



N° 4596

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mars 2017

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

AU NOM DE LA MISSION D'INFORMATION

sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾

Président

M. DOMINIQUE BUSSEREAU

Rapporteur

M. RENÉ DOSIÈRE

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie est composée de : M. Dominique Bussereau, *président* ; M. René Dosière, *rapporteur* ; M. Dominique Baert, Mme Valérie Fourneyron, MM. Philippe Gomes et Philippe Gosselin, vice-présidents ; Mmes Marie-George Buffet et Jeanine Dubié, MM. Bernard Lesterlin et Noël Mamère, secrétaires ; MM. Malek Boutih, Sébastien Denaja, Guy Geoffroy, Mmes Marietta Karamanli et Sonia Lagarde, MM. Hervé Mariton, Patrick Ollier, Napole Polutélé, Didier Quentin et Alain Rodet.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
Échange de vues sur les travaux de la mission	15
Audition de MM. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de droit public à l'université de Bordeaux, et Jean Courtial, conseiller d'État, auteurs du rapport sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie remis au Premier ministre en octobre 2013.....	19
Audition de MM. Alain Christnacht et Jean-François Merle, chargés par le Premier ministre d'une mission d'écoute, d'analyse et de conseil sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.....	45
Audition de M. Vincent Bouvier, haut-commissaire de la République, délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie.....	63
Audition de Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer, sur la réunion exceptionnelle du Comité des signataires.....	77
Audition de MM. Pierre Gugliemina, président du conseil d'administration de la société Le Nickel (SLN), et Bertrand Madelin, directeur général délégué de la société Eramet, chargé de la branche nickel	83
Audition de M. Emmanuel Kasarhérou, conservateur en chef du patrimoine au Musée du quai Branly, ancien directeur général de l'Agence de développement de la culture kanak et commissaire de l'exposition « Kanak, l'art est une parole ».....	99
Audition de M. Jean-Christophe Gay, professeur de géographie à l'université de Nice Sophia Antipolis, coordinateur de l'Atlas de la Nouvelle-Calédonie.....	111
Audition de MM. Thomas Devedjian, directeur délégué de la société Eramet, et Jean de l'Hermite, directeur juridique.....	119

Audition de M. Thierry Lataste, haut-commissaire de la République, délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie.....	137
Audition de M. Philippe Gomes, député de la Nouvelle-Calédonie	153
Audition de MM. Philippe Germain, président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et Philippe Michel, président de la province Sud	165
Conclusion des travaux et approbation du rapport	175
ANNEXE I : DÉPLACEMENT EN NOUVELLE-CALÉDONIE	181
ANNEXE II : PRÉAMBULE DE L'ACCORD SUR LA NOUVELLE-CALÉDONIE SIGNÉ À NOUMÉA LE 5 MAI 1998.....	183
ANNEXE III : ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ENVISAGÉES DANS LE RAPPORT DE MM. JEAN COURTIAL ET FERDINAND MÉLIN-SOUCRAMANIEN : « RÉFLEXIONS SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE »	187

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

Préambule de l'Accord de Nouméa

MESDAMES, MESSIEURS,

« Les regards se portent vers cet archipel. Le processus initié lors de la signature des accords de Matignon en 1988 et poursuivi par l'Accord de Nouméa de 1998 a érigé la Nouvelle-Calédonie en référence dans la zone Pacifique, et même au-delà. En effet, alors que ce petit territoire avait connu des événements tragiques, avec une violence paroxystique en 1988, il est aujourd'hui perçu comme un pôle de stabilité dans une région où existent de réelles tensions. L'entente entre les différentes communautés, aux passés, aux cultures, aux intérêts souvent divergents, a été l'une des grandes réussites du processus de 1988 et 1998. Elle ne va pas de soi dans d'autres archipels proches de la Nouvelle-Calédonie... »⁽¹⁾

Quinze ans après les avoir écrites, le président et le rapporteur de votre mission d'information ne retranchent pas un mot de ces quelques lignes qui témoignent du destin si peu commun de la Nouvelle-Calédonie. Tout au plus souhaitent-ils y joindre un codicille : à l'heure où doit se refermer le chapitre ouvert par le processus initié à la fin des années 1980 et poursuivi au cours de la décennie suivante, qui a apporté au territoire trente années de paix, tout doit être fait pour que la prochaine page, la prochaine histoire, offre aux citoyens calédoniens la perspective de nouvelles réussites, celle d'un avenir partagé.

C'est dans cet esprit que la Conférence des Présidents a décidé, le 14 octobre 2014, de créer, à l'Assemblée nationale, la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Lors de sa première réunion, le 11 février 2015, la mission, composée de vingt députés appartenant à tous les groupes politiques, a porté M. Dominique Bussereau à sa présidence et désigné

(1) Rapport de MM. Dominique Bussereau et René Dosière à la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la mise en place des institutions de la Nouvelle-Calédonie (n° 3222), 9 juillet 2001, p. 8.

celui qui était alors président de la commission des Lois, M. Jean-Jacques Urvoas, au poste de rapporteur, fonction qu'il a exercée jusqu'à sa nomination à la Chancellerie le 27 janvier 2016. Le 2 février suivant, la mission a procédé à son remplacement en désignant M. René Dosière.

Cette mission d'information n'est pas la seule instance mise en place pour assurer un suivi de la situation calédonienne.

On se souvient, tout d'abord, que le Premier ministre, répondant à une demande du Comité des signataires de l'Accord de Nouméa, avait constitué, par une décision du 20 septembre 2011, une Mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie composée de M. Jean Courtial, conseiller d'État, et de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur des Universités. Ce dispositif a été reconduit et renouvelé par une décision du Premier ministre du 17 octobre 2012 et a abouti, en octobre 2013, au rapport intitulé « Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie »⁽¹⁾.

L'année suivante, MM. Alain Christnacht et Jean-François Merle ont été chargés par le Premier ministre d'une mission d'écoute, d'analyse et de conseil sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie⁽²⁾. Ils ont formé autour d'eux un groupe d'experts constitué de MM. Yves Dassonville, Régis Fraisse, François Garde et Benoît Lombrière. L'instauration de ce groupe a fait l'objet d'un consensus lors du XII^e comité des signataires réuni les 3 et 4 octobre 2014.

Enfin, en décembre 2015, le Sénat a créé en son sein un groupe informel représentant l'équilibre interne des forces politiques afin d'être informé de façon complète et régulière de la situation de ce territoire.

Votre mission d'information n'en a pas moins affiché, d'emblée, son originalité. Durant deux ans, elle a procédé à l'audition de personnalités, élus, hauts fonctionnaires ou spécialistes de la Nouvelle-Calédonie, répondant ainsi à son ambition première : faire vivre la Nouvelle-Calédonie à l'Assemblée nationale, accompagner le processus en cours et faire en sorte que, le moment venu, les Français dans leur ensemble puissent en comprendre les enjeux.

*

* *

De fait, l'histoire de la Nouvelle-Calédonie n'est pas suffisamment connue de nos compatriotes. Elle est pourtant liée à celle de notre pays depuis plus de 150 ans.

C'est en effet le 24 septembre 1853 que le contre-amiral Auguste Febvrier-Despointes proclama, au nom de Napoléon III, la souveraineté de la

(1) *Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2014. Voir l'audition de MM. Ferdinand Mélin-Soucramanien et Jean Courtial le 5 mai 2015.*

(2) *Voir l'audition de MM. Alain Christnacht et Jean-François Merle le 2 juin 2015.*

France sur l'archipel, prenant ainsi de vitesse les représentants de la couronne britannique.

Dès l'origine et pendant trente ans, la Nouvelle Calédonie devint une colonie pénitentiaire, lieu d'accueil des transportés condamnés aux travaux forcés (déportés politiques de la Commune – à l'Île des Pins – qui reviendront en métropole après les lois d'amnistie de 1879 et 1881) et des relégués (récidivistes). Au total, ce sont 30 000 personnes qui seront soumises à une administration pénitentiaire contrôlant l'organisation et l'économie du pays. Le peuplement « libre » – vivement encouragé – demeurera longtemps modeste. En 1906, près de la moitié des Européens installés sur l'île sont issus du monde pénal.

Simultanément, le code de l'indigénat, appliqué par décret du 18 juillet 1887, fit des Mélanésiens des « sujets de la France » ne jouissant d'aucun droit civil mais uniquement de droits personnels conférés par la religion et la coutume. Cette ségrégation entraîna, à intervalles réguliers, des insurrections violentes, comme la grande révolte kanak de 1878.

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, il fallut attendre près de dix ans pour que soient abrogées les lois de l'époque coloniale : le suffrage universel n'est ainsi accordé qu'en 1957, sanctionnant la pleine entrée des Calédoniens dans la République française. Le mouvement autonomiste prit néanmoins une ampleur certaine, soutenu par l'exemple des archipels voisins qui accédaient alors à l'indépendance.

Dans les années 1960, plusieurs milliers de Français d'Algérie vinrent s'installer en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, le « boom » du nickel, dans les années 1970, favorisa l'immigration métropolitaine ainsi que celle de Wallis et Futuna dont la population est désormais plus nombreuse sur l'île que dans son territoire d'origine.

Les années 1980 virent se développer chez les Kanak les revendications indépendantistes. En 1984, le Front de libération national kanak socialiste (FLNKS) proclame un « Gouvernement provisoire de Kanaky » présidé par Jean-Marie Tjibaou, pour préparer l'indépendance. S'ouvrent alors quatre années de conflit – les « événements » – qui menacèrent de dégénérer en guerre civile. La violence atteint son paroxysme en 1988 : quatre gendarmes trouvent la mort le 22 avril au cours de l'assaut du poste de gendarmerie de Fayaoué, dans le centre de l'île d'Ouvéa ; le 5 mai le GIGN donne l'assaut de la grotte dans laquelle seize gendarmes étaient séquestrés, l'opération se solde par la mort de dix-neuf militants kanak et de deux soldats.

Cet épisode sanglant a poussé les deux camps antagonistes et leurs dirigeants, Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur, à œuvrer en faveur de la réconciliation des différentes forces politiques et communautés, sous l'égide du Premier ministre de l'époque, Michel Rocard. Les accords de Matignon du 26 juin 1988 prévoient un statut transitoire pour une durée de dix ans au terme de laquelle

les Calédoniens devaient se prononcer directement sur leur autodétermination. Le 6 novembre 1988, les Français approuvèrent cette « sortie de crise » par référendum ⁽¹⁾. Un second drame interviendra néanmoins, toujours à Ouvéa, peu de temps après : le 4 mai 1989, devant la fosse contenant les corps des victimes locales de l'assaut de la grotte, Jean-Marie Tjibaou, accompagné de son proche collaborateur Yeiwene Yeiwene, furent assassinés par un militant kanak de Gossanah.

Dix ans plus tard, à l'approche du référendum d'autodétermination, les forces politiques calédoniennes ont fait le choix de négocier une nouvelle procédure avec le Premier ministre, M. Lionel Jospin. L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 reconnaît les « ombres » et « lumières » de la colonisation et l'existence d'une « double légitimité » des Kanak et des autres communautés ayant participé à l'histoire du territoire depuis le XIX^e siècle ⁽²⁾. Le nouveau statut prévoit une autonomie forte et de larges transferts de compétences, seules les prérogatives régaliennes demeurant de la responsabilité de l'État. Le Congrès de la Nouvelle Calédonie devient une assemblée législative dans les domaines concernés par les transferts de compétences. Un gouvernement local, composé à la proportionnelle des groupes au Congrès, assure les fonctions exécutives. Plaidant pour un destin commun, l'Accord institue une citoyenneté calédonienne. Il est approuvé par les Calédoniens par référendum avec plus de 71 % de « oui » le 8 novembre 1998, et inséré au titre XIII de la Constitution par la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998.

L'Accord de Nouméa, selon ses propres termes, « définit pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation ⁽³⁾ ». Son article 5 fixe la procédure applicable à l'issue de ce délai :

« Au cours du quatrième mandat (de cinq ans) du Congrès ⁽⁴⁾, une consultation électorale sera organisée. La date de cette consultation sera déterminée par le Congrès, au cours de ce mandat, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

Si le Congrès n'a pas fixé cette date avant la fin de l'avant-dernière année de ce quatrième mandat, la consultation sera organisée, à une date fixée par l'État, dans la dernière année du mandat.

La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité.

(1) Le vote « oui » rassemble 80 % des suffrages exprimés sur le territoire national. En Nouvelle-Calédonie, il l'emporte avec 57 % des voix.

(2) Voir le Préambule de l'Accord de Nouméa en annexe I au présent rapport.

(3) Point 5 du Préambule de l'Accord de Nouméa (annexe I).

(4) Le mandat en question s'achèvera en mai 2019.

Si la réponse des électeurs à ces propositions est négative, le tiers des membres du Congrès pourra provoquer l'organisation d'une nouvelle consultation qui interviendra dans la deuxième année suivant la première consultation. Si la réponse est à nouveau négative, une nouvelle consultation pourra être organisée selon la même procédure et dans les mêmes délais. Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée. »

Les règles applicables sont donc à la fois explicites et impératives dès lors que la Constitution y fait indirectement référence. Dans l'intervalle, la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, dont l'article 217 précise les modalités d'organisation de la consultation ⁽¹⁾, a doté la Nouvelle-Calédonie d'un statut institutionnel « sur mesure ».

Sur ce fondement, au cours des vingt dernières années, le territoire a avancé sur la voie de l'autonomie politique et institutionnelle, grâce aux transferts irréversibles de compétences mis en œuvre au fil d'une série de lois du pays, ainsi que du rééquilibrage économique et social, dans le respect de la coutume.

Mais le temps de la sortie de l'Accord de Nouméa est désormais très proche. En l'absence de demande du Congrès, le plus vraisemblable est que la date – au plus tard en novembre 2018, en application des dispositions combinées de la Constitution et de la loi organique – et les modalités de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté seront fixées par décret en conseil des ministres.

*

* *

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

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

Si, lors de la deuxième consultation, la majorité des suffrages exprimés conclut à nouveau au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, une troisième consultation peut être organisée dans les conditions prévues aux deuxième et troisième alinéas du présent article. Pour l'application de ces mêmes deuxième et troisième alinéas, le mot : "deuxième" est remplacé par le mot : "troisième".

En cas de dissolution du Congrès, aucune consultation au titre du présent article ne peut avoir lieu dans un délai de six mois suivant le renouvellement du Congrès ».

Dans l'immédiat, au terme de la XIV^e législature, la mission d'information doit achever ses travaux. C'est la raison pour laquelle, avant de conclure, votre rapporteur a jugé utile, avec le président Dominique Bussereau, de se déplacer sur le territoire, comme ils l'avaient fait en septembre 2013 dans le cadre d'une délégation conduite par le président de la commission des Lois M. Jean-Jacques Urvoas ⁽¹⁾. Ils se sont donc rendus, entre le 14 et le 21 mars 2017, à Nouméa ainsi que dans la province Nord, afin de rencontrer les élus et les membres du Gouvernement ⁽²⁾, les représentants de l'État, les syndicats, les organisations patronales, les forces spirituelles, mais aussi la jeunesse, lycéens de l'enseignement général, élèves des filières professionnelles ou étudiants à l'Université. Ce déplacement a bénéficié de l'appui irremplaçable de M. Thierry Lataste, Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ⁽³⁾, et de ses services. Qu'ils en soient remerciés, ainsi que l'ensemble des personnes rencontrées à cette occasion.

De tous ces entretiens il ressort une grande incertitude, confinant parfois à l'inquiétude : quel avenir pour la Nouvelle-Calédonie ? Le moment de la sortie des accords de Matignon est proche ; la question de la pleine souveraineté occupe tous les esprits. Dans le même temps, nombreux sont ceux qui regrettent que les années écoulées n'aient pas davantage été mises à profit pour débattre, évaluer les enjeux, informer les habitants. Aujourd'hui, de nouveau, le dialogue semble plus difficile entre les forces politiques, les incompréhensions se multiplient et certains sont tentés par des positions radicales dont on connaît, depuis les événements des années 1980, les conséquences désastreuses.

Les histoires personnelles, les parcours, les attentes et les espoirs des uns et des autres forgent les opinions, qui sont toutes respectables. Mais au-delà, la question se pose de savoir dans quelles conditions un petit archipel de 18 575 km² et ses 268 767 habitants, situé en plein océan Pacifique, à 1 500 kilomètres de l'Australie et à 2 000 kilomètres de la Nouvelle-Zélande, est en mesure de subvenir à ses besoins. La crise du nickel, qui représente 10 à 20 % du produit intérieur brut de la Nouvelle-Calédonie suivant les années, et 90 % de la valeur de ses exportations, mais dont le cours a été divisé par deux entre 2014 et 2015 ⁽⁴⁾, semble surmontée. Mais l'avenir est-il assuré ? Les enjeux sous-jacents à la question de l'accession à la pleine souveraineté sont multiples, qu'il s'agisse de

(1) *Rapport d'information n° 1411 sur la mission effectuée en Nouvelle-Calédonie du 2 au 8 septembre 2013 présenté, au nom de la commission des Lois, par MM. Jean-Jacques Urvoas, Dominique Bussereau et René Dosière.*

(2) *Certaines personnalités avaient été préalablement entendues par la mission d'information. Voir, en particulier, l'audition du député de la 2^e circonscription de Nouvelle-Calédonie, M. Philippe Gomes, le 21 février 2017, ainsi que celle de M. Philippe Germain, président du Gouvernement, et de M. Philippe Michel, président de la province Sud, le 7 mars 2017.*

(3) *M. Thierry Lataste a été auditionné par la mission d'information le 30 novembre 2016.*

(4) *Les cours mondiaux ont alors chuté de 21 000 à 9 500 dollars américains la tonne. La question du nickel a notamment été abordée au cours de deux auditions : celle de M. Pierre Gugliermi, président du conseil d'administration de la société Le Nickel, et de M. Bertrand Madelin, directeur général délégué de la société Eramet, le 7 juillet 2015 ; celle de MM. Thomas Devedjian, directeur délégué de la société Eramet, et Jean de l'Hermite, directeur juridique, le 28 juin 2016.*

l'emploi, des droits des salariés, du coût de la vie, de la valeur des diplômes, de la protection de l'environnement, de la capacité des communautés à coexister, des inégalités géographiques entre provinces, ou encore du maintien de l'ordre public dont la fragilité a été soulignée par les événements violents survenus récemment aux abords de la tribu de Saint Louis, dans la commune du Mont-Dore.

L'espoir est là pourtant, notamment dans la jeunesse qui, au Sud comme au Nord, affirme, par-delà ses inquiétudes, que son avenir se trouve sur le territoire. Nul n'imagine, ni ne désire, vivre durablement éloigné de cette terre à laquelle tous se disent ô combien attachés.

Il reste dix-huit mois. Les questions à résoudre sont encore nombreuses, y compris en ce qui concerne les modalités de la consultation sur l'accès à la souveraineté.

Récurrent, le débat sur la fiabilité des listes électorales a ressurgi. Il est vrai que, sous cet aspect, la Nouvelle Calédonie connaît une situation particulière. Concernant les élections nationales (municipales, législatives, présidentielles) le vote est accordé, comme sur tout le territoire français, aux personnes inscrites sur la liste électorale « générale ». Par contre, pour les élections provinciales (d'où sont issus les membres du Congrès), le droit de vote est limité aux personnes – quelle que soit leur origine – inscrites sur une liste électorale spéciale. Les modalités d'application de cette disposition ont été délicates à formuler. Il a fallu attendre la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 pour faire prévaloir la notion de « gel » de ce corps électoral à la date de l'approbation de l'Accord de Nouméa par la population de la Nouvelle-Calédonie, soit le 8 novembre 1998. Enfin, pour la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, c'est une troisième liste électorale qui sera utilisée. La définition de cette liste, plus large que pour les élections provinciales mais plus restreinte que la liste générale, ne suscite pas de fortes contestations. Les partenaires locaux se sont mis d'accord pour favoriser l'inscription d'office du plus grand nombre possible d'électeurs, compte tenu des contraintes constitutionnelles ⁽¹⁾.

Certains ont fait valoir qu'un nombre indéterminé de Kanak relevant du statut coutumier ne seraient pas inscrits et pourraient de ce fait être empêchés de prendre part au futur référendum. Si l'inscription automatique parfois réclamée se heurte à de réelles difficultés juridiques, les pouvoirs publics ont diligenté une campagne d'information pour inciter la population à s'inscrire en mairie. Il a même été décidé, à la suite de la dernière réunion du comité des signataires, qu'une lettre serait adressée à chacune des personnes concernées pour lui expliquer les démarches à accomplir. On peut ainsi penser que tout ce qui pouvait être fait a été fait et ce débat tend heureusement à s'apaiser.

(1) Sur ces questions, voir le rapport n° 2945 (7 juillet 2015) présenté par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle Calédonie à la pleine souveraineté.

Autre enjeu : le libellé de la question qui sera posée aux citoyens de la Nouvelle-Calédonie. À droit constant celle-ci est contrainte par les termes de l'Accord de Nouméa, qui fait expressément référence, on l'a vu, au transfert des compétences régaliennes, à l'accès à un statut international de pleine responsabilité et à l'organisation de la citoyenneté en nationalité, et précise que : « *Leur approbation équivaudrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie* ». Les termes choisis devront donc être suffisamment précis, ce qui rend la question « *clivante par nature* » comme l'a indiqué M. Thierry Lataste lors de son audition par la mission d'information.

