITUTIONS CALEDONIENNES

Les premiers jalons posés concernent l'existence des institutions calédoniennes et des trois provinces telles qu'elles existent dans le cadre de l'Accord de Nouméa. Les échanges ont permis de consacrer le rôle de l'ensemble de ces institutions, **une attention très particulière ayant été portée sur les pouvoirs des provinces, comme échelon essentiel de proximité et d'efficacité de l'action publique.**

Trois principes ont été posés :

- **principe de différenciation ;**
- **principe de solidarité ;**
- **principe d'efficacité des politiques publiques.**

A été aussi mis en évidence le rôle accru des **communes** en matière d'urbanisme, de démocratie locale, d'enracinement du vivre-ensemble en particulier pour la jeunesse et la nécessité de conforter les communes en ces domaines.

Des points restent à approfondir :

- Les provinces (compétences et clé de répartition)
- Le Congrès (compétences et répartition des sièges)
- Le Gouvernement (compétences, composition et élection)
- Le rôle des communes
- L'évolution du sénat coutumier

Les hypothèses évoquées sur les compétences des provinces

- (1) *Statu quo*
- (2) Différenciation, renforcement de l'autonomie fiscale (fiscalité additionnelle) et économique des provinces.
- (3) Différenciation, renforcement des compétences provinciales :
- À l'exception de la matière fiscale qui serait de fait transférée aux provinces (avec une mécanique de reversement à la Nouvelle-Calédonie), mise en place d'un mécanisme élargi de transfert de compétences aux provinces de toutes les compétences de la Nouvelle-Calédonie (sur le modèle de l'article 47 de la loi organique en remplaçant la délégation par le transfert) à l'exception d'une liste à déterminer (transport aérien international, droit des assurances, droit civil, procédure civile, établissements hospitaliers, météorologie...)
 - Mise en place d'une compétence provinciale en matière de police de proximité et de prévention de la délinquance
 - Mise en place d'un dispositif de solidarité basé sur la résidence effective des populations.

Les hypothèses évoquées sur les clés de répartition entre provinces

- (1) *Statu quo* :
- Dotation de fonctionnement : 50 % / 32 % / 18 %
 - Dotation d'équipement : 40 % / 40 % / 20 %
- (2) Modification de la clé de répartition des dotations aux provinces afin de se rapprocher de leur réalité démographique, tout en poursuivant l'effort de rééquilibrage du territoire (à articuler avec les (2) et (3) du tableau précédent) :
- Dotation de fonctionnement : à déterminer

– Dotation d'équipement : à déterminer

Les hypothèses évoquées sur la répartition des sièges au Congrès

- (1) *Statu quo* soit 54 sièges 7/15/32 pour les îles Loyauté, le Nord et le Sud
- (2) Il est composé de 54 sièges ainsi répartis : 6 pour les îles Loyauté, 11 pour le Nord et 37 pour le Sud
- (3) Réduction du nombre d'élus au Congrès. Chaque province est représentée en proportion de sa population au congrès. Cette répartition est revue à chaque recensement.
- (4) Réduction du nombre d'élus au Congrès de 54 à 35 membres tout en préservant la répartition d'équilibre favorisant la surreprésentation des provinces des îles Loyauté et du Nord (5/10/20).

Concernant le Congrès, et en particulier sur la base des travaux de la Commission internationale d'experts indépendants, présidée par **Enrico Letta**, travaux rendus le 25 août 2023, a été évoquée sa transformation en Parlement de la Nouvelle-Calédonie.

Les hypothèses évoquées sur la composition et l'élection du Gouvernement

- (1) *Statu quo*. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie demeurera élu par le congrès et sera responsable devant lui. Il fonctionnera conformément au principe de collégialité.
- (2) Le gouvernement se compose de 6 représentants désignés par l'assemblée de la province Sud, de 3 représentants désignés par l'assemblée de la province Nord et de 2 représentants désignés par l'assemblée de la province des Îles Loyauté. Le gouvernement désigne, à la majorité de ses membres, le président et le vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.
- (3) Les évolutions possibles du gouvernement : maintien des caractères collégial et solidaire, nombre de ministres entre 11 et 15, le président élu directement par le Congrès, la vice-présidence reste à l'opposition, les ministres sont élus par le Congrès sur proposition du président du gouvernement élu. Les candidats sont proposés par les groupes, voire en dehors des groupes.

