

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux Outre-mer

- Audition de M. René Dosière, député, rapporteur de la commission des Lois sur le projet de loi organique portant actualisation de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie..... 2

Mercredi

11 septembre 2013

Séance de 16 heures

Compte rendu n° 25

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Jean-Claude
Fruteau,
président**



La séance est ouverte à 16 heures 15.

Présidence de M. Jean-Claude Fruteau, Président.

La délégation aux Outre-mer reçoit M. René Dosière, député, rapporteur de la commission des lois sur le projet de loi organique portant actualisation de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Nous auditionnons aujourd'hui M. René Dosière, membre de notre Délégation, au titre de rapporteur pour la commission des Lois sur le projet de loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

Ce projet de loi organique renforce les compétences exercées par cette collectivité territoriale et améliore le fonctionnement d'un certain nombre d'institutions. S'agissant d'un texte important, il m'a paru utile que M. Dosière vienne nous faire part de ses observations, et je le remercie d'avoir accepté. Son expertise sera d'autant plus intéressante qu'il rentre tout juste d'un déplacement en Nouvelle-Calédonie, effectué en compagnie du président de la commission des Lois, M. Jean-Jacques Urvoas, et de M. Dominique Bussereau, où il a pu se rendre compte sur place de la situation politique, économique et sociale.

Est associé à la discussion de ce projet de loi organique un autre texte portant diverses dispositions relatives aux outre-mer. Il s'agit principalement de la ratification d'ordonnances ainsi que de quelques modifications dans le code de l'organisation judiciaire et des dispositions relatives à l'artisanat à Saint-Martin.

L'emploi du temps de M. Dosière étant très chargé, je lui laisse la parole sans plus tarder.

M. René Dosière, rapporteur. Monsieur le président, vous avez souligné que je rentrais d'une mission parlementaire de la commission des Lois en Nouvelle-Calédonie. J'indique que nous allons faire, sur cette mission particulièrement intéressante et enrichissante, un rapport d'analyse qui devrait sortir le 11 octobre, juste avant une réunion importante pour la Nouvelle-Calédonie. Il serait intéressant que nous puissions en débattre dans la mesure où il traitera des difficultés que nous avons pu découvrir sur le territoire. Pour l'heure, nous parlons d'un texte essentiellement technique, qui ne soulève aucune difficulté et est plutôt consensuel puisque réclamé par le gouvernement local.

Permettez-moi un bref rappel institutionnel. La Nouvelle-Calédonie est un territoire *sui generis*, c'est-à-dire qu'elle n'est plus une collectivité territoriale de la République. Certains modes de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie dérogent à nos normes constitutionnelles et font l'objet d'un chapitre particulier de la Constitution. Ils résultent de l'accord signé en mai 1998 à Nouméa par les partenaires locaux et le Gouvernement français.

Les grandes lignes de ce dispositif sont les suivantes :

D'abord, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a une vocation parlementaire en matière de lois dites de pays, qui sont directement soumises au Conseil constitutionnel sans plus passer par l'Assemblée nationale. C'est le seul territoire de la République aujourd'hui dont l'assemblée locale a un pouvoir parlementaire, ce que l'on pourrait considérer comme un premier pas vers une république française fédérale.

Ensuite, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est constitué « à la proportionnelle », selon une formule originale qui réunit indépendantistes et non-indépendantistes.

Autre particularité, tous les Calédoniens, qu'ils soient d'origine kanak, européenne ou autre, sont français mais seuls ceux que l'on appelle « citoyens de la Nouvelle-Calédonie » ont le droit de vote aux élections provinciales : ce sont les personnes qui se trouvaient en Nouvelle-Calédonie en 1998, au moment du vote de l'accord de Nouméa. Ils constituent un corps électoral figé. Les élections provinciales sont celles qui intéressent le plus les Calédoniens puisque les compétences sont réparties entre les provinces, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie étant lui-même issu des élections provinciales. Les citoyens de la Nouvelle-Calédonie ont une priorité en matière d'emploi local : lorsque des emplois sont ouverts dans le secteur privé, à diplômes et compétences équivalents, ils leur sont attribués en priorité sans que cela soulève de problème particulier. Le Congrès a défini 200 à 250 types d'emploi dans le secteur privé pour lesquels les candidatures doivent faire l'objet de vérification. Très souvent, d'ailleurs, pour un grand nombre de postes, la qualification ou la formation n'existe pas sur le territoire, ce qui laisse toutes leurs chances aux autres candidats.