Pour autant, nombreux sont ceux qui souhaiteraient ne pas enfermer les électeurs dans une alternative manichéenne, se résumant à un choix pour ou contre l'indépendance, ce qui obligerait nécessairement les participants à la consultation à se répartir entre deux camps hostiles. Il serait préférable, auparavant, d'« *explicitier les conséquences de l'un ou l'autre choix* », comme l'a souhaité M. Alain Christnacht lors de son audition par la mission d'information, et, ce faisant, d'ouvrir un débat sur les possibilités qui s'offrent à la Nouvelle-Calédonie. On rappellera, à cet égard, que le rapport remis en 2013 au Premier ministre par MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien évoquait quatre scénarios : l'accès à la pleine souveraineté, la pleine souveraineté avec partenariat, l'autonomie étendue et le maintien du régime actuel ⁽¹⁾.

Il est vrai que, il y a deux ans, les auteurs de ce rapport jugeaient déjà l'échéance très proche, M. Jean Courtial considérant, lui aussi, que les deux perspectives médianes nécessitaient « *de passer par une phase de débat et d'explication* » et un travail « *sur la formulation de la question* » car, « *à défaut, on risquerait de poser une question qui n'est pas suffisamment claire, ce qui n'est pas possible constitutionnellement* ». Ce qui était proche alors l'est plus encore aujourd'hui. Le débat, nécessaire, n'a pas suffisamment eu lieu, il n'a pas irrigué la société calédonienne, les partenaires ne l'ont pas porté et, désormais, le contexte électoral n'y est pas propice. La jeunesse, notamment, semble ignorer tout ou presque des enjeux. Il n'est peut-être pas trop tard ? Demain, en tout état de cause, la question de la pleine souveraineté devra être posée ; un point d'équilibre, suscitant l'adhésion du plus grand nombre, sera nécessaire.

Sans doute les réponses devront-elles d'abord venir de la Nouvelle-Calédonie elle-même. Mais l'État aura un rôle à jouer, de l'avis même des responsables politiques calédoniens de tous bords : favoriser le dialogue, faciliter la décision, autrement dit « *accompagner un choix qu'il ne lui revient pas de faire de manière autoritaire* » pour reprendre les termes utilisés par M. Vincent Bouvier, alors Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, lors de son audition par la mission d'information le 2 juin 2015. En bref, faire ce qu'il fit naguère pour aboutir aux accords de Matignon en 1988 et à l'Accord de Nouméa en 1998. De même les élus de la XV^e législature devront-ils, à l'instar de leurs prédécesseurs, favoriser ce cheminement.

(1) Voir l'annexe II au présent rapport.

Telles sont les conclusions auxquelles sont parvenus le président et le rapporteur de votre mission d'information. L'utilité du présent rapport est là : non pas revenir sur les origines de la question calédonienne ou présenter un panorama exhaustif de la situation – les écrits abondent sur la question – mais rendre compte des travaux menés durant deux ans ; livrer à ceux qui s'y intéressent ce matériau irremplaçable que constitue le compte rendu des auditions organisées ; établir une passerelle entre l'actuelle et la prochaine législature, en soulignant combien, dans cette période particulière, il est souhaitable que l'Assemblée nationale dispose d'une instance permettant aux députés de suivre attentivement la situation de la Nouvelle-Calédonie, ce qui implique le maintien d'une mission d'information permanente consacrée à ce territoire.

Quoi qu'il en soit, le rôle de l'État sera essentiel dans la période à venir. D'abord parce que, depuis l'origine, l'État est un partenaire reconnu comme tel par les deux communautés. Ensuite parce qu'il est le seul à pouvoir s'abstraire des conflits locaux, qu'ils soient personnels ou politiques. Enfin, parce qu'il est le garant d'une absence d'instrumentalisation de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie dans les débats de politique nationale, attitude qui s'est confirmée depuis l'Accord de Nouméa sous les présidences successives de MM. Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy et François Hollande.

Pour que le vote des calédoniens soit dénué de toute ambiguïté, il revient à l'État, sur la base des travaux menés depuis 2014 par la mission de réflexion, d'analyse et de conseil sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de ceux des trois groupes de travail prévus par le XII^e comité des signataires, de mener, auprès de la population calédonienne, une vaste information sur le sens de la consultation et de proposer aux responsables politiques calédoniens, selon des modalités et un calendrier à définir, le cadre qui sera celui du destin partagé après la consultation de 2018.

Tout doit être fait pour éviter que la consultation ne se transforme en un « référendum couperet » dont le résultat humilierait le camp des vaincus, quel qu'il soit. Sans doute rares sont ceux qui souhaitent un tel référendum mais peu le disent publiquement alors que le temps presse. C'est pourquoi il a paru important à la mission d'information de publier le présent rapport, afin que les nouveaux pouvoirs publics qui, demain, dirigeront la France soient conscients de l'attention qu'ils doivent accorder à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

ÉCHANGE DE VUES SUR LES TRAVAUX DE LA MISSION

(11 février 2015)

Présidence de M. René Dosière, président d'âge.

*La mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie se réunit en vue de procéder à la **nomination de son Bureau**.*

M. Dominique Bussereau est nommé président de la mission d'information.

M. Dominique Baert, M. René Dosière, Mme Valérie Fourneyron, M. Philippe Gomes et M. Philippe Gosselin sont nommés vice-présidents.

Mme Marie-George Buffet, Mme Jeanine Dubié, M. Bernard Lesterlin et M. Noël Mamère sont nommés secrétaires.

M. Jean-Jacques Urvoas est nommé rapporteur.

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Je suis heureux d'ouvrir nos travaux. La création d'une mission d'information constituée de parlementaires pour se pencher sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie avait été évoquée par le Premier ministre en réponse à une question que je lui avais adressée lors de la séance des questions au Gouvernement du 23 juillet 2014. Nous sommes en février 2015 : les choses ont pris un peu de temps. Rien ne nous oblige pour autant à agir dans la précipitation compte tenu du temps long dans lequel s'inscrivent nos travaux.

Il faudra naturellement que nous procédions à des auditions, en veillant notamment à tenir compte de la présence en métropole des élus calédoniens.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Avant que nous ne définissions une liste de personnes à entendre, je voudrais vous soumettre deux points de méthode.

Le premier concerne la publicité de nos travaux. Faut-il notamment que nos réunions soient retransmises en direct sur le site internet de l'Assemblée nationale ? Compte tenu de l'importance et de la sensibilité des sujets que nous serons amenés à évoquer, cette hypothèse n'est pas la plus pertinente. Il convient, en effet, de permettre à chacun de s'exprimer librement et en toute sérénité.

Le second point a trait aux comptes rendus de nos travaux. Un compte rendu écrit sera bien entendu établi à l'issue de chaque réunion, mais je suggère que, dans l'immédiat, les auditions se tiennent à huis clos. Nous apprécierons a

posteriori s'il y a lieu ou non de publier les comptes rendus, totalement, partiellement ou sous la forme d'une synthèse.

M. René Dosière. Il y a un intérêt plus particulier à la constitution de cette mission d'information : en effet, je me suis aperçu dans le passé que, lorsque les représentants de la Nouvelle-Calédonie viennent en France, ils souhaitent rencontrer les membres des différents partis politiques métropolitains. Il pourrait donc être utile d'organiser, à l'occasion de leur prochaine visite officielle – lors du comité des signataires notamment –, une audition à l'Assemblée nationale avec l'ensemble des représentants des formations politiques françaises, afin de leur faciliter la tâche et de leur éviter ainsi de multiplier les rencontres, tout en nous permettant, dans le même temps, d'avancer collectivement sur la problématique de l'avenir institutionnel de ce territoire.

M. le président Dominique Bussereau. C'est une bonne suggestion. Je vous propose d'écrire officiellement avec le rapporteur aux représentants des formations politiques calédoniennes en vue de les informer de la constitution de notre mission d'information et de notre méthode de travail ainsi que pour les inviter à nous indiquer la date de leurs prochains déplacements en métropole, afin d'organiser nos travaux en conséquence.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Je vous rappelle que notre assemblée devrait être saisie au mois de mai prochain d'un projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie, qui porterait sur la composition des commissions administratives spéciales ainsi que sur le corps électoral, ce qui ne manquera pas d'intéresser notre mission. S'agissant plus particulièrement du programme de nos travaux, je vous propose de commencer par auditionner trois types de personnalités :

– MM. Jean Courtial, conseiller d'État, et Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur des universités et déontologue de l'Assemblée nationale, qui ont rendu un rapport très intéressant et exhaustif sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie l'an passé ;

– M. Vincent Bouvier, Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie soit à l'occasion de sa prochaine visite à Paris, soit par visioconférence ;

– MM. Alain Christnacht et Jean-François Merle qui se sont vus confier une mission sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie par le Premier ministre, laquelle avait soulevé certaines interrogations lors de son installation. Ils pourraient ainsi nous faire part de l'avancée de leurs travaux et de leur méthode de travail.

M. le président Dominique Bussereau. Il conviendrait également de recueillir le point de vue des grands acteurs économiques en Nouvelle-Calédonie, dans le secteur minier et touristique notamment, et d'entendre des experts sur l'intérêt géostratégique de la Nouvelle-Calédonie. Rappelons-nous, en effet, que

peu avant les événements malheureux de 1986, il y avait un certain nombre de tensions diplomatiques entre la France, l’Australie et la Nouvelle-Zélande au sujet même de la Nouvelle-Calédonie. D’une manière générale, je pense qu’il est utile d’élargir notre vision à la situation géopolitique dans cette région du Pacifique.

M. Philippe Gosselin. J’aimerais aussi que nous puissions avoir une vision géoéconomique de l’avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie compte tenu de sa zone économique exclusive.

M. Sébastien Denaja. Je constate que beaucoup de questions sous-jacentes à vos diverses propositions se posent en termes d’intérêt pour les uns ou les autres d’une éventuelle indépendance de la Nouvelle-Calédonie et je vous invite à être très prudents sur l’ensemble de ces sujets.

Mme Valérie Fourneyron. Je pense qu’il faudrait également veiller à associer la jeunesse calédonienne à nos travaux et réflexions sur l’avenir institutionnel de ce territoire. J’ai pu constater, en participant à la conférence de la jeunesse et des sports du Pacifique, que cette jeunesse qui connaît des difficultés particulières a des attentes très fortes.

M. le président Dominique Bussereau. Je partage entièrement cette préoccupation. De manière générale, les suggestions des membres de la mission d’information sur le programme des auditions sont les bienvenues.

M. René Dosière. La maison de la Nouvelle-Calédonie pourra sûrement nous aider à nouer des contacts avec les étudiants calédoniens présents en métropole.

M. Philippe Gomes. Je remercie la Conférence des Présidents d’avoir décidé la création de cette mission d’information et la commission des Lois d’être venue en Nouvelle-Calédonie l’année dernière, dix ans après sa dernière visite. Le rapport d’information que la délégation de la commission des Lois a publié à l’issue de son déplacement dresse, à cet égard, un bilan intéressant de la situation actuelle.

La place de la jeunesse calédonienne sera effectivement au cœur de nos travaux. J’attire, à cet égard, votre attention sur deux rapports ayant trait à cette question. Le premier, qui date de 2009, émane du Sénat coutumier et porte sur la place du jeune kanak et les moyens de lutter contre la marginalisation d’une partie de la jeunesse. Le Sénat coutumier y regrette notamment la disparition du service national et recommande la mise en place d’un service civique obligatoire. Le second, présenté en 2008, est un rapport de l’Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et porte sur la situation sociale ainsi que les comportements de santé des jeunes en Nouvelle-Calédonie. Il met en évidence que les jeunes calédoniens entretiennent un rapport dangereux avec les pratiques à risques, notamment en matière de sécurité routière, de cannabis et de sexualité.

Je vous confirme enfin que la maison de la Nouvelle-Calédonie compte, parmi ses missions, l'accueil des étudiants et pourra sans aucun doute nous fournir des contacts utiles d'associations étudiantes.

M. le président Dominique Bussereau. Je vous remercie. Nous nous retrouverons prochainement pour entamer le cycle de nos auditions.

**AUDITION DE MM. FERDINAND MÉLIN-SOUCRAMANIEN,
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC À L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX,
ET JEAN COURTIAL, CONSEILLER D'ÉTAT, AUTEURS DU RAPPORT
SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE
REMIS AU PREMIER MINISTRE EN OCTOBRE 2013**

(5 mai 2015)

Présidence de M. Philippe Gosselin, vice-président.

M. Philippe Gosselin, président. Je vous prie d'excuser l'absence du président Dominique Bussereau, qui a été exceptionnellement retenu.

Notre mission d'information, constituée il y a quelques mois, commence aujourd'hui ses auditions.

Monsieur le conseiller d'État, monsieur le professeur, je suis heureux de vous accueillir au nom de notre mission. Vous avez remis en octobre 2013 un rapport fondateur sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, à l'issue d'une mission de réflexion qui avait été installée en septembre 2011, puis reconduite par une décision du Premier ministre en octobre 2012. Cette continuité est importante, notamment du point de vue de notre mission, qui s'efforce de ne pas faire de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie une question partisane, et d'être aussi unie que possible sur le sujet.

Votre rapport permet de disposer de nombreux éléments de réflexion et de pistes, autant de bases très utiles de discussion pour le cycle qui débute et qui devra déboucher sur une proposition durable. Il offre notamment une synthèse très riche de l'information disponible au regard des principes ainsi que des expériences historiques ou actuelles dans le monde.

Du déplacement de quelques jours que le président de l'Assemblée nationale, le rapporteur et moi-même venons d'effectuer en Nouvelle-Calédonie, il ressort que nous devons aussi envisager ce qu'il adviendra « le jour d'après ».

Je vous laisse la parole pour que vous nous présentiez le fruit de vos travaux, en vous remerciant de nourrir ainsi notre réflexion.

M. Jean Courtial, conseiller d'État. Nous sommes très honorés d'inaugurer vos travaux. Ainsi que vous l'avez indiqué, monsieur le président, notre mission a été instituée à l'automne 2011 par le Premier ministre François Fillon, avec l'objectif de fournir des informations et des pistes de réflexion aux parties prenantes, c'est-à-dire aux différentes forces politiques de Nouvelle-Calédonie. Après l'alternance, elle a été reconduite par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault. Nous avons travaillé deux ans, entre notre premier déplacement en Nouvelle-Calédonie en octobre 2011 et la réunion du comité des signataires qui s'est tenue à la fin de l'année 2013.

La mission qui nous a été confiée a été originale à plus d'un titre. D'abord, par son objectif : il s'agissait non pas de réfléchir par nous-mêmes, coupés des réalités, à l'avenir institutionnel du territoire, mais de travailler avec les parties prenantes en Nouvelle-Calédonie, ce que nous avons fait constamment. Pendant deux ans, lors de chacun de nos déplacements, nous avons rencontré les différentes forces politiques, à la fois séparément et collectivement dans le cadre d'un comité de pilotage, dont la composition était identique à celle du comité des signataires, à ceci près qu'il était présidé non pas par le Premier ministre mais par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Originale, notre mission l'a aussi été car on ne nous a pas demandé de formuler des conclusions ou des propositions. À cet égard, le document que nous avons remis n'est pas à proprement parler un rapport. À l'origine, nous devons d'ailleurs nous limiter à une réflexion collective. Ce n'est que par la suite, après la dixième réunion du comité des signataires en 2012, qu'il nous a été demandé de réaliser une simulation des perspectives d'évolution, ce que nous avons fait.

Nous avons identifié quatre perspectives d'émancipation : deux passent par l'accession à la pleine souveraineté, deux autres par une autonomie plus ou moins grande – elle serait au moins aussi importante que celle qui existe actuellement, mais pourrait aussi être plus large, ce que nous avons appelé les « confins de l'autonomie ». Il s'agit non pas de solutions « clé en main », mais d'axes visant à structurer la réflexion et le débat. Nous sommes l'un et l'autre convaincus que la solution finalement retenue ne sera pas exactement l'une des quatre que nous avons décrites dans notre document : elle empruntera vraisemblablement à plusieurs de ces dernières, et sera le fruit du génie propre des Calédoniens. L'histoire récente montre que les solutions trouvées en Nouvelle-Calédonie sont toujours originales. Il n'est donc pas possible de procéder à un « copier-coller ». En tout cas, nous espérons que notre travail avec les parties prenantes permettra d'aboutir à une solution bien comprise de tous. L'un des objectifs est en effet que les forces politiques et, plus largement, les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie aient un langage commun et une compréhension commune des questions qui se posent, même si les indépendantistes et les non-indépendantistes ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les orientations.

Nous avons ajouté d'autres considérations à notre développement sur les perspectives d'évolution, car il nous a semblé nécessaire de les relativiser afin qu'elles n'apparaissent pas comme du « prêt-à-porter ». En effet, quelle que soit l'orientation retenue pour la Nouvelle-Calédonie, un certain nombre de problématiques fondamentales se posent. Ainsi, nous avons fait plusieurs remarques au début de notre document, notamment sur la citoyenneté ou la nationalité calédonienne. Si la Nouvelle-Calédonie choisit la pleine souveraineté, la question qui se posera est celle de la nationalité, et elle sera double : qui sera Calédonien ? Ceux qui seront Calédoniens pourront-ils conserver la nationalité française ? Si la Nouvelle-Calédonie choisit une forme d'autonomie, probablement très étendue, la question qui se posera sera celle de la citoyenneté :

qui fera partie des citoyens ? Comment le système respirera-t-il ? Quels seront les droits des nationaux de l'Hexagone et des autres outre-mer en Nouvelle-Calédonie ?

Nous avons aussi réfléchi, surtout vers la fin de notre mission, au cheminement permettant de parvenir à une solution au cours de la dernière étape de la période couverte par l'Accord de Nouméa. Tel est l'objet du dernier tiers de notre document. L'Accord de Nouméa est un texte admirable à bien des égards, notamment pour sa créativité et son originalité, mais c'est aussi un compromis politique qui présente des fragilités et des insuffisances, ce qui est tout à fait normal, d'autant qu'il couvre une période de vingt ans et qu'il ouvre sur un avenir nouveau. Nous avons relevé l'existence d'un certain nombre de zones grises à la fin de la période couverte par l'accord, qui ne sont pas entièrement explicitées par celui-ci. Nous nous sommes donc efforcés, toujours dans le cadre du débat avec les parties prenantes en Nouvelle-Calédonie, d'éclairer ce cheminement, notamment en ce qui concerne la question à poser lors de la consultation – comment se présente-t-elle ? Comment pourrait-elle être formulée ? – et la chronologie – que se passera-t-il entre le moment présent et la fin de la période couverte par l'accord ?

D'ailleurs, même s'il est précisé que l'Accord de Nouméa a été conclu « pour vingt ans », sa date d'échéance n'est pas aussi claire que cela. Or il est important de la connaître, car il déroge à la Constitution sur de nombreux points. Dès lors, un problème se pose : doit-on interpréter l'accord de manière restrictive ou non ? Par exemple, qu'advient-il si aucune solution n'est trouvée ? En cas de réponse négative à la consultation, l'accord prévoit qu'il est possible d'organiser une deuxième voire une troisième consultation, suivie de nouvelles discussions. Cela nous conduirait jusqu'en 2022 ou 2023. Quel serait alors le droit applicable, s'agissant notamment de la composition du corps électoral ? C'est une question cruciale.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur de droit public à l'université de Bordeaux. Je vous remercie de nous accueillir, d'autant que vous avez bien choisi la date : le 5 mai est le jour anniversaire de la signature de l'Accord de Nouméa. Celui-ci ayant été conclu pour vingt ans, nous devons bien avoir à l'esprit que nous sommes dans la dernière ligne droite. Nous reviendrons de manière plus détaillée sur les questions de calendrier, qui pèsent sur le débat. Il faut d'ailleurs croiser le calendrier fixé par l'Accord de Nouméa concernant notamment la consultation référendaire qui devra être organisée – c'est un impératif qui ressort du texte même de l'accord – avec le calendrier national, qui n'est pas neutre en l'espèce.

Jean Courtial a rappelé le caractère exceptionnel de notre mission et la forme inhabituelle de notre rapport. Votre mission d'information est, elle aussi, hors normes et nous paraît – si vous me le permettez – tout à fait opportune. Ainsi que nous l'avons souligné dans notre rapport, l'État devra jouer un rôle moteur. Ce rôle revient donc aussi aux représentants de la Nation. Si certains ont pu

s'interroger sur le bien-fondé de votre mission transpartisane, nous saluons pour notre part son existence et souhaitons qu'elle joue un rôle proactif dans cette période cruciale. Car l'enjeu est capital non seulement pour la Nouvelle-Calédonie, mais aussi, à notre sens, pour la République française dans son ensemble. Au-delà de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et de la manière d'envisager les rapports entre l'État central et les territoires périphériques, ce qui se joue, c'est la conception que l'on peut avoir de la République, compte tenu notamment de la tension auquel est soumis le principe d'indivisibilité de la République. Votre mission est donc noble et très importante à nos yeux.