Les hypothèses évoquées sur les communes

- (1) *Statu quo* sur leur niveau de compétences
- (2) Conforter l'échelon communal, en garantissant une libre administration et une autonomie financière, en transférant la compétence en matière d'urbanisme. Leur action sera consolidée en garantissant leurs moyens financiers et leur rôle au service de la démocratie locale, de l'enracinement du vivre-ensemble en particulier pour la jeunesse.

Les hypothèses évoquées pour le sénat coutumier

- (1) *Statu quo*
- (2) Le sénat coutumier continuera de représenter au niveau institutionnel la pleine reconnaissance de l'identité kanak et sa légitimité. Son fonctionnement sera conforté à travers l'élection des sénateurs coutumiers par un collège électoral qu'une loi du pays devra définir. Il créera des passerelles entre la société civile et la société coutumière par la présence de représentants du CESE-NC au sein du sénat coutumier et inversement ainsi que par la création d'une institution issue de la fusion du CESE-NC et du sénat coutumier qui se prononcerait sur des projets de texte intervenant dans des matières bien déterminées.
- (3) Le sénat coutumier devient la deuxième chambre parlementaire dans une formule de bicamérisme parlementaire avec le Congrès. Cette formule serait à étudier pour préserver l'autonomie de la chambre coutumière dans une chambre des communautés, formule qui permettrait de mettre en synergie les coutumiers et les forces vives du pays.
- (4) Le sénat coutumier est supprimé. Les missions du Sénat coutumier sont transférées aux aires coutumières. Les aires coutumières seront renforcées dans leur rôle légitime d'interlocuteur des institutions sur les questions relatives à l'identité kanak et au monde coutumier. Les aires coutumières sont obligatoirement consultées par les institutions de la Nouvelle-Calédonie et des provinces sur les sujets intéressant l'identité kanak dans les conditions définies par la loi organique.

Après les rencontres à Paris et les échanges engagés à Nouméa en formation plénière, **les premiers fils ont été dénoués et même tissés pour nourrir un dialogue vers un accord politique.**

C'est un élan qui a été donné ici. Il marque **un chemin d'espérance pour la Nouvelle-Calédonie et les Calédoniens, qui sont au cœur de nos préoccupations.**

D'autres fils doivent être tissés. Le Gouvernement entend poursuivre ce travail patient avec tous les acteurs présents aujourd'hui à la table.

Lors des prochaines semaines, un travail technique sera mené afin d'instruire toutes les questions abordées ces derniers jours et avancer dans la construction de ce compromis attendu par tous.

Les questions économiques, fiscales et sociales, celle du nickel, le contrat social calédonien, le chemin du pardon souhaité par le Président de la République en 2023 figureront aussi parmi les questions à instruire de manière plus approfondie.

Les représentants du Gouvernement – le ministre d'Etat, ministre des Outre-mer, et le conseiller spécial du Premier ministre – reviendront au cours du mois de mars pour poursuivre ce travail selon la méthode éprouvée depuis plusieurs semaines et fondée sur la transparence, l'écoute, le respect et le sens de la responsabilité.

Des premiers échanges qui se sont déroulés ces dernières semaines, et plus encore ces derniers jours dans le cadre des réunions plénières, on peut tirer raisonnablement des motifs d'espérance pour la Nouvelle-Calédonie. Formons le vœu collectivement que l'esprit qui a régné ces derniers jours à Nouméa puisse demeurer le ciment de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie et ses habitants ont encore les ressources pour retrouver cette singularité qui a tant marqué les esprits depuis 1988 : la capacité de construire un destin commun, malgré les épreuves et les différences... et sans doute aussi grâce à elles.