Particularité encore, les transferts de compétences effectués de la métropole vers la Nouvelle-Calédonie sont irréversibles. Certaines compétences sont anciennes. Ainsi, depuis 1945, la Nouvelle-Calédonie est souveraine en matière de fiscalité. Elle décide elle-même de ses règles fiscales, les services fiscaux dépendent du gouvernement local et aucune ressource perçue sur le territoire ne revient en métropole, comme d'ailleurs en Polynésie. D'autres compétences ont été transférées à la suite de l'accord de Nouméa. C'est le cas, en 2000, de l'enseignement primaire, par exemple. Puis, selon les termes de l'accord, progressivement, seront transférées d'autres compétences, la dernière étant l'enseignement secondaire.

Tout cela est justifié par le fait que la Nouvelle-Calédonie a vocation – ce qui ne signifie pas l'obligation – à l'indépendance ou à la souveraineté. Il appartiendra à la population locale d'en décider. En vertu de l'accord de Nouméa, il est prévu, au plus tard en 2018, la tenue d'un référendum local par lequel les Calédoniens diront s'ils veulent récupérer les dernières compétences qui leur manqueront, c'est-à-dire les compétences régaliennes : justice, police, armée. Tout le débat est de savoir comment l'accès à cette souveraineté peut se faire tout en restant dans l'ensemble français, puisqu'on n'a pas senti de volonté de rupture. En attendant, des élections provinciales auront lieu en mai 2014, qui seront fondamentales puisque les élus qui en seront issus décideront de la suite du processus.

Le texte dont nous sommes saisis a été demandé, d'une part, par le gouvernement calédonien et, d'autre part, par le comité des signataires. Ce comité, qui a vocation à suivre l'application de l'accord de Nouméa, était constitué au départ par tous ceux qui l'ont signé. Seulement, ceux-ci commencent à décéder les uns après les autres et il finit par ne plus en rester beaucoup. Par ailleurs, la situation politique s'étant un peu éparpillée dans tous les camps, on a décidé d'associer au comité des signataires des représentants de pratiquement toutes les forces politiques, ce qui représente à peu près une quarantaine de personnes. Tous les ans, le Premier ministre réunit ce comité pour faire le point. En 2012, des propositions ont été faites ; ce sont celles que l'on retrouve dans le projet de loi organique. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a donné un avis favorable unanime à ce texte, puisque le Gouvernement a choisi de n'y mettre que les dispositions faisant consensus.

Ce texte comporte trois dispositions principales. La première donne à la Nouvelle-Calédonie la possibilité de créer des autorités administratives indépendantes, en particulier une autorité de la concurrence. Ce dispositif n'a pas été facile à mettre en œuvre parce que le

Conseil d'État avait fait remarquer, sur un avant-projet, qu'une grande partie de ce qui concernait cette autorité de la concurrence était de compétence calédonienne et que nous n'avions, par conséquent, pas à intervenir. Il a donc fallu, au Sénat, à l'initiative de la rapporteure, Mme Catherine Tasca, préciser un peu les choses. C'est l'objet de l'article 1^{er}.

Une autre disposition permet de créer des sociétés publiques locales, à l'exemple de ce qui se passe en métropole. Les Calédoniens ont en effet demandé, pour gérer certains services publics locaux, à disposer de ce type de société où la collectivité publique – souvent la collectivité provinciale – va être actionnaire à 100 % et ne sera donc pas soumise aux règles de la concurrence. Au passage, il est curieux de créer, dans le même texte, une autorité de la concurrence et un dispositif non soumis à la concurrence.