J'en viens aux quatre hypothèses d'évolution institutionnelle que nous avons étudiées, conformément à ce qui nous était demandé, étant entendu qu'il ne s'agit pas de quatre solutions « clé en main » – la réserve formulée par Jean Courtial n'est pas de pure forme – et qu'il existe en réalité toute une « palette de dégradés » possibles en matière de souveraineté. Nous pourrions ensuite aborder les voies menant à l'aboutissement de l'Accord de Nouméa, notamment les questions de calendrier et celles qui ressortent de votre visite récente en Nouvelle-Calédonie avec le président Bartolone.

Première hypothèse d'évolution institutionnelle : l'accès pur et simple à la pleine souveraineté. Cette solution est dans la ligne ou, si je puis dire, dans l'« ADN » de l'Accord de Nouméa, qui envisage une émancipation complète de la Nouvelle-Calédonie. Sur le plan historique et juridique, il s'agit d'une voie balisée : jusqu'à une période récente, la République française a vu certains territoires accéder à la pleine souveraineté à la suite de référendums d'autodétermination. Nous nous sommes référés dans notre rapport à quelques exemples bien connus pour montrer quelles pouvaient être les perspectives. Du point de vue technique et administratif, qui était le nôtre dans le cadre de la mission qui nous a été confiée, cette solution ne présente pas de difficulté conceptuelle particulière. Bien évidemment, il en va tout autrement du point de vue politique et symbolique. Quant à la question qui pourrait être posée lors de la consultation référendaire, elle est tout simplement inscrite dans l'Accord de Nouméa.

Dans cette hypothèse, la Nouvelle-Calédonie deviendrait un État souverain et entretiendrait avec la France des rapports d'État souverain à État souverain, régis par des accords de coopération tels que nous les connaissons dans la sphère internationale. Ceux-ci pourraient porter, entre autres, sur la défense ou sur la monnaie. À cet égard, nous avons notamment cité l'exemple de la Côte d'Ivoire. En matière de nationalité – nous avons traité ce point séparément pour chacune des hypothèses d'évolution institutionnelle –, cette solution soulèverait la question assez délicate de la double nationalité. À l'échelle de la planète, le droit français est l'un des droits nationaux qui admet le plus facilement les cas de double nationalité.

Deuxième hypothèse : la pleine souveraineté avec partenariat – ces termes ont été pesés au trebuchet. C'est une solution plus raffinée, si je puis dire, et plus

originale, que la France n'a jamais expérimentée, mais qui est fréquente dans le monde océanien, compte tenu des réalités géographiques, démographiques et historiques des pays de cette zone. Dans cette hypothèse, le passage à la pleine souveraineté s'accompagnerait d'un partenariat conclu avec la France. Sur le plan juridique, le partenariat suppose l'égalité entre États souverains propre à la communauté internationale, même si, sur le plan démographique, les réalités ne sont pas les mêmes, la Nouvelle-Calédonie comptant environ 250 000 habitants.

Toutes les conséquences seraient tirées de l'accès à la souveraineté. La Nouvelle-Calédonie posséderait en particulier ce que le juriste Georg Jellinek appelait « la compétence de la compétence », c'est-à-dire la capacité de se doter de ses propres règles d'organisation, à commencer par une Constitution. En réalité, ce ne serait pas aussi novateur que cela peut le paraître : sur le plan matériel, la Nouvelle-Calédonie dispose déjà d'une Constitution, qui n'est autre que l'Accord de Nouméa, auquel renvoie la Constitution de la République française. Si la pleine souveraineté est reconnue à la Nouvelle-Calédonie, celle-ci aura alors une Constitution non seulement d'un point de vue matériel mais aussi d'un point de vue formel.

Un partenariat résulte du choix volontaire de deux États qui décident d'établir une relation privilégiée. Il revient à faire « le meilleur calcul des interdépendances », pour reprendre les termes de Jean-Marie Tjibaou, qui avait déclaré : « Pour un petit pays comme le nôtre, l'indépendance, c'est de bien calculer les interdépendances. » Cette citation décrit de manière assez juste la nature des relations qui existent aujourd'hui entre les États souverains, par exemple entre la France et les autres États membres de l'Union européenne, ou dans le cadre d'autres organisations internationales.

L'expression « indépendance-association » a été en vogue à une certaine époque. Nous avons fait le choix de ne pas parler d'« indépendance », car cette notion est dépourvue de signification sur le plan juridique, à la différence de celle de « souveraineté », à laquelle renvoient tant l'Accord de Nouméa que la Constitution de la République française. De la même manière, nous avons préféré laisser de côté le terme « association », qui n'implique pas l'idée d'égalité sous-tendue par la notion de « partenariat ». D'ailleurs, la Constitution évoque l'association dans des termes datés, pour ne pas dire surannés, à son article 88 : « La République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations. » Cette disposition n'a jamais été utilisée, et je ne suis pas persuadé qu'il s'agisse là du « logiciel » contemporain ou moderne.

L'hypothèse de la pleine souveraineté avec partenariat est permise, voire encouragée par l'Accord de Nouméa, lequel donne une direction, à savoir l'émancipation et la décolonisation, mais porte aussi, notamment dans son préambule, l'ambition d'un « destin commun » – c'est d'ailleurs en cela qu'il est beau – ou, pour citer Renan, celle d'un « rêve d'avenir partagé ». Quelle meilleure façon de réaliser cette ambition élevée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie,

mais aussi dans les relations entre celui-ci et la République française que de creuser cette deuxième hypothèse, étayée notamment par une histoire, une langue et une culture communes ?

Quel pourrait être le contenu d'un tel partenariat ? Nous ne nous sommes pas avancés sur ce point, car cela relève de la liberté des acteurs. Nous avons néanmoins montré que ce type de relations d'État à État existe dans plusieurs endroits du monde, par exemple entre les États-Unis et les États fédérés de Micronésie – le fonctionnement de cette relation nous a été remarquablement expliqué par M. Lam Dang –, mais aussi entre la France et Monaco.

Le partenariat présente un avantage : il peut être conclu pour une durée longue ou indéfinie. De plus, il peut être inscrit dans le texte constitutionnel de chacun des deux États, afin de garantir une forme de stabilité juridique. Or, de manière frappante, la valse des statuts en Nouvelle-Calédonie a créé une insécurité juridique, mais aussi économique, voire physique : n'oublions pas qu'il y a eu quatre-vingts morts entre 1981 et 1988 sur ce territoire de 250 000 habitants. Les risques de troubles à l'ordre public y sont donc réels. S'agissant de l'insécurité juridique, Jean Courtial a insisté, à juste titre, sur celle qui résulterait, de manière certaine, d'une application à la lettre de l'Accord de Nouméa : les consultations successives pourraient nous emmener jusqu'en 2022, c'est-à-dire au-delà de la période couverte par l'accord.

D'autre part, une pleine souveraineté avec partenariat représenterait selon nous un cadre favorable au traitement de la question de la nationalité, qui constitue le nœud gordien de la problématique calédonienne. Dans le cadre d'un partenariat privilégié, il est en effet possible de prévoir des solutions telles que le maintien de la nationalité française pour ceux des ressortissants du nouvel État qui souhaiteraient la conserver. Cela suppose, bien évidemment, de nourrir ce partenariat.

Comme pour les autres hypothèses d'évolution institutionnelle, nous avons proposé une formulation possible de la question qui serait posée lors de la consultation. Celle-ci pourrait être assez proche du texte soumis au référendum d'autodétermination du Québec en 1995 : « 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 ? »

Nous reviendrons ultérieurement sur les voies menant à l'aboutissement de l'Accord de Nouméa. En tout cas, cette solution supposerait un certain travail : il faudrait dépasser le stade de la réflexion que nous avons menée dans le cadre de notre mission pour entrer dans un autre cycle, celui de la discussion politique ou de la négociation. Cependant, il ne nous appartient pas de nous prononcer sur le contenu de celle-ci.

M. Jean Courtial. J'en viens aux deux autres hypothèses : l'autonomie étendue et l'autonomie pérennisée. Je ne ferai pas de long développement sur cette dernière solution : elle consisterait simplement à reprendre, pour l'essentiel, le système instauré par l'Accord de Nouméa, en l'affinant le cas échéant sur tel ou tel point. De transitoire, il deviendrait pérenne, ce qui impliquerait tout de même de modifier la Constitution.

Le champ de notre réflexion, tel qu'il a été fixé à l'origine et qu'il a toujours été maintenu, allait de la pérennisation de la situation actuelle à l'accès pur et simple à la pleine souveraineté. Nous avons donc développé ces deux hypothèses, mais, implicitement, il nous était surtout demandé de travailler sur les deux perspectives médianes – ce qui n'a jamais été démenti au cours des entretiens que nous avons eu avec toutes les forces qui composent le spectre politique de la Nouvelle-Calédonie, sans aucune exclusive, et sans qu'aucune d'entre elles ne manifeste de réticence. Ce sont, au fond, les solutions qui rassurent. La pleine souveraineté avec partenariat, que vient de décrire Ferdinand Mélin-Soucramanien, c'est certes l'indépendance, mais avec de la sécurité et des garanties, notamment en matière de nationalité. De même, l'autonomie étendue, c'est un maintien dans le cadre de la République, mais qui a, sur place, le goût de l'indépendance, dans la mesure où la Nouvelle-Calédonie disposerait alors des pouvoirs essentiels que peut exercer un pays de 250 000 habitants isolé au milieu de l'océan Pacifique.

L'autonomie étendue est probablement l'hypothèse qui soulève le plus de problèmes juridiques : dans la mesure où l'on reste dans le cadre de la République, on ne peut tout simplement pas s'affranchir de ses principes constitutionnels les plus solidement établis. Il faut donc faire avec et opérer des choix, en particulier en matière de corps électoral et de citoyenneté. Cela étant, il existe des marges pour étendre l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie, notamment en lui transférant des compétences que ne l'ont pas encore été. Tel est notamment le cas des trois compétences prévues à l'article 27 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999.

En outre, il est possible d'accroître la participation des autorités calédoniennes à l'exercice de certains pouvoirs régaliens, notamment dans le domaine des relations extérieures. Dans le statut actuel, il existe déjà des outils à cette fin, mais ils pourraient être développés afin d'améliorer la représentation de la Nouvelle-Calédonie, compte tenu de sa position géographique singulière et des intérêts particuliers qu'elle peut avoir au sein de la République. Des marges de progression existent aussi dans le domaine de la justice, même si on se heurte à un obstacle : la justice restera rendue au nom du peuple français, et non du peuple calédonien. S'agissant de la monnaie, on peut très bien imaginer une autre solution que celle qui prévaut actuellement – un franc Pacifique arrimé à l'euro – si les Calédoniens le souhaitent. En matière d'ordre public, l'État conserverait la responsabilité ultime, mais on pourrait s'inspirer de certains États fédéraux, par exemple de l'Inde, où les États fédérés sont responsables de l'ordre public, mais où l'État fédéral garde la possibilité de reprendre la main si l'un d'entre eux est défaillant.

Il existe donc toute une palette de possibilités. Tout cela est, bien entendu, affaire de négociation.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Vous venez de faire référence à la notion de fédération, monsieur Courtial, alors que vous n'avez pas utilisé ce terme, monsieur Mélin-Soucramanien. Néanmoins, dans votre rapport, vous avez écrit que « la France est peut-être déjà un État fédéral ou quasi fédéral, même si elle l'ignore ou feint de l'ignorer ».

Les accords de Matignon évoquaient de manière expresse le « territoire fédéral de la Nouvelle-Calédonie », et Michel Rocard avait déclaré que, dans son esprit, le dispositif provincial prévu par ces accords était fédératif. En outre, le choix de l'appellation « Congrès » pour désigner l'institution représentant les provinces ne relève sans doute pas du hasard : elle est généralement employée dans les fédérations. Les accords de Matignon ont donc institué un fédéralisme interne.

L'Accord de Nouméa a poursuivi dans cette voie, en installant le pays dans une perspective de fédéralisme externe dans ses relations avec la France. D'ailleurs – clin d'œil de l'histoire –, le titre XIII de la Constitution de 1958 qui s'intitulait « De la Communauté », mais que le constituant, imaginant un *Commonwealth* à la française, envisageait à l'origine de dénommer « De la Fédération », a été abrogé en 1995 puis remplacé par un nouveau titre XIII relatif à la Nouvelle-Calédonie.

Dès lors, pourquoi ne parlez-vous pas clairement de « fédération » ? Elle apparaît dans les quatre hypothèses que vous avez évoquées. De plus, l'Accord de Nouméa prévoit un certain nombre d'avancées importantes en ce sens, en particulier une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie, qui n'existe ni dans certains États fédérés, par exemple dans les provinces du Canada, ni dans certains États constitutionnellement indépendants tels que les Îles Cook. Le fédéralisme institutionnalisé n'est-il pas la réponse qui permettrait de concilier les aspirations des deux camps sans les opposer ? Lorsque j'examine le dossier sans entrer dans la subtilité des hypothèses que vous avez évoquées, je m'interroge : pourquoi tout simplement pas la fédération ?

M. Jean Courtial. De même que Ferdinand Mélin-Soucramanien, je crois que nous sommes en présence d'une fédération qui ne dit pas son nom. Mais nous avons souhaité rester prudents, dans la mesure où il nous était demandé de traiter uniquement du cas de la Nouvelle-Calédonie et que d'autres territoires, dans l'océan Pacifique et peut-être ailleurs, pourraient vouloir imiter son exemple. Si nous avons employé le terme « fédération », ne nous aurait-on pas reproché de préparer la fédéralisation de la Polynésie française, par exemple ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le rapporteur : il y a bien une forme de fédéralisme interne en Nouvelle-Calédonie, qu'il faudra d'ailleurs sans doute redéfinir à un moment

donné. Et, à nos yeux, il n'y a pas non plus de doute sur le fait que les rapports entre la République française et la Nouvelle-Calédonie sont typiques d'un fonctionnement de nature fédérale. Notons toutefois qu'il existe, dans le monde, toutes sortes de nuances et de subtilités dans les rapports entre État fédéral et États fédérés, quelle que soit la dénomination de ces derniers. D'autre part, nous n'avons pas cherché à qualifier précisément les rapports entre la France et la Nouvelle-Calédonie – même si nous l'avons fait entre les lignes, ainsi que vous l'avez relevé –, non seulement par prudence, mais aussi parce que ce n'était pas ce qui nous était demandé. Comme vous les savez, les qualifications trop précises sont bien souvent un facteur de blocage.

Si nous voulons passer à une autre étape en traduisant juridiquement ce rapport de type fédéral entre la République française et la Nouvelle-Calédonie – il deviendrait donc nommément fédéral –, cela suppose de réviser la Constitution et de résoudre un certain nombre de difficultés que nous n'avons fait qu'effleurer dans notre rapport. Dans la mesure où il s'agirait d'un fédéralisme très asymétrique avec un seul territoire, la question de la représentation de la Nouvelle-Calédonie au niveau national, en particulier, serait complexe, mais pas insoluble.

M. René Dosière. Je souhaiterais que vous alliez plus loin que dans votre rapport. Les quatre perspectives que vous avez évoquées ne se situent pas toutes sur le même plan. L'accès à la pleine souveraineté est une solution brutale qui ne semble pas susceptible de l'emporter : une partie des Kanak l'accepte, mais une autre la refuse. Quant au maintien du système actuel, les non-indépendantistes pourraient sans doute l'approuver, mais les indépendantistes n'ont pas de raison de le faire. Les perspectives intéressantes sont donc les deux autres.

Pour ma part, j'élimine celle de l'autonomie étendue, car vous soulignez vous-même qu'elle est particulièrement difficile à mettre en œuvre du point de vue constitutionnel, dans la mesure où la Nouvelle-Calédonie resterait dans le cadre de la République française. Vous avez d'ailleurs indiqué dans votre rapport que le corps électoral restreint devrait de toute façon disparaître à un moment donné, l'Accord de Nouméa étant provisoire. Pourriez-vous nous donner votre sentiment sur ce point ?

En définitive, l'hypothèse la plus prometteuse est celle de la pleine souveraineté avec partenariat – elle n'est d'ailleurs pas très éloignée de la notion de fédéralisme. Elle comporte, en effet, les éléments centraux revendiqués par chacun des deux camps : la souveraineté pour les Kanak, la sécurité et le partenariat pour les non-indépendantistes. À cet égard, vous évoquez les relations entre la France et Monaco. Et, en effet, les Monégasques sont indépendants, possèdent une souveraineté et disposent d'une représentation à l'ONU, mais ils ne se sentent pas séparés de la France et s'estiment en pleine sécurité avec les Français, et réciproquement. C'est donc dans cette voie-là que l'on pourrait essayer d'avancer.

Cependant, cela implique que les forces politiques locales fassent le choix de cette hypothèse et qu'elles acceptent de travailler au contenu du partenariat. Si l'on souhaite poser, lors de la consultation, une question analogue à celle qui a été soumise à référendum au Québec, il faut faire référence à un accord. Ainsi, les électeurs qui se prononceraient en faveur de la souveraineté auraient connaissance des éléments de partenariat qui seraient maintenus.

Selon vous, les relations de partenariat doivent-elles être définies par les deux États souverains après la consultation, sans que l'on sache à quoi cela peut aboutir ? Ou bien importe-t-il que le contenu du partenariat soit précisé dans ses grandes lignes – pas nécessairement en détail – avant que la question ne soit posée, ce qui suppose un travail préalable ? Dans ce cas, il n'est d'ailleurs pas nécessaire qu'il existe un consensus local : on peut imaginer qu'une partie des Kanak et une partie des non-indépendantistes soient favorables à la souveraineté avec partenariat, tandis qu'une autre partie des Kanak y serait hostile, à charge pour les Calédoniens de trancher lors de la consultation.

M. Jean Courtial. La question que vous posez, monsieur Dosière, est absolument cruciale. Si la consultation n'est pas préparée de manière intelligente et approfondie avec la population, le Gouvernement français sera contraint, par l'Accord de Nouméa, de poser une question basique en 2018, donnant le choix entre l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie ou son maintien au sein la République. La consultation sera alors, à peu de chose près, une réplique de celle de 1987, et elle ne pourra pas déboucher par elle-même sur une solution telle que la souveraineté avec partenariat.

Les deux perspectives médianes, la souveraineté avec partenariat et l'autonomie étendue – qui, à nos yeux, aboutissent peu ou prou au même résultat en termes d'exercice des pouvoirs, la différence portant sur le maintien ou non dans le cadre de la République et sur les symboles très forts que sont la nationalité, le passeport et le drapeau –, ne vont pas de soi. Si l'on souhaite s'orienter vers l'une ou l'autre, il est nécessaire de passer par une phase de débat et d'explication. Or, il reste peu de temps pour ce faire. Nous connaissons le terme du calendrier : si le Congrès de Nouvelle-Calédonie n'a pas pris d'initiative concernant la consultation avant le mois de mai 2018, le Gouvernement de la République sera contraint de l'organiser entre mai et novembre 2018 – à moins de modifier la Constitution entre-temps. L'année 2017 n'étant guère favorable, il ne reste donc que 2015 et 2016.

Dans l'hypothèse de la souveraineté avec partenariat, on ne pourra pas présenter de solution « toute faite » lors de la consultation, car le contenu du partenariat sera défini *in fine* par deux États souverains. Il y a donc une forme de pari. Néanmoins, dans l'idéal, si les trois partenaires que l'on trouve toujours en Nouvelle-Calédonie – les indépendantistes, les non-indépendantistes et l'État – s'accordaient sur les éléments essentiels d'une solution, les électeurs bénéficieraient alors non pas d'une sécurité juridique absolue – ce n'est pas possible – mais d'une certaine garantie politique que l'option qu'ils choisissent

soit appliquée dans les grandes lignes « le jour d'après », compte tenu des engagements qui auraient été pris.

En tout cas, cela se prépare. Je n'imagine pas que les deux solutions médianes puissent être retenues sans qu'un débat intervienne avant la consultation. Il faudrait d'ailleurs travailler aussi sur la formulation de la question, celle-ci devant refléter ce qui aurait été préparé à l'avance. À défaut, on risquerait de poser une question qui n'est pas suffisamment claire, ce qui n'est pas possible constitutionnellement.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. S'agissant de ces deux voies médianes, la discussion politique ou la négociation devra porter sur trois points : la formulation de la question, le contenu des compétences – que ce soit dans le cadre d'une autonomie étendue ou d'un partenariat – et la date de la consultation.

Pour revenir à vos propos liminaires, monsieur Dosière, nous ne choisissons pas entre les différentes hypothèses. Nous avons été désignés pour mener à bien cette mission de réflexion, car nous sommes juristes et avons l'un et l'autre des affinités avec les outre-mer, sans pour autant avoir de point d'accroche ou d'intérêt particulier en Nouvelle-Calédonie. Nous nous sommes efforcés de porter un regard distancié. Notre mission étant achevée, nous pourrions exprimer une préférence pour telle ou telle perspective. Mais, à titre personnel, je n'ai pas d'avis. Jean Courtial et moi-même n'avons qu'une conviction : si nous voulons que la solution soit suffisamment sûre politiquement et juridiquement, qu'elle fonctionne et qu'elle s'inscrive dans la durée, il faut impérativement qu'elle soit dégagée par « les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie », pour reprendre les termes de la Constitution, c'est-à-dire qu'elle soit le fruit du génie propre des habitants de ce territoire. Compte tenu du fractionnement des forces politiques sur place, il faudra un accompagnement très fort et original de la part de l'État – à cet égard, il est tout à fait intéressant que le Parlement prenne la main avec votre mission d'information.

Comme chaque fois, j'insiste sur un élément très important : certes, les responsables politiques locaux et nationaux s'emparent de la question, mais n'oublions surtout pas la population de Nouvelle-Calédonie. Au-delà de la négociation purement politique qui va devoir s'instaurer et dont les modalités sont en train d'être définies progressivement, il me semble nécessaire d'améliorer très nettement la sensibilisation et l'information des habitants de Nouvelle-Calédonie, voire de la population française dans son ensemble. Cette tâche revient, bien entendu, aux formations politiques locales, mais, si l'on veut que l'information soit complètement neutre, l'État a un rôle pédagogique important à jouer en la matière. Notre rapport, ainsi que d'autres documents de cette nature, devraient être diffusés auprès des Calédoniens, sans doute sous une forme abrégée. La solution ne sera pas solide si la population ne se l'approprie pas.

M. Alain Rodet. Vous avez indiqué que la notion de « souveraineté » avait un contenu et une force juridiques que n'avait pas celle d'« indépendance ».

Néanmoins, lors de vos contacts sur place, n'avez-vous pas eu l'impression que le terme « indépendance » avait une signification ou une valeur symbolique plus forte, notamment dans la province Nord ou dans les îles Loyauté ?

M. Jean Courtial. Bien sûr. Le terme « indépendance » est notamment le critère qui permet de distinguer les forces politiques : on est soit indépendantiste soit non-indépendantiste. Cependant, nous avons essayé de montrer que l'indépendance était davantage une notion de fait. Ainsi, certains pays sont pleinement souverains, mais ne sont guère indépendants dans les faits. Tel est le cas des États fédérés de Micronésie, qui sont en réalité une sorte de province océanienne des États-Unis. La notion d'« indépendance » est très symbolique et très prégnante politiquement, mais elle n'a qu'une faible valeur du point de vue juridique ou scientifique. Nous avons préféré utiliser le terme plus neutre et plus juste de « souveraineté », qui est en outre – ce n'est pas négligeable – celui qui est employé dans l'Accord de Nouméa.

M. Bernard Lesterlin. Le rapporteur vous a demandé tout à l'heure pourquoi vous évacuez de votre réflexion le concept de « fédéralisme institutionnalisé ». De même, pourquoi écartez-vous le concept d'« État associé » ? Au sein de cette mission d'information, dont vous avez souligné le caractère un peu exceptionnel et que vous avez qualifiée d'opportune, nous sommes tous conscients de l'hypersensibilité du court terme, à savoir de la période qui nous sépare des échéances fixées par l'accord – constitutionnalisé – de Nouméa. Pour désamorcer cette situation et pour sortir de l'alternative entre souveraineté intégrale et autonomie poussée à l'extrême – ce que vous essayez de faire en proposant des perspectives médianes et en inventant de nouveaux concepts –, ne faudrait-il pas donner des perspectives de plus long terme à la jeunesse de Nouvelle-Calédonie, au-delà du calendrier fixé par l'Accord de Nouméa ?

Comment trouver un système qui rende compatible émancipation et coopération ? Deux semaines avant le déplacement du président Bartolone en Nouvelle-Calédonie, je me suis rendu au Vanuatu. L'indépendance est une belle chose, mais, après le passage du cyclone Pam, les Vanouatais auraient été en bien mauvaise posture sans l'intervention des Australiens, des forces militaires françaises et de la sécurité civile calédonienne. Incontestablement, la mondialisation met au premier plan les concepts de coopération et de partenariat – sur lesquels vous avez travaillé – plutôt que la recherche identitaire et la souveraineté.

D'autre part, le modèle d'émancipation institutionnelle qui sera finalement retenu par les Calédoniens ne fera-t-il pas école ? Comment la Polynésie française s'en inspirera-t-elle ? La question se pose aussi dans l'océan Indien : pour les deux départements français de droit commun qui s'y trouvent, La Réunion et Mayotte, l'avenir, c'est la coopération avec l'Afrique de l'Est, Madagascar et les Comores, ne serait-ce que pour maîtriser les flux migratoires.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Ce qui se fait en Nouvelle-Calédonie est important pour la République française dans son ensemble et pour ses rapports avec les autres outre-mer. J'en suis persuadé. Cependant, les Ultramarins ne le perçoivent pas nécessairement de cette manière, ainsi que le montrent la composition de votre mission d'information et l'absence de vos collègues des autres outre-mer à la présente réunion.

M. Bernard Lesterlin. La délégation aux outre-mer se réunissait aujourd'hui à la même heure que notre mission d'information...

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Je suis originaire de La Réunion et j'essaie toujours d'appeler l'attention des parlementaires ultramarins sur ce qui se passe en Nouvelle-Calédonie, car c'est crucial pour l'avenir de la République.

Je suis d'accord avec votre analyse, monsieur Lesterlin, mais notre mission ne consistait vraiment pas à réfléchir à une éventuelle fédéralisation de la France dans son ensemble ou aux rapports que l'État doit instaurer avec d'autres régions, y compris métropolitaines. Cela aurait été pénalisant pour l'enjeu du moment : réussir le pari fait dans l'Accord de Nouméa. D'autant que l'horloge tourne : cet accord a été signé il y a exactement dix-sept ans et il ne reste plus que trois ans pour y parvenir, avec un calendrier national chargé. À titre personnel, en tant que professeur de droit, je pourrais tout à fait me pencher sur des questions théoriques relatives au fédéralisme, mais, dans le cas présent, ce qui m'intéresse, c'est que la République française réussisse l'émancipation de la Nouvelle-Calédonie, pour elle-même et pour les habitants de ce territoire.

M. Philippe Gomes. Je vous remercie une nouvelle fois, messieurs, pour le travail que vous avez effectué, avec efficacité et humilité, dans notre pays compliqué. Pendant plus de deux ans, vous avez réussi à discuter avec tous les Calédoniens, quelles que soient leur origine, leur culture et leur sensibilité, en étant unanimement appréciés.

Monsieur Dosière, vous avez fait référence à une formule, l'« indépendance-association », qui survit depuis trente ans ! Elle remonte en effet à 1985, lorsqu'Edgard Pisani, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, avait déclaré au début d'un discours retransmis à la télévision : « Certains d'entre vous veulent l'indépendance. D'autres veulent rester dans la France. Je vous propose une indépendance en association avec la France. » Pour que le haut-commissaire sorte ainsi des clous en proposant que la République se sépare d'une partie de son territoire, il fallait que la situation soit bien mauvaise.

Certains au sein de notre mission d'information peuvent penser que nous allons réussir, comme cela a été le cas par deux fois dans le passé avec les accords de Matignon puis avec celui de Nouméa, à signer un document proposant une solution unique, sur laquelle les électeurs se prononceraient par « oui » ou par « non ». Telle est l'inaccessible étoile, le Graal auxquels certains rêvent : parvenir à transcender les limites partisans et idéologiques et à construire une solution qui

rassemblerait les indépendantes, les non-indépendantistes et l'État, dans laquelle chacun pourrait se retrouver. Or, il ne sera pas possible de sortir de l'Accord de Nouméa avec une telle solution unique, pour deux raisons, l'une politique, l'autre juridique.

Commençons par la raison politique. Depuis trente ans, nous avons eu beaucoup de grain à moudre. Les accords de Matignon, qui ont mis en place un statut spécial, créé les provinces et prévu un rééquilibrage, ont permis à la Nouvelle-Calédonie de s'émanciper au sein de la République. Quant à l'Accord de Nouméa, il a abouti à la formation d'une véritable petite nation calédonienne au sein de la grande nation française, même si la formule reste contestée.

En effet, connaissez-vous un autre endroit au sein de la République où les habitants ont une citoyenneté propre – la citoyenneté calédonienne – en sus des citoyennetés française et européenne ? Un autre endroit au sein de la République où un Congrès – qui est ainsi la troisième assemblée législative française – adopte des lois, soumises à l'avis préalable du Conseil d'État et, éventuellement, à la censure ultérieure du Conseil constitutionnel ? Un autre endroit au sein de la République qui dispose de cinq signes identitaires : l'hymne, le drapeau, la devise, le graphisme des billets de banque et le nom du pays ? Un autre endroit au sein de la République où le droit de vote et l'emploi sont réservés aux seuls citoyens ? Un autre endroit au sein de la République où l'on décide de tout, sauf de ce qui relève des compétences régaliennes et des quelques compétences dites de l'article 27 ? Tous les autres domaines sont de la compétence du pays, des provinces ou des communes de Nouvelle-Calédonie. Nous sommes allées au bout de l'exercice, jusqu'aux confins de l'autonomie, jusqu'à l'émancipation la plus aboutie possible dans les limites de la République.

Il ne reste donc plus grand-chose à négocier, ainsi que vous le relevez vous-mêmes en creux dans votre rapport. Certes, nous disposons encore de quelques marges de manœuvre : nous pouvons aller plus loin en matière de souveraineté partagée dans les domaines de compétence régalienne. Ce partage de souveraineté existe déjà pour les relations extérieures, mais nous pourrions envisager de transférer aussi les compétences de souveraineté interne que sont l'ordre public et la justice, sous certaines réserves et selon certaines modalités, de manière à rester au sein de la République.

Cependant, les indépendantistes n'accepteront jamais une solution qui conduirait la Nouvelle-Calédonie à rester au sein de la République. Ils signeront si et seulement si la solution unique qui nous rassemble construit une souveraineté – éventuellement partagée – du pays, avec une stature internationale et une personnalité morale, c'est-à-dire avec une nationalité et un siège à l'ONU. Rappelons à cet égard que Jean-Marie Tjibaou a perdu la vie parce que certains ont estimé qu'il n'avait pas respecté ses engagements. Quant aux non-indépendantistes – Sonia Lagarde, votre serviteur et d'autres –, ils ne signeront sûrement pas un document qui ferait franchir à la Nouvelle-Calédonie

les limites juridiques de la République. Nos électeurs ne nous ont pas mandatés pour cela.

En définitive, qu'on le veuille ou non, nous serons contraints politiquement de construire deux solutions : une première permettant à la Nouvelle-Calédonie d'accéder à la pleine souveraineté – ainsi que le prévoit l'Accord de Nouméa – ou à une souveraineté plus grande ; une seconde consistant à maintenir le territoire, d'une manière ou d'une autre, au sein de la République.

J'en viens à la raison juridique pour laquelle il ne peut pas y avoir de solution unique. Il s'agit tout simplement de l'Accord de Nouméa, de la Constitution de la V^e République et des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies. L'Accord de Nouméa prévoit explicitement une consultation sur l'accès à la pleine souveraineté. Donc, dans la question posée, la case « accès à la pleine souveraineté » ne pourra pas ne pas exister. Quant à la dernière résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, elle indique que l'on devra impérativement, lors de cette consultation, prévoir « toutes les options » et garantir « les droits de tous les secteurs de la population ». C'est, là aussi, assez explicite. Juridiquement, nous n'aurons donc pas d'autre choix que d'organiser une consultation qui prévoie, parmi ses hypothèses, une accession du pays à la pleine souveraineté, même si le terme « pleine » peut être discuté – je ne suis d'ailleurs pas sûr que la France elle-même dispose aujourd'hui d'une pleine souveraineté.

On entend souvent dans les débats – votre question l'illustre, monsieur Dosière – qu'il existerait une sorte de « pierre philosophale » en matière de statut pour la Nouvelle-Calédonie, que l'on pourrait trouver au terme d'échanges denses entre les uns et les autres. Cette solution existe peut-être théoriquement, mais elle ne pourra être mise en œuvre ni politiquement ni juridiquement.

Par ailleurs, le référendum tel qu'il est prévu nous garantit le chaos politique et juridique car, quelle que soit la solution qui l'emporte, nous ferons un saut dans le vide « le jour d'après ». Hélas, l'histoire a montré que nous avons parfois tendance à aller vers des situations que l'on sait potentiellement chaotiques...

Que se passera-t-il si jamais – hypothèse d'école – la majorité des Calédoniens se prononcent en faveur de l'indépendance ? Nous n'en savons strictement rien, car nous ne disposons d'aucune donnée intellectuelle, politique ou juridique sur ce que pourrait être l'indépendance dans l'esprit du mouvement indépendantiste. Le seul document que nous ayons est un projet de Constitution qu'il a déposé auprès de l'ONU en 1987. Autant dire que ce projet est recouvert par un mètre de poussière ! Depuis lors, les indépendantistes n'ont rien produit d'autre. Or il faudra bien qu'ils indiquent, d'une manière ou d'une autre, le cas échéant en s'appuyant sur votre rapport ou sur d'autres documents, ce en quoi consisterait ce nouvel État indépendant.

Quelles seraient, notamment, ses relations avec la France ? Que deviendraient, dans le cadre d'un État indépendant, les 150 milliards de francs Pacifique qui irriguent actuellement notre pays au travers de l'exercice des compétences régaliennes, mais aussi des compétences transférées qui sont compensées financièrement par la France ? Dans le domaine de l'éducation, par exemple, c'est la Nouvelle-Calédonie qui décide, mais c'est la France qui paie – 50 milliards de francs Pacifique par an. *Quid* des compétences régaliennes ? La Nouvelle-Calédonie les exercerait-elle ou bien les déléguerait-elle en tout ou partie à la France, hypothèse qui est envisagée dans votre rapport ? Quelles sont les pistes en matière de nationalité ? Serait-elle simple ou double, obligatoire ou facultative ? Qu'en serait-il de l'organisation constitutionnelle de ce nouvel État ? Comment fonctionnerait-il ? Quel serait le régime des terres, coutumières et privées ? Les libertés publiques seraient-elles garanties ? Nous n'avons pas le moindre élément de réponse à toutes ces questions. Nous savons simplement que le nom du nouvel État serait « Kanaky », conformément à la revendication des indépendantistes.

Si le référendum aboutit à un « non » à l'indépendance – ce qui est quand même très probable, les Calédoniens ayant voté à 60 % en faveur des listes de sensibilité non-indépendantiste à chaque élection au cours des vingt dernières années –, comment ferons-nous pour continuer à fonctionner ? Rien n'est prévu non plus au cas où la Nouvelle-Calédonie reste dans la France. On nous dit seulement que l'Accord de Nouméa est irréversible. Mais encore faut-il savoir jusqu'où s'étend cette irréversibilité : s'applique-t-elle uniquement aux compétences ou concerne-t-elle aussi le corps électoral ?

On nous dit donc que ce serait le *statu quo*, sachant que, en vertu de l'Accord de Nouméa, si les Calédoniens disent trois fois « non » à l'indépendance – en 2018, en 2020 et en 2022 –, les partenaires politiques doivent se réunir « pour examiner la situation ainsi créée ». Les rédacteurs de l'accord n'avaient plus d'encre dans leur stylo ! Ils comptaient sur ceux qui exerceraient les responsabilités vingt ans plus tard pour prendre les bonnes décisions ! Quoi qu'il en soit, on nous demande d'organiser un dialogue après trois refus successifs de l'indépendance. Or, il ne faut pas être grand clerc pour imaginer que ce dialogue se tiendra probablement non pas autour d'une table, mais dans la rue ! D'autant que certains non-indépendantistes seront prisonniers de leur victoire et que les indépendantistes seront totalement humiliés par trois défaites consécutives. Bref, on ne crée guère des conditions constructives pour voir comment nous pouvons continuer à avancer ensemble.

Dans les deux cas, je l'ai dit, ce sera le chaos. Dès lors, le dialogue engagé avec votre concours et qui se poursuit aujourd'hui avec d'autres experts dans le cadre de plusieurs groupes de travail est une ardente obligation pour les Calédoniens et pour tous ceux qui ont à cœur l'intérêt général de la Nouvelle-Calédonie et de la France.

Une fois que l'on a dit qu'il fallait construire les deux options de sortie de l'accord, *quid* des garanties juridiques offertes aux citoyens calédoniens en ce qui concerne la concrétisation de ces deux options ? Si l'indépendance l'emporte lors de la consultation et que l'on a défini à quoi ressemblera le nouvel État indépendant, de quelles garanties bénéficieront ceux qui n'étaient pas favorables à l'indépendance et qui souhaiteront continuer à vivre dans cet État ? De même, dans l'hypothèse où les électeurs se prononcent en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République et où l'on a réussi à définir au préalable en quoi consistera ce maintien, quelles seront les garanties de sa bonne mise en œuvre au lendemain du référendum ?

Vous avez utilisé, monsieur Courtial, le terme de « pari ». Or, les Calédoniens sont très joueurs, mais ils ne voudront jamais parier sur leur avenir ! Du point de vue du mouvement auquel j'appartiens, si un dialogue se noue, qu'il est constructif et qu'il nous permet d'élaborer une solution alternative partagée pour la sortie de l'accord, il faudra que ladite solution soit constitutionnalisée. Si la Nouvelle-Calédonie reste au sein de la République, il s'agira simplement de procéder de la même manière que pour l'Accord de Nouméa. Mais, si les Calédoniens se prononcent en faveur d'un État indépendant, comment inscrire des garanties dans la Constitution de la République française ? Il y aura alors trois points d'ancrage : les compétences régaliennes ; le financement d'un certain nombre de compétences qui, malgré l'accession à la souveraineté, continuera probablement à être assumé par la France dans le cadre d'une coopération ; les règles relatives à la nationalité. D'autre part, la Constitution du nouvel État souverain pourrait faire référence à une « communauté de destin » entre la France et la Nouvelle-Calédonie, à l'image de la Constitution de la Principauté de Monaco que vous avez évoquée dans votre rapport.

Concernant le débat qui s'est engagé tout à l'heure à propos des notions d'« indépendance » et de « souveraineté », Paul Néaoutyine, l'un des deux leaders indépendantistes du pays, a parfaitement défini le champ de la réflexion politique à ce sujet dans un article paru récemment. Selon lui, la question n'est plus celle de l'indépendance, car la Nouvelle-Calédonie est aussi indépendante que n'importe quel petit État insulaire de la région : elle détient déjà la quasi-totalité des compétences. Quant aux compétences régaliennes, les seules dont elle ne dispose pas encore, les petits États insulaires de la région ne les exercent pas, soit parce qu'ils n'en ont pas la capacité financière et technique, soit parce qu'ils ont laissé leur ancienne puissance de tutelle le faire à leur place. Pour M. Néaoutyine, il s'agit donc non pas de faire un pas supplémentaire vers l'indépendance, mais d'accéder à la souveraineté. Il faut bien comprendre la pensée indépendantiste ou kanak en la matière : comme souvent en politique, les enjeux se situent désormais majoritairement dans le domaine des symboles, et beaucoup moins dans celui de la pratique politique et institutionnelle.

À cet égard, certains imaginent que la Nouvelle-Calédonie pourrait devenir indépendante pendant une seconde et utiliser cette seconde de souveraineté pour récupérer les compétences régaliennes et les redonner

immédiatement à la France. Cette proposition a été faite par le sénateur Pierre Frogier – dans un contexte politique certes différent – lors d’une réunion du comité directeur de son parti à Bouloupari à la fin de l’année 2009.

Mme Sonia Lagarde. Le discours sur les symboles fait aussi partie du fonds de commerce des indépendantistes depuis un certain nombre d’années.

Vous avez tout à fait raison, monsieur Courtial : quelle que soit la solution retenue, il faut communiquer, expliquer, débattre. Ne commettons pas les mêmes erreurs qu’au moment de la signature de l’Accord de Nouméa ! En 1998, on a présenté cet accord complexe à la population en lui disant : « C’est ça ou le chaos ! » Les Calédoniens se sont dit qu’ils en prenaient pour vingt ans, et c’est tant mieux, mais je vous mets au défi de compter le nombre de personnes qui ont lu l’accord. Parmi les 72 % d’électeurs qui l’ont approuvé, notamment parmi les loyalistes, très peu se sont penchés sur le texte. Or, dix-sept ans après, beaucoup d’entre eux le découvrent et s’étonnent de certaines de ses dispositions. En réalité, une catégorie entière de la population se trouve face au mur. Les Caldoches, Calédoniens de souche européenne, se rendent compte que l’on a mis les Kanak au centre de dispositif, et ils ne se reconnaissent pas dans ce système.

Nous sommes donc confrontés au problème de l’assimilation de cet accord. Je l’ai indiqué au cours de la visite du président de l’Assemblée nationale à Nouméa, lors d’un déjeuner chez le haut-commissaire. Paul Néaoutyine, qui était assis à côté de moi, s’est dit tout à fait en phase avec mes propos. Il a rappelé que les signataires de l’accord avaient jugé nécessaire de faire une campagne commune pour en expliquer le contenu, mais que les indépendantistes et les loyalistes l’avaient fait chacun de leur côté, sans que jamais leurs explications ne convergent. Demain, quand une solution aura été trouvée, je suis tout à fait d’accord pour qu’elle soit expliquée. Il en va de la responsabilité des politiques.