D'autres dispositions modifient à la marge le fonctionnement des institutions, qui est, actuellement, pour le moins chaotique et un peu hésitant. Sans toucher à ce fonctionnement, on se contente d'introduire quelques précisions relatives au règlement intérieur et à certaines dispositions d'information budgétaires, déjà applicables dans nos collectivités mais pas en Nouvelle-Calédonie. Il est vrai que le statut date de 1999 et que, depuis lors, des évolutions ont eu lieu en métropole dont il s'agit de tirer les conséquences.

L'autre texte portant diverses dispositions relatives aux outre-mer est un projet de loi ordinaire qui tire les conséquences ordinaires de quelques-unes des dispositions de la loi organique. Il porte également ratification de toute une série d'ordonnances relatives à la Polynésie, à Mayotte et autres. Les parlementaires ont la possibilité de présenter des amendements. C'est ainsi que notre collègue, Mme Chantal Berthelot, a pensé trouver là un vecteur pour sa proposition de loi sur l'orpaillage en Guyane. Reste à savoir jusqu'où nous pourrions aller pour enrichir ce texte.

M. Daniel Gibbes. Si aucune révision de la loi ne permet de revenir sur les transferts de compétences accordés à la Nouvelle-Calédonie, pourrait-il en être de même pour les nouvelles collectivités régies par l'article 74 que sont Saint-Martin et Saint-Barthélemy ?

M. le rapporteur. Dans l'immédiat, je ne peux vous faire qu'une réponse de bon sens : ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire... sauf pour la Nouvelle-Calédonie dont l'irréversibilité des transferts de compétences a été constitutionnalisée. Si l'on a jugé utile de le faire, c'est bien que, ailleurs, il était possible de reprendre une compétence transférée. Cela dit, hormis un motif dirimant ou une demande de la collectivité, je ne vois pas quel pourrait être l'intérêt d'une telle opération. Pour la Nouvelle-Calédonie, la situation est tout à fait particulière et elle a nécessité une modification de la Constitution.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Cette particularité tient à ce que, à l'époque, il était reconnu que ce territoire avait vocation à l'indépendance.

M. le rapporteur. Tout à fait, même si vocation ne signifie pas obligation.

M. Philippe Gosselin. La Nouvelle-Calédonie est un territoire particulier. Son histoire des trente dernières années a conduit à différents accords et aux modifications constitutionnelles que l'on connaît. Si sa vocation à l'indépendance est reconnue, la volonté d'y accéder n'est pas le sentiment qui domine aujourd'hui. On ne peut que se réjouir de ce que nos concitoyens de ce territoire ont pu apprendre, de manière apaisée, à mieux vivre ensemble. Dépassant nos divergences partisans, il nous appartiendra de veiller à donner à nos propos et à nos débats un ton le plus consensuel possible s'agissant d'une île qui a besoin d'un regard particulier. L'accès à la souveraineté a été une demande et le demeure sans doute pour

une partie de la population. Reste à voir comment concilier cette souveraineté avec le maintien dans l'ensemble français. C'est une sorte de quadrature du cercle que l'on cherche à résoudre depuis quelques dizaines d'années maintenant.

Nous entrons dans une période délicate propice à l'expression de crispations de part et d'autre. Je plaide pour que nous sachions collectivement conduire ce territoire vers l'avenir le plus paisible possible dans l'ensemble français. L'ennui naît de l'uniformité ; la République a su montrer, par ses différents statuts, qu'elle savait désormais s'adapter à la diversité. J'espère que nous aurons l'unité dans la diversité.

M. le rapporteur. Il serait intéressant que nous puissions avoir un débat sur le rapport que la commission des Lois doit rédiger, ne serait-ce que pour nuancer tel ou tel point. Les choses ne sont pas aussi simples qu'on pourrait le croire vu de loin.