Ainsi que Philippe Gomes l’a relevé, il devra nécessairement y avoir une case « accès à la souveraineté » parce que l’Accord de Nouméa le stipule. Mais qui le sait aujourd’hui ? Qui a lu l’accord ? Personne ! Nous arrivons dans la phase ultime et les inquiétudes sont réelles. La difficulté est double : il faut trouver une solution, quelle qu’elle soit, et expliquer à la population ce pour quoi elle a voté il y a dix-sept ans.

Vous avez estimé, monsieur Mélin-Soucramanien, que l’Accord de Nouméa était « beau », notamment parce qu’il évoquait un « destin commun ». Je ne suis pas nécessairement d’accord avec vous. Certes, cette expression figure bien dans le texte, mais rien ne s’est concrétisé à cet égard en dix-sept ans, ou si peu. Cela supposerait que nous convergions vers un même but. Or nous ne marchons pas, les uns et les autres, du même côté de la route. En outre, un destin commun doit se construire sur les bases de la citoyenneté, alors que celle-ci est aujourd’hui à deux vitesses en Nouvelle-Calédonie : il y a des citoyens, qui peuvent voter, et des sous-citoyens – nous n’allons pas refaire l’histoire de l’Accord de Nouméa... Demain, seuls les citoyens pourront accéder à l’emploi

local. Pour pouvoir parler de destin commun, il faudrait que tous les Calédoniens soient sur un pied d'égalité, c'est-à-dire qu'ils soient tous égaux devant la loi, devant le droit de vote et devant l'emploi.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. J'ai dit que le « destin commun » ou le « rêve d'avenir partagé » était une belle ambition, mais il est vrai que nous avons été surpris, au cours de notre mission, par la nature des réponses données par nos interlocuteurs, notamment par ceux qui n'appartenaient pas à la classe politique, lorsque nous leur avons demandé ce que représentait pour eux le destin commun. Cela dit, on ne peut guère avoir d'autre objectif que celui-là – devoir ou vouloir vivre ensemble sur ce territoire –, même si ce destin commun n'est pas une réalité à vos yeux, madame Lagarde. Vous êtes, bien sûr, mieux placée que moi pour en juger.

M. Philippe Gomes. Pourriez-vous nous apporter un éclairage en ce qui concerne la sécurité juridique et la constitutionnalisation des options de sortie ? En réalité, il y a deux possibilités. L'une consiste à signer un document politique censé engager toutes les parties. Il s'agirait alors d'un engagement de nature morale mais pas juridique. L'autre possibilité est de traduire juridiquement les engagements en les constitutionnalisant.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. Tout dépend de la perspective choisie. Dans l'hypothèse de l'autonomie étendue, c'est assez simple : il existe des exemples nombreux et bien connus de constitutions fédérales. Il s'agirait, en l'espèce, d'un fédéralisme très asymétrique avec un seul territoire, mais c'est un cas de figure tout à fait envisageable. Cela relève de l'ingénierie constitutionnelle.

Dans l'hypothèse de la pleine souveraineté avec partenariat, il existe, là aussi, de multiples exemples historiques ou tirés du droit comparé, voire du droit positif français. Nous avons notamment cité dans notre rapport les *Compacts of Free Association*, qui ont un statut hybride de droit international et de droit interne, puisqu'ils sont inscrits dans les textes constitutionnels. Nous avons un exemple dans notre Constitution même, avec les transferts ou les délégations de souveraineté que la France, État souverain, a consenties au profit de l'Union européenne. On pourrait tout à fait imaginer un mécanisme de ce type. En tout cas, si la solution de la pleine souveraineté avec partenariat est retenue, elle doit être sécurisée juridiquement à la fois dans le texte propre à la Nouvelle-Calédonie et dans la Constitution de la République française.

M. Philippe Gosselin, président. Je propose que nous en venions à la seconde partie de votre intervention.

M. Jean Courtial. À vrai dire, nous avons déjà largement abordé cette deuxième partie, consacrée à la dernière phase de la période couverte par l'Accord de Nouméa. À l'origine, il ne nous était pas demandé d'y réfléchir, mais, au fil de nos discussions, nous nous sommes aperçus que cette question était non pas ignorée, mais un peu laissée dans l'ombre, alors qu'elle est tout à fait cruciale.

Car, même si les conditions politiques et économiques sont réunies pour trouver une solution de sortie – ce qui n’est sans doute pas tout à fait le cas aujourd’hui –, encore faut-il déterminer les conditions et le cheminement pour y parvenir.

Nous avons évoqué trois hypothèses dans notre rapport. La première est la voie de l’impréparation. Pour des raisons qu’il ne nous appartient pas d’apprécier, c’est malheureusement un peu celle qui se matérialise aujourd’hui, même si l’État fait des efforts, puisqu’il a constitué une autre mission, dont l’objectif est de faciliter ce cheminement. Cependant, les obstacles paraissent fort nombreux.

Les deux autres hypothèses sont des voies de préparation. Nous ne les avons pas inventées : elles ont été évoquées par les forces politiques de Nouvelle-Calédonie elles-mêmes. Dans la première voie de préparation, les indépendantistes et les non-indépendantistes travailleraient, chacun pour leur compte, sur la solution ou l’orientation qu’ils privilégient, et l’expliqueraient à leurs électeurs, de telle sorte que la réflexion sur l’avenir institutionnel s’engage réellement en Nouvelle-Calédonie, non seulement dans les cercles dirigeants mais aussi dans l’ensemble de la population. La deuxième voie de préparation, préconisée par certains, consisterait à procéder de la même manière qu’en 1988 et en 1998, c’est-à-dire à trouver une solution par voie de consensus.

Nous ne choisissons pas entre ces différentes hypothèses, mais nous estimons que la voie de l’impréparation est dangereuse – c’est d’ailleurs probablement la seule position très tranchée que nous ayons exprimée dans notre rapport.

M. Philippe Gomes. Je vais dans votre sens, monsieur Courtial : nous sommes partis pour l’impréparation.

Une autre mission a été mise en place après celle que vous avez menée. Elle est conduite par Alain Christnacht et Jean-François Merle, assistés d’autres experts, notamment Benoît Lombrière, Yves Dassonville, Régis Fraisse et François Garde. En outre, lors de sa dernière réunion, en octobre 2014, le Comité des Signataires a officialisé la création de trois groupes de travail rassemblant l’État, des experts ainsi que les formations politiques indépendantistes et non-indépendantistes, qui sont chargés d’approfondir chacun des trois thèmes relatifs à la sortie de l’Accord de Nouméa : le transfert des compétences régaliennes, la transformation de la citoyenneté en nationalité, l’obtention d’un statut international par la Nouvelle-Calédonie. Ils ont d’ores et déjà commencé à travailler sous l’autorité du haut-commissaire. Trois compétences régaliennes ont été traitées : la justice, la monnaie et le crédit, les libertés publiques et l’ordre public. Deux autres le seront d’ici à la fin du mois : la défense et les relations internationales.

La population ne participe pas à ces travaux, et nous n’en sommes pas encore au stade où nous pouvons les lui expliquer afin qu’elle se les approprie. D’autant que les groupes de travail ne se réunissent qu’en format réduit : l’État,

les indépendantistes et Calédonie ensemble – le mouvement auquel Sonia Lagarde et moi-même appartenons. En effet, les représentants des différentes composantes locales de l'UMP – le Front pour l'unité (FPU) et l'Union pour la Calédonie dans la France (UCF) – boycottent ces réunions. Cela tiendrait aux développements que nous connaissons actuellement concernant les inscriptions automatiques sur les listes électorales pour la consultation de sortie de l'accord, lesquelles font l'objet du projet de loi organique qui sera examiné prochainement par l'Assemblée nationale.

J'indique cependant aux membres de la mission d'information que, pour certains, ce boycott s'inscrit dans une autre stratégie : celle dites du « retour de Nicolas ». Le sénateur Pierre Frogier a ainsi déclaré dans les médias : « Il ne faut pas œuvrer au projet socialiste d'indépendance de la Nouvelle-Calédonie ; il faut attendre le retour de Nicolas en 2017. » Or je ne suis pas sûr que Nicolas Sarkozy ait envie, dans l'hypothèse où il redeviendrait président de la République, de récupérer la « patate chaude » calédonienne à quelques encablures du référendum !

Ainsi que vous l'avez relevé, le temps nous est compté : les deux années utiles étant 2015 et 2016, il ne nous reste guère que dix-huit mois. Nous œuvrons tous, chacun à notre niveau, avec plus ou moins de succès, pour que toutes les parties reviennent à la table des discussions et réintègrent les groupes de travail. J'espère que la réunion exceptionnelle du Comité des Signataires dédiée à la question du corps électoral permettra à certaines d'entre elles de le faire. À ce moment de l'histoire de notre pays, ceux qui décident de ne pas participer aux échanges prennent des responsabilités immenses ! Même si l'on doit *in fine* prendre acte des désaccords, il faut au moins participer.

Ainsi que vous l'avez recommandé et que Sonia Lagarde l'a relevé, il est indispensable de faire participer la population. En 1988 et en 1998, des initiés politiques de très haut niveau s'étaient réunis le temps nécessaire en conclave, jusqu'à ce que la fumée blanche s'échappe et qu'ils nous annoncent : « Ça y est ! Nous avons trouvé une solution, à laquelle il faut dire oui ou non ! » Or il n'est plus possible de procéder ainsi, car nous sommes désormais dans un autre monde, y compris en Nouvelle-Calédonie. Si l'on ne permet pas aux Calédoniens de s'approprier les sujets, d'en appréhender non pas les détails techniques, mais au moins les principaux aspects politiques, nous courons vers un échec monumental. La participation des Calédoniens, sous des formes qui restent à déterminer, est une des clés d'une éventuelle réussite. Mais nous aurons du mal à faire participer les Calédoniens si les représentants politiques pour lesquels ils ont voté ne participent pas eux-mêmes, considérant que se rendre aux réunions revient à dîner avec le diable !

M. René Dosière. Des divers propos échangés, je retiens deux choses. D'une part, il est indispensable, à très court terme, vu les délais, d'impliquer la société civile calédonienne. Il est fondamental qu'elle prenne connaissance non seulement des potentialités de l'Accord de Nouméa, *a posteriori*, mais aussi des

éléments nouveaux relatifs à la sortie de cet accord. Compte tenu des divisions actuelles en Nouvelle-Calédonie, ce rôle revient à l'État. Il est partie prenante et a le devoir impérieux de trouver les formules – ce n'est d'ailleurs pas très compliqué : les Québécois savent très bien le faire – pour informer et faire participer la population. À défaut, cela contribuera à l'impréparation.

D'autre part, il ne serait pas inutile non plus de sensibiliser la population française. Certes, la question concerne avant tout les Calédoniens, mais il serait bon que la population française, ou à tout le moins une partie d'entre elle, y soit sensibilisée et soit au courant de ce qui se passe. Aujourd'hui, il faut bien le dire, elle l'ignore totalement. En l'espèce, la responsabilité d'informer ne revient pas vraiment au Gouvernement. En tant que parlementaires, nous pourrions nous saisir de cette tâche et faire un tour de France, à un moment et sous une forme qui restent à déterminer, afin d'expliquer ce qu'est la Nouvelle-Calédonie. Nous pouvons le faire d'autant plus facilement qu'il s'agit d'une problématique classique en France et que nous ne voulons pas en faire une question politique, ainsi que Philippe Gosselin l'a rappelé.

M. Bernard Lesterlin. Si nous voulons éviter le chaos que prédit Philippe Gomes, quel que soit d'ailleurs le résultat du choix démocratique des Calédoniens, la question n'est pas uniquement celle de l'avenir juridique et institutionnel du pays, mais aussi celle de l'émancipation économique des Calédoniens. C'est, selon moi, ce qui ressort de nos échanges – j'ai quelques scrupules à le dire devant les deux éminents juristes que nous auditionnons et devant notre rapporteur !

En 1983, il n'y avait que deux jeunes Kanak parmi les bacheliers calédoniens. Depuis, nous avons fait du chemin. Si nous avons réussi, après les troubles des années 1980, à rétablir la paix civile avec les accords de Matignon puis avec celui de Nouméa, c'est aussi parce qu'il y a eu des perspectives économiques, ainsi qu'une volonté de partager les richesses et de faire participer l'ensemble de la population à ce développement.

Favoriser l'engagement citoyen des jeunes et développer le service civique, ainsi que le préconise Philippe Gomes, est une piste intéressante. Mais, ce qu'il faut demander à la classe politique calédonienne, aux indépendantistes et aux non-indépendantistes, c'est de dessiner un avenir économique pour le pays, de lui donner des perspectives, notamment en matière d'emploi, pour permettre à ceux qui sont nés en Nouvelle-Calédonie ou qui y habitent d'y vivre. Un tel projet s'inscrit nécessairement dans une coopération régionale. Pour notre part, bien sûr, il faut que nous assurions l'encadrement juridique de ce processus, grâce aux conseils d'éminents juristes et aux délibérations du Parlement.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. L'Accord de Nouméa est un texte superbe – j'en suis convaincu – qui a apporté une forme de paix en Nouvelle-Calédonie pendant dix-sept ans. Cependant, il se termine par des points de suspension et pourrait tout à fait, avec l'écoulement du temps, se transformer en machine infernale, s'il n'y a pas un travail de préparation suffisant.

Ce travail de préparation doit donc être accompli maintenant. Il y a, à cet égard, deux impératifs. Le premier est de mettre ou de ramener autour de la table l'ensemble des forces politiques – qui sont déjà largement conscientisées et très bien informées : elles ont vu passer des dizaines de sorciers blancs avant nous ! – pour qu'elles aient une discussion politique. Cette tâche n'est pas de notre ressort. Un certain nombre de leviers sont en train d'être actionnés à cette fin. J'espère que cela aboutira.

Deuxième impératif sur lequel je souhaite insister à mon tour : sensibiliser l'opinion, à travers une information adaptée. Il existe toute une série de techniques rodées pour ce faire. Je pense notamment aux conférences de consensus organisées dans certains pays. En France, nous ne sommes pas très bons dans ce domaine et, lorsque certains ou certaines ont avancé la notion de « démocratie participative », cela a fait sourire, ce qui est dommage. Néanmoins, nous avons réussi deux ou trois choses en la matière. En particulier, l'accompagnement par des médiateurs de la loi de 2004 encadrant le port de signes religieux dans les établissements scolaires publics a très bien fonctionné ; l'évaluation de ce texte a été tout à fait positive. Nous pourrions nous inspirer de ces techniques pour aller sur le terrain à la rencontre des populations et leur fournir des explications. Selon moi, ce rôle revient avant tout à l'État et, plus particulièrement, au Gouvernement, même s'il ne faut pas exclure un éventuel concours des formations politiques. En tout cas, il y a urgence.

M. Jean Courtial. Je terminerai par trois remarques. Premièrement, des conversations privées, souvent longues et confiantes, que nous avons eues avec les différents représentants de l'élite politique calédonienne, d'Isabelle Lafleur à Louis Kotra Urugei, nous retirons l'impression que, au-delà des clivages, les points d'accord pourraient être finalement assez nombreux. Les positions ne sont pas aussi éloignées qu'on pourrait le penser en écoutant les prises de position publiques. Cela se comprend : chacun a participé plus ou moins à la gestion du pays et connaît donc ses ressources, ses moyens, ses limites et ses besoins. Certes, il existe des différences profondes, notamment en ce qui concerne les symboles, lesquels sont évidemment très forts en politique, mais pas tant que cela à propos de ce que pourrait être l'indépendance au sens le plus trivial du terme.

En revanche, ce constat vaut pour l'élite politique, mais pas nécessairement pour la population calédonienne. Nous avons recherché les contacts avec la société civile, et nous avons bien senti une distance entre l'état d'esprit des représentants politiques indépendantistes et non-indépendantistes, qui pourraient éventuellement s'accorder, et ce que vit, ressent et pense la société civile calédonienne. Néanmoins, il faut prendre ce que nous disons avec beaucoup de prudence, car nous n'avons pas vécu en Nouvelle-Calédonie.

Deuxièmement, j'insiste à nouveau sur la nécessité d'un travail de communication et d'information. À la toute fin de notre mission, nous avons tenu une réunion publique, ce qui n'était pas vraiment dans les limites de l'épuration initiale, mais cela s'est imposé au fil de nos travaux. Ferdinand Mélin-

Soucramanien était beaucoup plus allant que moi à ce sujet, et il avait tout à fait raison, car cette réunion a été un succès : nous avons rempli la grande salle qui avait été mise à notre disposition, et les gens qui sont venus avaient vraiment envie d’être informés, de discuter, d’obtenir des réponses à leurs questions. Peut-être cela tient-il au fait que nous étions perçus comme des experts qui ne sont engagés dans aucun courant politique. En tout cas, cela montre qu’il existe un réel besoin en la matière.

Troisièmement, je le répète : le temps manque, l’échéance se rapprochant dangereusement. Et le calendrier politique national complique les choses : dans les faits, 2018, c’est presque 2016. En Nouvelle-Calédonie, une telle situation peut être plus dangereuse qu’ailleurs. Au début de notre mission, j’ai été frappé par le fait qu’un différend concernant les liaisons aériennes intérieures se solde par des morts sur l’une des îles Loyauté, alors qu’il n’aurait donné lieu qu’à des manifestations un peu bruyantes en métropole. Ainsi que je le dis toujours, je suis raisonnablement optimiste, mais il faut quand même faire attention.

M. Philippe Gosselin, président. Je crois que nous sommes tous d’accord avec cette conclusion. Lors de notre déplacement en Nouvelle-Calédonie aux côtés du président Bartolone – je parle sous le contrôle de nos collègues Philippe Gomes et Sonia Lagarde qui nous y ont accueillis –, nous avons constaté que tout le monde se retrouvait de manière républicaine autour de la table et se parlait, même si c’était parfois indirectement ou après un peu d’attentisme, et qu’il fallait y mettre les formes. Cependant, il nous a semblé que la situation était très fragile et que la tension, déjà palpable, ne pouvait que croître avec le temps.

Nous partageons donc ce sentiment de la fuite du temps et nous savons déjà que le délai sera trop court. Mais il faut dépasser ce constat et continuer à tendre la main. En même temps que la fébrilité et la tension que j’ai décrites, nous avons senti une volonté de ne pas mettre le feu aux poudres. C’est peut-être aussi cela le pari calédonien.

Enfin, ce n’est sans doute pas une solution qui s’imposera, mais un Meccano *sui generis*, dont le plan n’existe pas nécessairement aujourd’hui. Quant au « jour d’après », il faut le préparer dès maintenant, même si la solution n’est pas complète et que toutes les perspectives ne sont pas encore claires. Car il faut éviter un saut dans l’inconnu, qui serait le pire des scénarios pour la stabilité juridique, pour l’économie et, d’une manière générale, pour l’avenir du territoire et de ses populations.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Il y a un paradoxe : les Calédoniens veulent décider de leur avenir et n’aimeraient guère une proposition qui viendrait de la France, mais, aujourd’hui, ils ne se parlent pas, si ce n’est pour se lancer des anathèmes ou exprimer des regrets. Dans ces conditions, il va être difficile de faire émerger une proposition en leur sein. Pour le moment, une seule hypothèse est acceptée par toutes les parties, y compris par les Kanak : la possibilité du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France. En revanche, les

non-indépendantistes n'envisagent pas du tout de vivre dans une « Kanaky ». Pourtant, pour avancer, il faudra bien que chacun imagine que les deux hypothèses sont possibles. Je suis revenu de ce déplacement beaucoup plus inquiet qu'à l'issue de mes deux visites précédentes. Vous avez raison, messieurs : le compte à rebours a déjà commencé.

AUDITION DE MM. ALAIN CHRISTNACHT ET JEAN-FRANÇOIS MERLE, CHARGÉS PAR LE PREMIER MINISTRE D'UNE MISSION D'ÉCOUTE, D'ANALYSE ET DE CONSEIL SUR L'AVENIR DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

(2 juin 2015)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, cette semaine est importante puisque, dans quelques jours, se tiendra la réunion extraordinaire du Comité des signataires sur la question difficile et complexe du corps électoral. Cette réunion a été décidée lors du récent déplacement du Président de notre assemblée en Nouvelle-Calédonie, accompagné par notre rapporteur Jean-Jacques Urvoas et par le vice-président de notre mission d'information, Philippe Gosselin.

Aujourd'hui, nous avons souhaité consacrer la première de nos auditions à la mission qui a été confiée par le Premier ministre à M. Alain Christnacht et M. Jean-François Merle, deux connaisseurs attentifs du dossier de la Nouvelle-Calédonie.

Monsieur le conseiller d'État, monsieur l'inspecteur général, nous sommes très heureux de vous recevoir.

Je vous propose de nous dire comment se déroule cette mission, dans quelles circonstances vous en avez été chargés, et ce que vous y faites. Par ailleurs, nous aimerions que vous nous parliez du groupe d'experts que vous avez constitué autour de vous, avec des personnalités que nous connaissons bien : Yves Dassonville, Régis Fraisse, François Garde et Benoît Lombrière.

M. Alain Christnacht. L'Accord de Nouméa de 1998 avait prévu qu'entre 2014 et 2018, en fin de processus, serait posée la question de l'accès de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. Les accords de Matignon le prévoyaient déjà, mais en 1998, ils furent remplacés par cet autre accord qui comportait un certain nombre de dispositions et qui reportait cette question d'accès à la pleine souveraineté, c'est-à-dire à l'indépendance.

Si la question prévue par l'accord était simple, tous les partenaires étaient conscients qu'un travail politique entre les partenaires et auprès de la population serait nécessaire pour expliciter les conséquences de l'un ou l'autre choix, que ce soit l'accès à la pleine souveraineté – quel accès et quelle pleine souveraineté ? – ou le refus de cette pleine souveraineté – que ferait-on dans ce cas ? En effet, ce qui est prévu par l'Accord de Nouméa, dans le titre XIII de la Constitution et par la loi organique, est par définition temporaire. Il n'est donc pas envisageable que la situation actuelle se prolonge, du moins très longtemps, après l'échéance. Et même si l'on trouvait une solution qui se rapprochait de l'accord actuel, ce ne

serait pas, juridiquement et politiquement, le même accord. Accession à la pleine souveraineté ou pas, il était nécessaire de préciser, pour les électeurs, quelles conséquences aurait leur choix.

Depuis longtemps déjà, et avant même l'Accord de Nouméa, au vu des exemples étrangers, notamment dans le Pacifique Sud, et à la suite de nombreux colloques universitaires dont certains s'étaient tenus en Nouvelle-Calédonie, les partenaires et la partie « éclairée » de la population calédonienne s'intéressant à l'issue juridique et politique du processus ont bien compris qu'entre la pleine et complète souveraineté et l'autonomie telle qu'elle existe actuellement existe toute une gamme d'évolutions intermédiaires.

C'est certainement à partir de cette idée qu'il fallait commencer à réfléchir pour avoir des matériaux solides que le Comité des signataires de 2010, qui s'était réuni le 24 juin sous la présidence du Premier ministre de l'époque, avait conclu : « Les signataires conviennent qu'un travail de préparation, qui n'est pas une négociation, est nécessaire et doit s'inscrire dans la durée, indépendamment de toute échéance électorale. Ce travail de collecte partagée d'informations doit permettre aux responsables politiques calédoniens d'acquérir ensemble des outils théoriques et juridiques qui pourront nourrir leur réflexion et participer à la pleine information de la population. »

C'était évidemment une formulation très prudente : l'expression « qui n'est pas une négociation » traduisait la préoccupation de certains partis indépendantistes de ne pas entrer dans la négociation d'un troisième accord qui, à nouveau, repousserait le référendum d'autodétermination. Mais il y avait tout de même un accord très clair pour engager une recherche afin de mieux configurer les solutions qui pourraient résulter du scrutin d'autodétermination.

C'est ce qui a donné lieu à la mission confiée à mon collègue le président Courtial et au professeur Mélin-Soucramanien pour une étude « théorique et juridique » sur les différentes catégories entre la grande autonomie et la complète souveraineté.

Dans cet excellent rapport, les deux membres de la mission – qui au départ étaient trois – ont dégagé quatre solutions type : le *statu quo* ; une très grande autonomie, que l'on appelle parfois « les confins de l'autonomie » ; ensuite, au-delà de la zone frontière qui fait passer de la République à la pleine souveraineté : une souveraineté limitée par partenariat avec la République française ; enfin une totale indépendance qui n'exclut pas les accords, mais ne comporte pas *ab initio* de partenariat constitutif.

Il s'agit de catégories juridiques, et le Comité des signataires de 2013, qui pouvait imaginer que la consultation aurait lieu dès l'année suivante – indiquait : « Des échanges ont eu lieu sur les conditions de préparation de la consultation après les élections provinciales de 2014, l'État pour sa part confirmant sa volonté d'accompagner les partenaires dans leur réflexion, s'ils en font la demande ».

Là encore, la rédaction est très prudente : ce sont aux partenaires – partenaires locaux, puisque l’État est aussi un partenaire – de réfléchir, à partir du rapport Courtial-Mélin-Soucramanien ; mais s’ils en font la demande, on pourra leur apporter un appui.

C’est en application de cette ouverture – claire sur le principe, sinon sur les modalités – du Comité des signataires d’octobre 2013 que le Premier ministre a désigné Jean-François Merle et moi-même, en tant que nous avons participé aux accords de 1988 et 1998, pour une mission d’écoute, de conseil, de dialogue et d’accompagnement des partenaires dans leur réflexion – dans la mesure où ils en faisaient la demande. La lettre de mission voulait traduire la conclusion du Comité des signataires sur ce point.

Le Comité des signataires suivant, du 3 octobre 2014, fut plus précis :

« Dans la perspective 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. »

Autrement dit, on refaisait ce qui avait été fait pour la mission de M. Courtial et du professeur Mélin-Soucramanien, c’est-à-dire des comités de pilotage sur place, qui devenaient les interlocuteurs de la mission.

On a pu se demander s’il n’y avait pas un risque de doublon par rapport au travail de la mission Mélin-Soucramanien. Nous ne le pensons pas. En tout cas, l’idée était différente : un cadre théorique et juridique ayant été tracé, il s’agissait de nourrir les diverses hypothèses correspondant à quatre catégories juridiques – dont on n’était pas prisonniers – et avec les élus, les partenaires, et même la société civile, de donner de la chair à l’ensemble. Il s’agissait de montrer, de discuter de ce qui se passerait concrètement pour la Nouvelle-Calédonie dans les différentes matières de sa compétence actuelle, selon qu’il y aurait un transfert total ou partiel des compétences régaliennes, que l’on resterait au *statu quo*, que l’on irait un peu plus loin dans l’autonomie, que l’on passerait de l’autre côté de la frontière, etc. Le travail consistait à rendre concrètes ces perspectives, et non à rester au niveau des grands concepts juridiques du droit constitutionnel même si, dans leur rapport, Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien avaient déjà mis quelques coups de projecteurs.

La mission qui nous a été confiée, après que nous avons fait un premier tour de piste, a été élargie. De fait, dès le départ, on avait eu l'idée d'associer d'autres compétences. On a dit que quatre experts étaient venus compléter la mission. Or nous sommes aussi des experts. En outre, les quatre personnes qui ont été choisies ont une vision qui dépasse l'expertise technique. Elles peuvent en tout cas se prévaloir d'une expertise de la Nouvelle-Calédonie issue de leur expérience. En effet, M. Yves Dassonville est un ancien Haut-commissaire. M. Régis Fraisse est conseiller d'État, mais aussi et surtout l'ancien président du tribunal administratif de Nouméa qui connaît très bien la Nouvelle-Calédonie pour y avoir exercé une première fois en tant que conseiller, et une deuxième fois en tant que président. M. François Garde a été plusieurs fois sur place en tant que secrétaire général adjoint du Haut-commissaire puis en tant que secrétaire général du Gouvernement – mais il fut aussi directeur adjoint du cabinet de M. Queyranne, et c'est un auteur dont la plume est appréciée. Enfin, M. Benoît Lombrière, qui a des responsabilités dans une association privée EURODOM, a été le conseiller technique du président Sarkozy à l'Élysée, où il a suivi la Nouvelle-Calédonie.

Nous sommes tous les six sur le même plan. Nous partons en mission deux par deux, et nous nous répartissons le travail en fonction de l'agenda, des compétences et des centres d'intérêt de chacun. Il n'y a pas deux chefs et quatre experts plus modestes, mais bel et bien six personnes.

Nous avons défini en décembre 2014 une méthode de travail et un calendrier en accord avec le Haut-commissaire. Nous les avons proposés aux acteurs politiques et aux signataires qui les ont validés.

M. Jean-François Merle. Le déroulé de ce travail sur place s'est inspiré de la manière dont le Comité des signataires de 2010 avait abordé la question : des collectes partagées d'informations, permettant aux acteurs de nourrir leur réflexion et de participer à la pleine information de la population. L'objectif est double : d'un côté, apporter de l'information et poser un certain nombre de questions qui nourrissent la réflexion des acteurs ; de l'autre, favoriser l'appropriation, par la société civile calédonienne, de sujets malgré tout relativement complexes.

Sept séances de travail, sept ateliers ont été prévus tout au long de l'année 2015 sur les compétences régaliennes, le statut international de plein exercice et la transformation de la citoyenneté en nationalité. Autrement dit, après la phase synthétique résultant du rapport Mélin-Soucramanien, on passait à une phase plus analytique pour étudier, thème par thème, les conséquences qu'auraient certains choix et les questions qui allaient se poser, beaucoup moins binaires que ne le laissent croire les expressions courantes. Ainsi, on peut penser que l'accès à l'indépendance ou à la pleine souveraineté emporte le transfert des compétences régaliennes. En réalité, quand on creuse un peu les choses et qu'on les décortique devant les acteurs, on s'aperçoit que la Nouvelle-Calédonie exerce depuis très longtemps certaines compétences régaliennes : la compétence fiscale, par exemple. Et les autres compétences régaliennes sont déjà assez largement partagées. C'est, par exemple, le cas de la justice : dans la plupart des matières du

droit civil, des juges français rendent la justice au nom du peuple français sur des textes élaborés par le législateur calédonien.

Quatre thèmes ont déjà été traités depuis le début de l'année 2015 : en mars, la justice, en avril la monnaie et le crédit, puis l'ordre public et les libertés publiques, et en mai la défense.

Nous n'avons pas cherché à innover sur la méthode. Nous avons reproduit ce qui avait été fait pour les précédents transferts de compétences : définition du périmètre des compétences abordées, chacune d'entre elles couvrant des champs assez variés – pour la défense, cela va du déploiement des forces à l'action de l'État en mer, au fonctionnement du service militaire adapté ou même à la question du service national, puisqu'il n'est que suspendu sur le territoire national ; présentation des moyens en personnels et budgétaires utilisés ; inventaire enfin des questions qui se posent et peuvent être proposées à la réflexion des acteurs.

Chacun de ces ateliers se déroule selon un schéma que nous avons souhaité le plus familier possible pour ne pas donner le sentiment d'un exercice totalement nouveau : d'abord des rencontres bilatérales avec les signataires et les groupes politiques représentés au Congrès ; puis une séance plénière avec les mêmes, ou du moins tous ceux qui le veulent bien ; enfin un travail d'information de la société civile, dont les modalités peuvent varier en fonction des thèmes choisis. Sur la justice, par exemple, une rencontre a été organisée avec l'ensemble des acteurs du monde judiciaire, les professions judiciaires et les associations qui œuvrent dans ce domaine ; le thème de la monnaie et du crédit a fait l'objet d'une émission à la télévision réalisée avec le concours de Nouvelle-Calédonie 1^{re} ; pour celui de l'ordre public et des libertés publiques, ce fut une séance à l'Université avec les étudiants en droit. Dans tous les cas, les matériaux ainsi apportés aux forces politiques et aux signataires au cours de ces rencontres sont mis en ligne sur le site du Haut-commissariat. L'ensemble des Calédoniens peuvent donc se les approprier.

À chaque rencontre bilatérale, un point est fait sur l'avancée de la réflexion, de la part des partenaires, sur les thèmes traités antérieurement. Les partenaires sont également invités à solliciter des membres de la mission pour qu'ils approfondissent certains sujets.

Nous nous sommes efforcés, de manière très pragmatique et sans aucun parti pris, d'aborder chacun de ces thèmes en les déroulant.

Il ne s'agissait pas de dire ce qui se passerait si le choix n'était pas l'accès à la pleine souveraineté, ou ce qui se passerait si le choix était celui de l'accès à la pleine souveraineté : encore une fois, les compétences sont déjà plus ou moins partagées, voire très largement partagées avec la Nouvelle-Calédonie. Nous avons essayé de montrer que tout n'était pas noir ou blanc, que l'on pouvait déplacer le curseur, comment on pouvait le faire, et l'intérêt que cela représenterait ou non

pour la Nouvelle-Calédonie. Nous avons toutefois signalé que si le curseur franchissait telle ou telle limite, on se trouverait hors du cadre constitutionnellement garanti, et donc dans un contexte qui ne serait plus celui de l'appartenance à la République : par exemple, en matière de justice, la nomination des magistrats ; ou en matière de défense, l'emploi des forces, qui relève du président de la République, chef des armées.

Enfin, nous nous sommes attachés, pour chacune des présentations, à souligner les difficultés d'exercice de certaines des compétences, qui sont indépendantes du choix fait sur l'avenir institutionnel, mais simplement liées au fait que la Nouvelle-Calédonie compte 260 000 habitants et que, quel que soit son statut, cela reste un petit pays et qu'il lui faut trouver le vivier de ressources humaines pour les exercer véritablement.

Ces différents ateliers ont suscité l'intérêt des partenaires malgré, il ne faut pas s'en cacher, un certain nombre de difficultés. Certaines séances plénières ont été « prises en otage » par des sujets extérieurs. Pour des raisons qui tenaient à l'établissement des listes électorales pour la consultation de sortie de l'accord, ou aux difficultés de gouvernance du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, certains ont refusé d'y participer. Mais tous sont venus aux rencontres bilatérales, fût-ce parfois à reculons par crainte que l'évocation des transferts de compétences régaliennes ne signifie à elle seule l'acceptation de ce transfert – alors qu'elle figure déjà dans l'Accord de Nouméa...

Je crois que tous les participants ont reconnu que les informations qui leur avaient été apportées leur avaient été utiles et répondaient assez largement à leurs attentes. La diffusion de ces problématiques auprès de la société civile sous les différentes formes que j'ai évoquées a suscité de l'intérêt, et me semble justifier à elle seule la poursuite de l'exercice.

Au cours du deuxième trimestre 2015, nous allons dérouler les trois prochains thèmes : les relations internationales, l'organisation des pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie et la transformation de la citoyenneté en nationalité. À la suite de quoi, et pour que l'exercice prenne son sens, il faudra que les acteurs se positionnent par rapport à un certain nombre de sujets. À l'occasion d'un prochain comité de signataires – pas celui de cette semaine, qui est exceptionnel – il est clair que certains devront faire part de leurs interrogations et présenter leur approche. Car c'est une des demandes de la société civile que de connaître le positionnement des forces politiques de Nouvelle-Calédonie sur les différents sujets évoqués.

M. le président Dominique Bussereau. N'avez-vous pas le sentiment que par ces exercices consistant à faire bouger le curseur, vous préemptez en quelque sorte la discussion sur certains sujets ? En parlant de défense, de justice, ne risquez-vous pas d'anticiper des évolutions institutionnelles qui, pour l'instant, ne sont pas encore acquises, mais qui seront proposées ultérieurement aux suffrages et devront être mises en débat au Parlement ?

M. Jean-François Merle. Je ne crois pas. Ce que nous essayons de faire, c'est de montrer que des évolutions sont possibles dans l'organisation de telle ou telle compétence sans que cela n'entraîne de changement de statut. Donc, nous ne préemptons rien du tout.

Prenez, dans le domaine de la justice, la question de l'administration pénitentiaire. Il y a quelques années de cela, cette question relevait de la compétence de la Nouvelle-Calédonie. Pour faciliter l'organisation de ce qui est un service public, et les Calédoniens savent bien que l'État ne l'a pas géré de façon totalement exemplaire au cours des dix ou quinze dernières années, le retour de cette compétence pourrait être envisagé sans que cela implique quoi que ce soit en matière de statut.

De la même manière, s'agissant de la monnaie ou du crédit, on pourrait tout à fait imaginer d'élargir le rôle de l'institut d'émission en matière de distribution du crédit, pour permettre à celui-ci d'être plus proactif et faciliter l'accès des entreprises calédoniennes au crédit, sans entraîner aucun changement statutaire.

Les compétences régaliennes sont parfois considérées comme constituant un bloc. Nous avons voulu démontrer que dans certains cas, il était parfaitement possible de modifier la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie sans que cela remette en cause l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à la République ; sur d'autres points en revanche, aller plus loin amènerait probablement à passer la frontière entre l'appartenance à la République et le statut indépendant. Telle était la nature de l'exercice. Quand je parle de « bouger le curseur », ce n'est pas pour proposer *a priori* telle ou telle solution ou tel ou tel scénario. C'est pour dire qu'on peut aller plus loin dans l'autonomie, pour ceux qui le souhaitent, ou bien rester là où on est, voire revenir sur un certain nombre de points, ou à l'inverse, comme d'autres y appellent, passer à un schéma de pleine souveraineté, mais qui a d'autres implications.

M. Alain Christnacht. Nous savons bien que ceux qui viennent à ces réunions ont des attentes différentes : certains souhaitent sincèrement que l'on trouve une nouvelle solution consensuelle évitant de poser la question actuellement prévue par l'Accord de Nouméa et la Constitution. Ceux-là sont certainement satisfaits de voir que des lignes de convergence peuvent se dégager – même si des divergences subsistent. D'autres pensent que le référendum prévu sur l'accès à la pleine souveraineté est inévitable. Parmi ceux-ci, certains défendent le maintien dans la République mais en allant jusqu'aux confins de l'autonomie ; il faut alors explorer les limites de l'autonomie, thème par thème. Quant aux indépendantistes, qui appellent au référendum en espérant qu'il débouche sur l'indépendance, ils souhaitent que l'on précise ce que serait l'indépendance, de manière à convaincre des électeurs d'adhérer à cette option, de montrer qu'elle est ouverte à tous, qu'elle n'est pas en rupture avec la France, etc. Au fond, chacun pêche dans les informations que nous fournissons de quoi nourrir son projet... Maintenant, y aura-t-il un seul projet, ou en aura-t-il plusieurs ? En dehors de

l'affichage politique, des rivalités, des élections à venir, même ceux qui sont partisans de ne pas aller beaucoup plus loin dans l'autonomie, et en tout cas certainement pas d'aller vers l'indépendance, sont intéressés par cette exploration des limites, ne serait-ce que pour qu'il apparaisse qu'il y a une frontière entre les positions des uns et des autres.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Messieurs, vous avez l'un et l'autre évoqué « ceux qui viennent » à vos réunions. J'aimerais donc que vous nous disiez qui sont ceux qui n'y viennent pas, qui sont ceux qui n'y viennent jamais, ou si l'absence de certains est fonction des thèmes débattus.

Par ailleurs, ce week-end, j'ai lu l'ouvrage de Jacques Lafleur, *L'Assiégé*. Il y écrit : « L'une des caractéristiques des Calédoniens, c'est qu'à la fin d'un débat, ils finissent toujours par poser la question : oui, mais après ? ».

Quand on regarde l'histoire récente, on s'aperçoit que les premiers accords sont d'abord une histoire d'hommes, de courage personnel, d'hommes qui décident de dépasser les haines et de tirer la leçon du sang versé. Le second accord est dans la continuité du premier : il demande toujours du courage, mais ceux qui y participent le font de façon plus collective. Et après ?

Je me dis que la suite de l'histoire ne peut pas se limiter à des « sachants », que la société a plus de place aujourd'hui qu'elle n'en avait il y a dix ou quinze ans, et *a fortiori* il a vingt ans. Votre mission est utile, dans la mesure où elle permet de décanter certaines questions et de montrer que tout n'est pas aussi évident qu'on pouvait le penser. Mais elle est d'abord utile à ceux qui vous entourent. Certes, vous êtes sortis de votre cénacle en vous adressant à la société au cours d'une émission de télévision, d'une réunion avec les étudiants et d'une rencontre avec le monde de la justice. Souhaitez-vous aller au-delà ? Si c'est le cas, comment ? Si ce n'est pas le cas, considérez-vous que ce n'est pas votre rôle ? Dès lors, qui pourrait le faire ? En effet, je ne crois pas que l'on pourra aboutir à quoi que ce soit sans parler à la société.

M. le président Dominique Bussereau. Vous êtes tous les deux de fins connaisseurs de ce territoire. Vous en avez même été, monsieur Christnacht, Haut-commissaire ; je vous avais d'ailleurs rencontré à cette époque avec le président Mazeaud.

De mon côté, j'ai été frappé de constater que M. Jean-Jacques Urvoas, notre rapporteur, le Président de notre assemblée, M. Claude Bartolone et M. Philippe Gosselin ne sont pas revenus optimistes de Nouvelle-Calédonie, alors que nos précédents contacts laissaient espérer une évolution du débat dans un sens consensuel. Quelle est votre impression personnelle ? Je ne m'adresse pas à vous en tant que membres de cette mission, mais en tant qu'hommes engagés. Les bagarres, les luttes, les affaires ne compliquent-elles pas la situation au point de l'empêcher de progresser ? Mais si vous ne souhaitez pas répondre, je le comprendrais tout à fait.

M. Alain Christnacht. Jean-François Merle est plus qualifié que moi pour répondre à la première question du rapporteur, et dire qui vient et ne vient pas aux séances de travail, puisqu'il y a lui-même participé.