Depuis les accords de Matignon, les problèmes calédoniens n'ont jamais été un enjeu de politique nationale. À l'exception de deux ou trois personnes hostiles au processus, les forces politiques nationales ont toujours accepté les accords de Matignon, l'accord de Nouméa, la loi organique et la révision constitutionnelle de 2007. Dans la période qui va s'ouvrir, il sera important de maintenir cette cohésion nationale vis-à-vis de la Nouvelle-Calédonie, ce qui n'est pas évident. Le fractionnement des forces politiques calédoniennes, en particulier des forces anti-indépendantistes – de l'opposition, pour prendre une dénomination métropolitaine –, est tellement fort que le risque que le statut de la Nouvelle-Calédonie soit utilisé comme enjeu de politique nationale n'est pas à écarter complètement. J'invite nos collègues métropolitains de l'opposition à y être très attentifs, et ceux de la majorité à ne pas faire des propositions susceptibles de soulever des difficultés. À ce sujet, le futur rapport devrait apporter des éléments de débat intéressants.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Disons clairement que la période sera suffisamment difficile pour nos compatriotes de Nouvelle-Calédonie pour que nous n'allions pas compliquer les choses en y transposant nos rivalités partisans hexagonales. Tout le monde en est à peu près d'accord, et la meilleure preuve en est l'équilibre qui a pu être conservé pendant de longues années.

M. Ibrahim Aboubacar. Je salue l'engagement de M. René Dosière sur les questions d'outre-mer et je me réjouis pour la Nouvelle-Calédonie, que j'ai eu l'occasion de visiter à l'invitation de Mme Tjibaou. Je me réjouis en particulier de constater que les engagements sont respectés, qu'un comité de suivi existe et fonctionne, ce qui n'est pas toujours le cas ailleurs. Pour notre propre processus de départementalisation, l'installation du comité de suivi prévu dans les accords n'a jamais été respectée.

Je comprends que le projet de loi ordinaire permet d'ouvrir des fenêtres sur d'autres sujets plus généraux, comme l'indique son intitulé. Dans ce cadre, nous aurions souhaité soulever des sujets qui, dans le processus de mise en œuvre de la départementalisation de Mayotte, ont dérapé ou pris du retard et dont le calendrier doit être rectifié en urgence. Je pense en particulier à l'intercommunalité, pour laquelle il est nécessaire de revoir les délais, et à la création du service départemental d'incendie et de secours, très important pour la population. Nous nous réjouissons de pouvoir déposer des amendements. Du reste, les dérapages de calendrier observés sur plusieurs sujets nous incitent à réclamer une surveillance attentive de la mise en œuvre de la départementalisation de Mayotte.

M. Boinali Said. Diriez-vous, d'après votre expérience de la Nouvelle-Calédonie, qu'il y a eu, depuis la période de l'accord de Nouméa, une évolution de la cohésion des

territoires, notamment en matière sociale ? Clairement, les mouvements liés à l'indépendance sont fortement imprégnés de la considération des disparités sociales. Les transferts de compétences ont-ils favorisé l'effacement des disparités territoriales ?

M. Bernard Lesterlin. Pour ma part, c'est à M. Ibrahim Aboubacar que je demanderai de préciser le contenu de sa question sur la loi simple. J'ai cru comprendre que le Gouvernement avait des intentions d'amendement concernant le département de Mayotte. Nous n'avons pas eu communication de ces projets d'amendement, néanmoins, je crois savoir que nos collègues parlementaires de Mayotte ont été consultés. Il serait intéressant qu'il nous en dise deux mots et surtout qu'il nous donne le point de vue de ces élus sur les intentions gouvernementales d'amendement de ce texte.

M. Ibrahim Aboubacar. Le premier point est le calendrier de la mise en œuvre de l'intercommunalité sur l'île, puisque chaque département doit être doté d'un schéma départemental d'intercommunalité. Selon la loi du 16 décembre 2010, ce travail aurait dû être terminé au plus tard le 1^{er} juin 2013. À Mayotte, il n'a pas pu être mené à terme dans ce délai. La commission départementale de l'intercommunalité n'a été mise en place par le préfet que très récemment, à quelques mois des élections municipales. L'objectif est de repousser l'ensemble des calendriers du 1^{er} juin 2013 au 1^{er} janvier 2016 afin de donner plus de temps, car, outre la prochaine campagne électorale, les municipalités auront d'autres sujets brûlants à traiter dans les mois qui viennent, en particulier l'introduction de la fiscalité locale.