Quant à votre dernière question, monsieur le président, les deux parlementaires calédoniens ici présents sont plus qualifiés que moi pour y répondre et vous dire ce que les Calédoniens attendent. Je ferai tout de même deux observations : premièrement, la Nouvelle-Calédonie est une terre de paradoxes, au point que ceux qui ont toutes les chances de gagner ce référendum ont plutôt envie de l'éviter, alors que ceux qui ont toutes les chances de le perdre, à savoir les indépendantistes, y tiennent absolument ; deuxièmement, notre démarche nous permet de voir quels sont les espoirs et les craintes de chacun ; c'est en tout cas ce que nous cherchons à révéler par ce qui s'apparente à une maïeutique.

Les indépendantistes sont partisans d'une rupture avec la France ? Certains peut-être, mais je pense que ce n'est pas le cas de la plupart d'entre eux. Souhaitent-ils que l'indépendance soit purement ethnique, et donc que ceux qui ne sont pas kanak s'en aillent ou soient juridiquement exclus de la citoyenneté ? Apparemment non, du moins pour la plupart d'entre eux. Est-ce qu'ils souhaitent une indépendance solitaire, sans aide extérieure ? Envisagent-ils de solliciter l'aide de l'Australie, de la Chine, voire des États-Unis ? Certainement pas. Le contexte a changé : et ce ne sont plus les indépendantistes des années quatre-vingt.

De leur côté, les non-indépendantistes sont tout de même très autonomistes : à partir du moment où les transferts de ressources ont été opérés, ils se satisfont des compétences qui ont, elles-mêmes, été transférées au territoire, parfois depuis très longtemps. Je pense à la compétence fiscale et au régime des « lois du pays ». On peut donc malgré tout trouver des lignes de convergence. Mais faut faire attention à au moins deux choses.

Premièrement, le calendrier politique est très compliqué : en 2017, il y aura des élections législatives ; en 2018, le référendum ; en 2019, les élections territoriales. Tout cela peut susciter des calculs complexes, des surenchères. Je n'ai pas à faire de commentaires à ce propos, mais à l'évidence, c'est une difficulté. D'ailleurs, on nous confie souvent en bilatéral discret : « nous dirions bien ceci, mais nous ne pouvons pas par rapport à nos adversaires » – qui ne sont pas toujours les adversaires au regard du critère de l'indépendance ou de la non-indépendance.

Deuxièmement, il faut avoir conscience que les accords de Nouméa et de Matignon sont l'affaire d'une génération qui a vécu les événements puis les accords, parfois comme acteurs, parfois en y adhérant, parfois sans en comprendre toutes les subtilités, d'où certains malentendus – il faut reconnaître qu'on ne leur avait pas tout expliqué. D'autres générations sont venues depuis, dont je ne saurais prévoir la réaction. Certains jeunes – kanak ou européens d'ailleurs – sont plutôt dépolitisés, n'ont pas envie d'aller dans les partis politiques, préférant s'engager dans l'entreprise, dans l'administration ou dans la défense de l'environnement.

D'autres au contraire sont très politisés, mais sans manifester forcément une grande révérence envers leurs anciens qui ont signé ces accords dont on n'arrive pas à sortir.

Quoi qu'il en soit, chez les Kanak, persiste l'idée qu'il y a eu des morts pour l'indépendance, qu'il faut sortir symboliquement d'une sorte de combat que l'on ne peut pas renier. Cet aspect symbolique me semble extrêmement important.

Pour ma part, je reste optimiste.

M. Jean-François Merle. Monsieur le rapporteur, votre première question portait sur la participation des uns et des autres à nos travaux. Sachez que le Rassemblement-UMP n'a pas participé aux discussions des trois premiers ateliers. Pourtant, un certain nombre des signataires membres de cette formation étaient venus aux rencontres bilatérales – voire à la séance plénière, comme M^e Lèques, ancien maire de Nouméa.

Les représentants de l'Union pour la Calédonie dans la France sont venus aux deux premiers ateliers, mais en sont partis en disant qu'ils n'étaient pas d'accord avec les termes du projet de loi organique relatif aux listes électorales pour les élections provinciales, soulignant ainsi clairement que leur départ n'avait pas de rapport avec l'objet de la discussion. Mais ils avaient participé auparavant aux rencontres bilatérales. Leur absence était un message politique qui n'était pas directement lié à l'objet des ateliers thématiques.

Votre seconde question portait sur la nécessité de s'adresser à la société civile. Il faudra effectivement créer un certain nombre d'occasions pour aller au-delà de ce qui a déjà été fait. À part l'émission télévisée qui a pu toucher le public en dehors de Nouméa, il faut bien reconnaître que, pour l'instant, nos travaux restent confinés dans un cercle relativement restreint – même si, à chaque fois, les membres de la mission ont pu exposer à la télévision ou dans les journaux le sens de leur action, et même si les documents qui s'y rapportent sont accessibles à tous. Il ne suffit pas d'organiser une conférence à l'Université ou une réunion avec les professionnels de la justice. Nous devons donc trouver les moyens d'aller au-devant de la société civile. Nous avons commencé à y réfléchir avec le Haut-commissaire, mais cela devra se faire sous son égide. Selon le relevé du Comité des signataires du mois d'octobre 2014, c'est bien lui qui est le pilote de l'opération et nous veillons à ce qu'il en soit ainsi.

Nous prenons également garde à ne pas donner l'impression que nous voulons forcer la main des formations politiques. Quelle que soit la situation difficile que l'on vit en ce moment, ce sont les formations politiques de Nouvelle-Calédonie qui, tout comme en métropole, concourent à l'expression du suffrage. Il faut donc les prendre et les respecter telles qu'elles sont. Nous ne voulons pas non plus donner l'impression d'instrumentaliser la société civile. En même temps, il faut dépassionner un certain nombre de sujets, et dédramatiser un certain nombre de questions.

Les forces politiques sont-elles plus divisées aujourd'hui qu'hier ? Certes, mais en 1988 déjà, le FLNKS était très « émietté » : l'USTKE s'en était retiré ; le FULK et son leader Yann Céléne Uregeï, l'ancien président de l'Assemblée territoriale, s'était posé en adversaire direct de Jean-Marie Tjibaou ; Léopold Jorédié, qui allait devenir président de la province Nord, avait dénoncé les accords de Matignon, en disant que « l'esclave avait serré la main du maître ! » Et au sein du RPCR, si la figure tutélaire de Jacques Lafleur étouffait un certain nombre de discussions, celles-ci avaient tout de même lieu en privé ou dans les arrières salles. Ce n'était déjà pas simple. Mais il y avait une incarnation et un leadership.

Ce qui est nouveau, ce n'est pas qu'il y ait des divisions dans chaque camp : elles ont toujours existé ; c'est que ces divisions à l'intérieur d'un même camp sont aujourd'hui plus fortes que les oppositions liées au choix statutaire.

Par rapport à cela, j'ai envie de dire ce que disait Jean Monnet de la construction européenne : je ne suis ni optimiste ni pessimiste, je suis déterminé. Je crois que c'est la seule attitude raisonnable.

Mme Sonia Lagarde. Le rapporteur a fait allusion aux « sachants » et à la société civile.

Des experts ont été chargés par les politiques d'apporter des éclaircissements sur la consultation prévue par l'Accord de Nouméa. Très bien, sauf que ce n'est pas en faisant une émission à la télévision ou en organisant une réunion avec des étudiants à l'Université sur les thématiques abordées par les experts que l'on touchera la société civile.

Le problème aujourd'hui est que l'on essaie de passer à une étape supérieure, c'est-à-dire de se poser les questions sur l'avenir, alors que la population, qui a voté à 72 % en faveur de l'Accord de Nouméa il y a dix-sept ans, découvre seulement aujourd'hui ce qu'est cet accord. Comment voulez-vous attaquer la seconde étape si vous n'avez pas le résultat de la première étape ?

Que s'est-il passé en 1998 ? Les partis politiques ont fait campagne pour le oui ou pour le non. Ceux qui ont appelé à voter oui ont utilisé un slogan extrêmement simple : « c'est l'accord ou le chaos ». Du coup, plutôt que de risquer le chaos, tout le monde, ou presque, a dit oui, à 72 %. Sauf que personne, ou presque, ne l'avait lu... Aujourd'hui, on s'aperçoit que le Kanak est au centre du dispositif, qu'on est dans un processus de décolonisation : tous ces mots font peur, et l'on se rend compte que l'on est face à un véritable problème.

L'État a organisé la venue de ces experts pour qu'ils travaillent sur les thématiques qui ont été annoncées. Mais cela n'a que l'intérêt d'éclairer la classe politique. Il serait indispensable de commencer par le commencement, en faisant de la pédagogie et en expliquant enfin à la population, qui ne le sait pas, ce que recouvre l'Accord de Nouméa. Je ne vois pas comment on peut enclencher une deuxième étape tant que la première n'a pas été comprise.

Pour moi, c'est un vrai sujet d'inquiétude. Tous les gens que je rencontre me disent : « Mais alors, l'Accord de Nouméa, c'est ça ? » Je ne peux que leur répondre que c'est bien cela, et que c'est cela qu'ils ont voté...

M. Jean-François Merle. La plupart des contacts que nous avons pu avoir sur place nous conduisent à aller dans le même sens que Mme Lagarde. Il faut dire que nous avons souvent eu affaire à des gens, kanak ou d'origine européenne, qui n'étaient pas nés en 1998 ou qui étaient trop jeunes pour s'intéresser à la vie publique, ou qui ne sont arrivés qu'après sur le territoire. D'où la nécessité de mener un travail de pédagogie permanente.

Mais il est difficile de faire en quelques mois ce qui n'a pas été fait pendant dix-sept ans. À l'époque, il y avait en effet ceux qui disaient : « c'est l'accord ou le chaos » mais aussi ceux qui disaient : « votez oui, de toutes les façons, cela ne changera rien »... Maintenant il faut engager un travail d'explication. Qui peut le mener ? Si l'État s'en charge seul, cela risque d'être perçu comme le moyen de favoriser une interprétation plutôt qu'une autre. Selon moi, il serait souhaitable que ce travail pédagogique, dans la mesure où on le fait, soit conduit en partenariat avec le gouvernement et les institutions de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire le gouvernement et les provinces.

M. Philippe Gomes. Votre travail, extrêmement utile, se situe dans le prolongement de la démarche engagée, en juillet 2010, à l'initiative des représentants de l'UMP locale, avec le Premier ministre François Fillon et Nicolas Sarkozy. C'était donc une initiative de droite, à laquelle les indépendantistes étaient plutôt réticents. C'est pour cette raison qu'il a été souligné tout à l'heure que c'est un travail de préparation et non de négociation, dont l'objectif est de donner les éléments théoriques et juridiques permettant de se faire une opinion sur la façon de continuer à construire un vivre ensemble, au-delà des divergences partisans qui structurent la vie politique calédonienne.

Lorsque les présidentielles ont eu lieu et que François Hollande a été élu, le Gouvernement, le Premier ministre et le président de la République ont décidé d'inscrire leurs pas dans les traces laissées par la droite dans le cadre du travail déjà engagé. C'est donc une démarche qui a réussi à traverser une présidentielle : c'est en soi une prouesse en France, qu'il convenait de saluer...

Ensuite, on peut s'interroger sur l'angoisse qui entoure cette échéance. Cette angoisse s'explique par le fait que l'on repousse depuis bientôt quarante ans l'obstacle d'une consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Au moment des événements, les indépendantistes du FLNKS voulaient un référendum. Ils avaient défini à Nainville-les-Roches quelle était pour eux la « population intéressée » au sens de l'ONU : il fallait être né en Nouvelle-Calédonie, avoir l'un de ses deux parents né en Nouvelle-Calédonie. C'est cette population qui aurait dû dire oui ou non à l'indépendance.

Finalement, les accords de Matignon furent signés – après quatre-vingts morts, lors d’une séquence qui a été extrêmement douloureuse pour le pays et dont notre terre conserve encore des plaies importantes. Le référendum ne fut fixé qu’en 1998, à la sortie du processus de Matignon. Mais en 1998, les indépendantistes étant minoritaires dans le pays, on s’interrogea sur la capacité de leurs leaders et surtout sur celle de leur base, alimentée depuis plusieurs décennies par la revendication indépendantiste, à accepter un échec. Du coup, on a renégozié : c’est ainsi que l’Accord de Nouméa fut signé, et la consultation repoussée de vingt ans – jusqu’en 2018.

Nous voilà donc au bout de l’exercice : les indépendantistes veulent leur consultation d’accession à la pleine souveraineté, bien qu’ils soient toujours minoritaires. D’où le paradoxe relevé tout à l’heure par Alain Christnacht : ceux qui vont perdre, tiennent absolument à cette consultation, et ceux qui vont gagner aimeraient trouver quelque chose pour éviter d’affronter l’échéance prévue... Car c’est en effet ce que prévoit la Constitution de la République, dans le cadre de l’Accord de Nouméa. Et c’est ce que prévoient les résolutions de l’ONU. En conséquence de quoi, la consultation sur l’accession à la pleine souveraineté aura bien lieu.

Nous avons donc rendez-vous avec notre destin. Pendant trente-cinq ans, on a trouvé le moyen de continuer ensemble sur des chemins vicinaux. Maintenant, nous allons devoir affronter cette étape sans que cela ne brise la paix civile dans notre pays. L’enjeu est donc de continuer à vivre ensemble, en évitant le retour d’événements sur le terrain.

J’observe moi aussi que, pour l’instant, il n’y a que Calédonie Ensemble qui participe aux réunions qui sont organisées, avec les indépendantistes de l’Union calédonienne, du Palika (Parti de libération kanak) et de l’UPM (Union progressiste mélanésienne). Sans oublier Jean Lèques, un signataire historique de l’Accord de Nouméa, probablement dégagé d’un certain nombre de contraintes politiciennes...

Cela dit, le boycott des réunions officielles ne vaut pas pour les rencontres bilatérales. Tout le monde veut voir les experts, mais lorsque se tient la réunion officielle sous la houlette du Haut-commissaire et devant les caméras, il n’y a plus personne ! La duplicité locale est tout de même éloquent... Nous-mêmes, au motif que nous participons aux réunions avec Calédonie Ensemble, nous sommes accusés de préparer l’indépendance par petits bouts par ceux-là même qui assistent aux rencontres bilatérales ! Voilà ce qui se passe concrètement, à l’occasion des venues d’experts et des échanges que nous avons sur le sujet.

Maintenant, peut-on parler d’un schéma bipolaire ?

Jean-François Merle a fait remarquer fort justement qu’en 1988, il y avait du tanguage dans chacun des camps. De fait, il y en a eu au FLNKS, au point que Jean-Marie Tjibaou y a perdu la vie un an plus tard : je vous renvoie aux

déclarations de Léopold Jorédié dans *Le Monde* et aux interventions particulièrement tonitruantes de Yann Céléne Uregeï, et pour cause : Tjibaou n'était pas mandaté pour signer ce qu'il a signé. Et il y a eu aussi du tanguage au RPCR : nonobstant les instructions de Jacques Lafleur, qui avait obtenu au congrès de son parti une unanimité digne du Soviet suprême, les non-indépendantistes ont voté contre les accords de Matignon. Ils ont voté contre à Nouméa à 65 %, au Mont-Dore à 65 %, à Dumbéa à 65 % et à Païta à 65 %. En fait, ce sont les indépendantistes qui ont fait passer les accords de Matignon à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, avec 57 % de oui : le mot d'ordre de Tjibaou a été suivi *in fine*, l'électorat indépendantiste étant de nature plus grégaire que l'électorat non kanak. Voilà ce qui s'est passé. Mais en fin de compte, ce tanguage s'est traduit par la défiance de la part de l'électorat non-indépendantiste, et par la mort du leader indépendantiste.

Où en est-on aujourd'hui ? On ne peut pas dire que cela tangué au sein de chaque pôle, parce que ces pôles se sont fracturés. Et il nous faut l'assumer politiquement.

Le RPCR a fait trois petits : un reconnu, un autre susceptible de l'être, et un troisième qui restera définitivement un bâtard – votre serviteur. Le FLNKS est dans une situation d'opposition telle que depuis quinze ans, ses membres n'ont jamais réussi à élire de président ! Et le dernier gouvernement n'a pas pu élire son vice-président indépendantiste, alors qu'il leur suffisait juste de se mettre d'accord entre eux... Mais Paul Néaoutyine ne voulait pas de Gilbert Tyuienon, et vice-versa.

La fracture au sein de chaque camp a conduit à ce que des oppositions, désormais assez musclées, structurent aujourd'hui la vie politique calédonienne, parfois plus fortement au sein de chaque camp qu'entre les camps eux-mêmes. Il était tout de même plus simple de négocier dans un schéma bipolaire avec deux leaders charismatiques comme Jacques Lafleur ou Jean-Marie Tjibaou, que dans le schéma pentapolaire d'aujourd'hui...

Je terminerai sur les rapports un peu schizophréniques que nourrissent la France et les indépendantistes. Alain Christnacht a dit, fort justement selon moi, que 80 % des indépendantistes veulent continuer à cheminer avec la France dans le cadre d'une souveraineté qu'ils seraient susceptibles de considérer comme telle. Paul Néaoutyine l'a exprimé d'une façon extrêmement explicite, comme d'habitude : « L'indépendance le ventre vide à marcher au bord de la route, cela ne m'intéresse pas ». Autrement dit, c'est pour solde de tout compte. Mais il ne faut pas nier qu'il reste une frange portée par Louis Kotra Uregeï, du parti travailliste, qui a certes perdu la moitié de son électorat, mais qui existe tout de même, ou par Roch Wamytan qui aujourd'hui va assister au Comité des signataires. Cette frange d'indépendantistes continue à soutenir que l'indépendance, c'est sans la France, que les compétences régaliennes pourraient être partagées avec certains autres pays comme la Chine ou les pays de la

Mélanésie et qu'en particulier, on pourrait envisager de créer une monnaie avec les pays de la Mélanésie.

Ces indépendantistes sont restés dans un cheminement très idéologique qui a fondamentalement vocation à s'éloigner de la France. Pour eux, l'indépendance a un prix : le prix de la dignité, et il faut accepter de le payer : des salaires moindres, des retraites moindres, pas de défense, etc., mais le peuple kanak aura ainsi recouvré sa dignité. Bien que très minoritaire, cette frange existe toujours au sein de la mouvance indépendantiste.

M. René Dosière. J'ai bien noté ce que disaient les uns et les autres sur la nécessité d'informer la population – qui, jusqu'à présent, ne l'a pas été – aussi bien sur l'Accord de Nouméa que sur le déroulement du processus. Il faut bien, à un moment donné, qu'elle comprenne dans quelle situation elle se trouve, sans avoir à passer par les forces politiques.

À ce propos, je trouve Jean-François Merle un peu optimiste quand il retrace l'évolution historique des forces politiques : la fracture dont parle Philippe Gomes me semble aller bien au-delà des divergences qui pouvaient exister par le passé. N'oublions pas non plus que sur un petit territoire comme celui de la Calédonie, les rivalités et les haines personnelles peuvent être très fortes, au point de perturber un processus politique.

Les choses me paraissent donc beaucoup plus compliquées qu'auparavant. Vous le constatez vous-même : si certains participent aux réunions, les autres n'y participent pas ou dénoncent l'attitude des premiers. Reste que l'État, qui est un des signataires et qui est partie prenante des accords, devrait pouvoir jouer un rôle plus actif et essayer au moins de faire progresser la situation.

Ma question s'adresse plutôt à Alain Christnacht, qui fut un des acteurs importants de l'Accord de Nouméa : que va-t-il se passer après la consultation ? On sait maintenant qu'elle devrait très probablement avoir lieu au plus tard en novembre 2018. Mais on sait aussi que si la réponse est négative, ce qui est vraisemblable, on ne sera pas sorti de l'auberge ! En effet, il est prévu que deux ans plus tard, soit en 2020, devra se tenir une nouvelle consultation portant sur les mêmes thèmes. Entre-temps se tiendront en 2019 les élections provinciales, élections importantes, avec un corps électoral restreint : ceux qui sont arrivés en Nouvelle-Calédonie après 1998 ont parfaitement compris la situation, puisqu'ils ne peuvent voter – et ils seront de plus en plus nombreux.

Mais après le deuxième référendum de 2020, il pourra y en avoir un troisième. Le législateur, en accord du reste avec les forces politiques de l'époque, avait un peu éliminé cette éventualité, qui relevait de l'acharnement ; mais le Conseil constitutionnel en a jugé autrement afin que le projet de loi organique soit parfaitement conforme à l'Accord de Nouméa.

Du coup, hormis dans le cas d'un vote très majoritaire, nous entrerons dans une période de grande incertitude politique. Le titre XIII de la Constitution

continuera-t-il à s'appliquer ? Conservera-t-on un corps électoral restreint ? Quel sera l'effet de cette incertitude sur la vie économique du pays ? Cette période de tous les possibles ne risque-t-elle pas d'être celle de tous les dangers ?

M. François Sauvadet. Je ne suis pas un grand connaisseur de la réalité calédonienne, mais je m'y intéresse fortement.

En tant qu'experts, vous arrivez avec une feuille de route et des précisions sur les différentes options envisagées ; à partir de là, un débat s'organise. Mais je suppose qu'à cette occasion, on vous interroge sur l'avenir de la relation que cette terre entretiendra avec la France. On a parlé de l'indépendance des relations la Nouvelle-Calédonie pourrait nouer avec la Chine ou avec d'autres pays. Mais avec la France ?