L'autre sujet concerne la situation du service d'incendie et de secours du territoire, qui fonctionne actuellement comme un service du conseil général au regard de ses agents comme de ses moyens. Selon les textes, il devait fonctionner comme les services départementaux de droit commun au 31 janvier 2013, puis sous un nouveau format, avec participation des communes, au 31 décembre 2013. La fiscalité locale entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2014, sous une forme qui est encore en débat, il n'est pas certain que les communes puissent contribuer comme en régime de droit commun puisque l'ordonnance sur la fiscalité locale n'est pas elle-même de droit commun. Là encore, un amendement proposerait de prolonger la période transitoire et de mettre en place une procédure de création *ad hoc*. Si, en métropole, il fallait faire évoluer la gestion par les communes vers un service départemental, à Mayotte, c'est l'inverse : d'une gestion par le conseil général, il faut passer à un service auquel les communes contribuent. C'est une demande locale qui date de nombreuses années que le service fonctionne de manière équilibrée et ne soit pas à la charge financière du seul département.

Tels sont les deux points repris par l'exécutif, étant entendu que nous devons continuer à discuter avec celui-ci pour voir si ce sont les seuls sujets d'urgence qu'il est possible d'intégrer.

M. le rapporteur. Par définition, une loi sur l'outre-mer portant diverses dispositions relatives aux outre-mer est la porte ouverte à tout amendement de nature ordinaire. Vous pouvez donc en déposer, le tout est que l'exécutif les accepte. Saisissez cette occasion de vecteur que constitue cette loi sur les outre-mer, cela ne se présente pas si souvent. Au demeurant, pour avoir parlé de l'intercommunalité avec le ministre, je peux dire que le projet d'amendement évoqué ne pose pas, à ma connaissance, de problème. Je n'ai pas entendu parler du second sujet, ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas. Il faut en discuter avec le Gouvernement. En passant, je rappelle aux députés de la majorité que M. Bernard Lesterlin animera, à dix-huit heures, une réunion de travail au titre de porte-parole du groupe socialiste sur ce texte.

La question sur la réduction des disparités suite aux transferts de compétences appelle une réponse nuancée. Dans la mesure où les responsables locaux se saisissent de la compétence transférée et la mettent en application, cela peut effectivement aboutir à réduire les inégalités. J'en veux pour exemple le développement économique qui a entouré une usine métallurgique dans le Nord. Près de 6 milliards de dollars ont été investis. À l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, voire de la France, on a peu d'investissements d'une telle ampleur. Grâce aux aménagements que ce projet, qui est entré dans sa phase terminale, a nécessités, il n'y a plus de chômage dans la province Nord. Même si la population ne compte que 20 000 ou 30 000 habitants, ce résultat a de quoi faire rêver bien d'autres régions.

Reste qu'il subsiste en Nouvelle-Calédonie des inégalités fortes, souvent liées aux origines ethniques. Une particularité du territoire est que, au nom de la préservation de la culture et du peuple kanak, il faut identifier les Kanak. La Nouvelle-Calédonie est la seule partie du territoire français où les statistiques démographiques ethniques sont autorisées, même si elles ne sont pas toutes diffusées. L'INSEE diffuse les statistiques de population sur le nombre de Kanak, de Polynésiens, d'Européens, d'Australiens, mais pas les statistiques ethniques en termes d'emploi, même s'il en dispose. Des inégalités subsistent donc, mais le processus n'est pas arrivé à son terme. Il y a un effort très sensible de promotion des cadres calédoniens dont bénéficie plutôt la population kanak, mais sans avoir d'exclusivité.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Merci, M. René Dosière, d'être venu nous parler de ces deux textes importants, sur lesquels il nous semblait impossible que la Délégation aux outre-mer ne soit pas informée.

M. le rapporteur. Je rappelle que ces textes seront examinés le 18 septembre en commission et le 2 octobre en séance publique.

M. le président Jean-Claude Fruteau. À mon tour, je rappelle à la Délégation que, dans le cadre de nos travaux sur l'agriculture, l'audition des présidents de SAFER, initialement prévue le 24 septembre, se tiendra le 17 septembre, soit la semaine prochaine, à dix-sept heures.

La séance est levée à 17 heures.