Mme la députée-maire de Nouméa a insisté sur le fait que les Calédoniens méconnaissent leur propre destin et ne savaient rien de l'aventure qu'ils allaient vivre ensemble sur la base des accords qui ont été signés. Quels sont donc aujourd'hui les questionnements qui nous sont adressés ? Il va bien falloir que des réponses soient adressées par la France.

M. Alain Christnacht. Monsieur Dosière, on peut se demander pourquoi l'Accord de Nouméa a prévu trois référendums. Pour ma part, j'y vois plutôt le signe que les indépendantistes excluent, autant que possible, le retour de la violence. Leur raisonnement est le suivant : « Nous voulons une forme d'indépendance, faites-la avec nous, et faisons-la avec la France. Restituez-nous la souveraineté que vous avez prise aux Kanak. Nous sommes indépendants, mais nous reconnaissons que vous êtes là. Construisons donc quelque chose ensemble, et construisons-le ensuite, dans un autre temps, avec la France ». Ce n'est pas le schéma général car, comme l'a souligné M. Gomes, certains regardent ailleurs. Mais je pense que c'est celui de la majorité des indépendantistes.

Le mécanisme est le suivant : on pose une première fois la question de l'indépendance. Si la réponse est négative, on repose la question et on rediscute pour essayer de savoir ce qui fait peur, et ce qui pourrait rassurer. De fait, l'actuel président de l'Union calédonienne envisage de proposer une forme d'indépendance qui recueille une majorité et qui rassure les non-indépendantistes. On peut parler d'une sorte de question de confiance...

Et au bout de la troisième fois ? Les signataires de l'accord, manquant d'imagination, se sont contentés de prévoir une nouvelle réunion. Et c'est évidemment la situation dans laquelle personne ne souhaite se retrouver. J'ai entendu l'actuel président de l'Union calédonienne dire que si la première fois, la réponse était négative, on ne reposerait pas la question, que ce n'était pas automatique et qu'il fallait qu'il y ait une demande. En fait, tout le monde est très embarrassé. Les indépendantistes eux aussi sont très gênés par l'idée d'indépendance-rupture. C'est pour cela qu'il faut que les forces politiques essaient de desserrer cet étau.

Savez-vous combien de temps le suffrage universel aura duré en Nouvelle-Calédonie ? Quarante ans, entre 1958 et 1998. Avant 1958, tous les Kanak ne l'avaient pas, aussi extraordinaire que cela paraisse. Et depuis 1998, certains, qui ne sont pas citoyens, ne l'ont pas. Cela signifie que la question fondamentale est de savoir qui est calédonien, qui participe à la construction.

Ce que les Kanak ne veulent pas, c'est devenir une minorité protégée, le peuple d'origine protégé. Ce qu'ils veulent, c'est être avec les autres, dans une position qui n'est pas minoritaire, démographiquement et politiquement. D'où d'ailleurs – pour répondre à Mme la députée-maire Lagarde – l'expression « le Kanak au centre du dispositif ». Cela ne veut pas dire que les autres sont à la périphérie : cela veut dire que, autour des Kanak, peuple d'origine, on construit quelque chose tous ensemble. Cela peut paraître utopique, difficile à écrire, mais telle est bien l'idée.

Monsieur Dosière, on sera effectivement dans une situation de plus en plus difficile si l'on est obligé de faire les trois référendums. Le titre XIII subsistera tant que l'Accord de Nouméa ne sera pas terminé, et il ne sera pas terminé avant le troisième référendum – s'il y a un troisième référendum. Et l'on continuera à s'appuyer sur le corps électoral tel que défini par les deux révisions constitutionnelles, notamment la seconde...

On peut espérer que d'ici là, il y aura eu de multiples discussions pour aboutir à une forme d'extrême autonomie ou de semi-indépendance, dans laquelle tout le monde trouvera son point d'équilibre. Il n'est pas impossible de trouver ce point d'équilibre entre autonomie, fédéralisme et « faux État », comme il y en existe d'autres sur la planète.

Mais il est exact que pour le moment, le premier indépendantiste qui dirait ce que beaucoup d'indépendantistes pensent, à savoir qu'il ne faut pas aboutir à une indépendance complète, serait immédiatement critiqué sur sa gauche et accusé de n'être pas un vrai indépendantiste ! Et imaginez que, de l'autre côté, quelqu'un dise que l'on pourrait aller un peu plus loin, donner quelques satisfactions symboliques aux indépendantistes, faire une pleine souveraineté librement partagée mais qui aboutirait à peu près au point où l'on en est actuellement. Ce détour symbolique permettrait de « purger » l'indépendance, selon l'expression utilisée par un parlementaire. Mais le premier qui dirait cela, en raison des échéances électorales, se ferait tomber dessus...

M. Jean-François Merle. Un autre paradoxe calédonien est qu'il y a peut-être 5 à 10 % de sujets qui différencient véritablement les indépendantistes des non-indépendantistes ; et même sur ces 5 à 10 % de sujets, avec beaucoup d'imagination et de savoir-faire juridique, il devrait être possible de bâtir quelque chose de nouveau. Cela supposerait bien sûr que les indépendantistes puissent dire que l'on y a mis suffisamment d'indépendance, et que les non-indépendantistes puissent dire que l'on y a mis suffisamment de France. Mais même ainsi, on n'y

parviendrait pas, car on est pris dans un système de polarisation absolue depuis maintenant une quarantaine d'années. Toute la difficulté est là.

Enfin, monsieur Sauvadet, parmi les questions posées aux membres de la mission, beaucoup portaient sur des éléments de comparaison internationale : certains souhaitaient savoir quelle est la nature des relations de coopération juridique existant entre la France et ses anciennes colonies africaines, ou si l'on peut comparer le franc Pacifique et le franc CFA, etc. Lorsque nous traiterons le thème de la citoyenneté et de la nationalité, on nous interrogera probablement sur les conditions dans lesquelles peuvent s'établir des systèmes de double nationalité, et quels sont les précédents auxquels on peut se référer. Donc, effectivement, un certain nombre des questions qui nous sont posées s'adresse à la France.

Une précision cependant : nous essayons d'apporter des éclairages historiques, des éléments techniques, mais nous ne sommes pas dans une instance de négociation. Si cette négociation doit avoir lieu, c'est aux responsables ministériels qu'il appartiendra de la conduire. Ce n'est pas du tout notre rôle.

M. Philippe Gomes. Pour illustrer le propos d'Alain Christnacht, je reprendrai le préambule de l'accord, qui est très clair : La décolonisation est une manière « de restituer au peuple kanak son identité confisquée... préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagée dans un destin commun ». Ce sont les phrases qu'a adoptées le Parlement de la République. Nous sommes donc bien dans ce schéma, mais nous arrivons au bout du chemin : il faut maintenant savoir comment traverser le Rubicon.

M. le président Dominique Bussereau. Messieurs, merci pour votre éclairage précieux.

**AUDITION DE M. VINCENT BOUVIER, HAUT-COMMISSAIRE DE LA
RÉPUBLIQUE, DÉLÉGUÉ DU GOUVERNEMENT
EN NOUVELLE-CALÉDONIE**

(2 juin 2015)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Merci d'avoir répondu à notre invitation, monsieur le haut-commissaire.

Nous venons d'avoir une discussion très intéressante avec MM. Alain Christnacht et Jean-François Merle sur le contenu et le déroulement de leur mission. Dans la mesure où ils connaissent bien le dossier calédonien, nous leur avons aussi demandé leur sentiment quant à l'évolution de la situation par rapport aux périodes précédentes qu'ils ont vécues. Quel regard portez-vous sur cette mission ? D'une manière plus générale, quelle est votre analyse de la situation actuelle, à quelques jours de la réunion extraordinaire du comité des signataires de l'Accord de Nouméa ?

Le président de l'Assemblée nationale M. Claude Bartolone, le président de la commission des Lois et rapporteur de notre mission d'information M. Jean-Jacques Urvoas et le vice-président Philippe Gosselin ne sont pas revenus foncièrement optimistes de leur déplacement en Nouvelle-Calédonie, compte tenu notamment des divisions qu'ils y ont constatées. Ceux d'entre nous qui connaissent le dossier depuis très longtemps ont le sentiment que la situation est moins mauvaise qu'elle a pu l'être, ne serait-ce qu'en raison de l'absence de violence. En tout cas, nous voyons arriver l'échéance de l'Accord de Nouméa avec intérêt et inquiétude, sachant que le calendrier politique national ne simplifie pas les choses.

M. Vincent Bouvier, préfet, haut-commissaire de la République et délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie. Je vous remercie très sincèrement, mesdames, messieurs les députés, de m'offrir l'occasion de m'exprimer dans le cadre de vos travaux.

Je commencerai par vous donner quelques éléments de contexte sur la situation politique et sur ce que sont aujourd'hui, à mon sens, les enjeux majeurs en Nouvelle-Calédonie. Ensuite, j'évoquerai plus précisément la question de l'avenir institutionnel et les travaux de la mission conduite par MM. Christnacht et Merle.

Première remarque : le paysage politique actuel en Nouvelle-Calédonie est caractérisé par son éclatement. Lorsque j'étais directeur de cabinet du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie il y a plus de vingt ans, les choses pouvaient paraître simples, avec deux grands blocs relativement homogènes : les indépendantistes et les non-indépendantistes. Aujourd'hui, la

répartition des sièges au Congrès à l'issue des élections provinciales de mai 2014 est un symptôme de l'éclatement que j'évoquais : on compte désormais trois groupes politiques au sein du bloc non indépendantiste – Calédonie ensemble, le Front pour l'unité (FPU) et l'Union pour la Calédonie dans la France (UCF), ces deux derniers fédérant eux-mêmes plusieurs formations – et deux groupes au sein du bloc indépendantiste. Quant au gouvernement constitué après l'élection du Congrès, il comprend six non-indépendantistes et cinq indépendantistes sur treize membres. Aucune majorité évidente ne se dégage donc ni de la composition politique du Congrès ni de celle du Gouvernement.

À la suite des élections provinciales, les non-indépendantistes s'étaient réunis autour d'un « contrat de gouvernance solidaire », mais celui-ci a été dénoncé en raison de divergences, notamment sur les questions fiscales. Le gouvernement en place a expédié les affaires courantes pendant trois mois jusqu'à l'élection récente d'un nouveau président du Gouvernement. Celui-ci a réuni les six voix de majorité nécessaires à la faveur d'une union entre Calédonie ensemble, le Parti de libération kanak (Palika) et un membre de l'Union calédonienne (UC).

À la *summa divisio* historique qui demeure entre indépendantistes et non indépendantistes s'ajoutent des divisions non seulement au sein des blocs – l'UC et le Palika s'opposant par exemple sur le positionnement à adopter s'agissant de l'avenir institutionnel –, mais aussi au sein même de certaines formations politiques – à l'UC, un débat interne sévit entre les partisans d'un dialogue avec les formations non indépendantistes et les tenants d'une ligne plus radicale.

Quelles sont les conséquences de cet émiettement du paysage politique ? Premièrement, il est évidemment plus difficile de trouver un accord sur les grands sujets, notamment sur l'avenir institutionnel. Deuxièmement, plus on se rapproche de l'échéance de l'Accord de Nouméa, plus les positions se tendent. C'est assez logique, mais on peut le regretter : à trois ans de l'échéance de l'accord, nous arrivons à un moment de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie où il faudrait précisément que les débats politiques se déroulent dans une ambiance sereine et apaisée.

Troisièmement, nous assistons à une recomposition des alliances – j'ai notamment évoqué celle qui s'est nouée entre Calédonie ensemble, le Palika et un membre de l'UC pour l'élection du président du Gouvernement –, qui pourrait aboutir, à terme, à une recomposition du paysage politique, avec un éventuel dépassement du clivage entre indépendantistes et non-indépendantistes et la formation d'une « majorité de projet » qui réfléchirait à l'avenir institutionnel du pays. Mais il est encore trop tôt pour le dire.

Quatrièmement, nous sommes témoins d'un phénomène sans doute pas spécifiquement calédonien, mais qui est particulièrement prononcé en Nouvelle-Calédonie : l'incompréhension d'une partie de l'opinion publique face aux divisions et aux débats politiques, compte tenu des importantes difficultés économiques et sociales qu'il convient de traiter, en particulier des questions de

l'emploi, du logement et de la vie chère. Cette incompréhension est d'autant plus marquée dans certaines couches de la population calédonienne qui éprouvent une véritable inquiétude quant à l'avenir : aujourd'hui, nul n'est capable de dire quelles seront les perspectives institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie dans trois ans.

Quels sont les grands enjeux pour la Nouvelle-Calédonie, en tout cas tels que je les perçois ? Outre la réflexion sur l'avenir institutionnel, sur laquelle je reviendrai dans un instant, il y a la question très sensible du corps électoral. Elle se pose, d'une part, pour la consultation de sortie, sur la base des dispositions de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999. À cet égard, les discussions sur l'étendue de l'inscription d'office ont justifié la réunion du comité des signataires qui se tiendra dans quelques jours sous la présidence du Premier ministre. Se pose, d'autre part, pour les élections provinciales, celle de la qualité d'électeur à ces élections définissant celle de citoyen calédonien. Sur ce point, les formations indépendantistes et non indépendantistes sont loin d'un accord.

Deuxième série d'enjeux : les sujets économiques et sociaux. La Nouvelle-Calédonie possède 25 % des réserves mondiales de nickel connues et doit faire des choix stratégiques difficiles et décisifs pour son avenir : quel équilibre peut-on ou doit-on trouver entre l'exportation du nickel et sa transformation dans des usines métallurgiques calédoniennes, le cas échéant *offshore* ? Quelle doit être la participation des collectivités publiques calédoniennes dans ces usines ? Ces questions ne font pas spontanément l'objet d'un consensus entre les différentes formations politiques. Au titre des sujets économiques et sociaux, on peut également citer la lutte contre les inégalités sociales et contre la vie chère, les questions de fiscalité et, lié à celles-ci, le problème posé par la situation financière de certaines collectivités.

Troisième série d'enjeux : les sujets sociétaux. Lors de sa réunion constitutive, votre mission d'information a exprimé sa préoccupation concernant l'avenir de la jeunesse calédonienne. Si une partie d'entre elle est parfaitement insérée, notamment certains jeunes Kanak grâce aux programmes « 400 cadres » et « Cadres avenir », une autre reste sur le bord du chemin. Ces jeunes ne se reconnaissent pas spontanément dans les valeurs de la République et, parfois, renient également les valeurs coutumières, qu'ils considèrent comme trop pesantes. Faute de formation et de possibilité d'accéder à l'emploi, ils se regroupent dans les faubourgs de Nouméa. La question de leur insertion est un défi pour tous ceux qui travaillent en Nouvelle-Calédonie.

Se pose aussi la question de l'articulation entre les valeurs coutumières et les valeurs de la République : comment concilier les deux modes de vies ? En particulier, jusqu'où doit aller le droit coutumier ? Outre le droit civil coutumier qui existe aujourd'hui, une partie des représentants coutumiers souhaitent l'émergence d'un droit pénal coutumier, ce qui pose des problèmes de principe ou de conciliation assez redoutables.

Dernier enjeu : les problèmes de sécurité publique. En ces temps de réflexion et d'incertitude quant à l'avenir, la responsabilité de l'État et la mienne en tant que haut-commissaire de la République sont particulièrement fortes en la matière : il faut assurer le maintien de l'ordre public et garantir que les débats sur l'avenir institutionnel se déroulent dans la sérénité. Nous avons un certain nombre de préoccupations à cet égard, notamment dans quelques communes de la côte orientale de la Nouvelle-Calédonie.

Pour finir sur les éléments de contexte, je souhaite rappeler quels sont la place et le rôle de l'État et de son représentant local en Nouvelle-Calédonie. Si l'on s'en tient à une lecture purement juridique, les compétences de l'État sont désormais réduites. Mais gardons à l'esprit que l'État n'est pas un simple observateur ni même un simple arbitre : il est signataire de l'Accord de Nouméa et doit s'engager au service des Calédoniens, non pas de manière partisane, mais en tant que partenaire, notamment en prenant les initiatives nécessaires pour faciliter le rapprochement des points de vue. Aujourd'hui, ce rôle de l'État est accepté : nul ne conteste que les réunions préparatoires au comité des signataires, les séances de réflexion sur l'avenir institutionnel du territoire ou celles du groupe de travail sur le nickel se déroulent normalement dans l'enceinte du haut-commissariat. C'est le signe que l'on attend beaucoup de l'État, ce qui fait tout l'intérêt et toute la difficulté de ma mission. Il arrive d'ailleurs qu'un même interlocuteur reproche à l'État à la fois d'en faire trop et de ne pas en faire assez...

M. le président Dominique Bussereau. Ce n'est pas spécifique à la Nouvelle-Calédonie !

M. Vincent Bouvier. Je m'en doute !

J'en viens à la question de l'avenir institutionnel. L'Accord de Nouméa prévoit qu'une consultation sera organisée à l'initiative du Congrès se prononçant à la majorité des trois cinquièmes. À défaut, l'État sera obligé de se substituer en quelque sorte au Congrès et de proposer aux Calédoniens un référendum sur l'indépendance, se décomposant en trois questions : le passage de la citoyenneté à la nationalité, le transfert des compétences régaliennes et l'accès à la souveraineté internationale. Dans les conditions actuelles, on peut affirmer sans trop grand risque de se tromper que la majorité des trois cinquièmes ne sera pas réunie au Congrès, en tout cas dans l'immédiat ; la responsabilité d'organiser ce référendum à l'échéance de 2018 reviendra donc très probablement à l'État. D'autre part, les statistiques électorales montrent que les Calédoniens se répartissent en 60 % de non-indépendantistes et 40 % d'indépendantistes. Il faut prendre en considération cette donnée, qui peut évidemment évoluer, lorsque l'on s'intéresse au positionnement des différentes formations politiques à propos de la sortie de l'Accord de Nouméa.

Ces positionnements sont divers. De manière schématique, plusieurs groupes politiques, notamment au sein des non-indépendantistes, estiment qu'il faut réfléchir, d'une façon ou d'une autre, avant la sortie de l'accord. Pour

certains, il s'agit d'élaborer un statut – instaurant par exemple une grande autonomie ou une solution de type fédéral – afin d'éviter d'en arriver à une question binaire qui ne résoudra rien. D'autres suggèrent de présenter de manière plus précise la solution de l'indépendance et celle de la forte autonomie, afin d'éclairer autant que possible les électeurs avant le référendum.

Au sein de la famille indépendantiste, la position est – quoiqu'il faille être prudent sur ce point – plutôt inverse : on souhaite aller à la consultation sans proposer de statut au préalable. Dans l'esprit de la plupart des indépendantistes, un tel statut, qui donnerait probablement une forte autonomie à la Nouvelle-Calédonie, serait une façon de retarder l'indépendance. Cette position peut paraître un peu paradoxale : les indépendantistes savent bien que, dans l'état actuel des choses, la consultation ne se traduira pas nécessairement par une victoire pour eux. Au-delà de cette position de principe, certains indépendantistes, notamment le Palika, acceptent l'idée de travailler avec les autres formations politiques et de donner des indications plus précises sur ce que pourrait être le contenu de l'indépendance, de manière à dédramatiser les choses, voire à convaincre les électeurs.

Dans ce contexte, quel est le rôle de l'État ? Lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie en novembre dernier, le Président de la République a pris des positions très claires à ce sujet : il n'appartient pas à l'État de choisir à la place des Calédoniens. Il doit donc non pas proposer ni *a fortiori* imposer une solution, mais permettre aux Calédoniens de se prononcer en toute connaissance de cause, après un débat et une information qui doivent se dérouler dans la sérénité. Cette ligne est parfois interprétée comme la manifestation d'une neutralité excessive ou d'un refus de prendre position.

Une première étape a été franchie avec la présentation du rapport de MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien, respectivement conseiller d'État et universitaire, qui ont conclu à quatre scénarios possibles pour l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie : le *statu quo* ; une autonomie poussée qui n'irait pas jusqu'à l'indépendance ; une indépendance avec la conservation de liens d'association forts avec la France ; une indépendance « radicale ».

Dans le prolongement de ce rapport intéressant et éclairant, l'État souhaite aujourd'hui accompagner les discussions. Le Premier ministre a confié cette mission à cinq experts, dont MM. Christnacht et Merle, que vous venez de recevoir. Leur méthode a d'abord consisté à distinguer toutes les thématiques contenues dans la question plus générale du statut : la justice, l'ordre public et les libertés publiques, la défense, les relations extérieures, la monnaie et le crédit, la citoyenneté et la nationalité, les relations avec les collectivités. Il s'agit désormais, pour chacune de ces thématiques, non seulement de dresser un état des lieux, mais aussi d'examiner très précisément les questions concrètes qui se posent pour l'avenir, afin que chacun voie très précisément les implications de telle ou telle solution et puisse se positionner, et que les points de vue puissent progressivement se rapprocher.

Prenons deux exemples au hasard : la justice et la défense. Si l'on décide de transférer les compétences en matière de justice à la Nouvelle-Calédonie, cela soulève un certain nombre de questions concrètes : souhaite-t-on que les magistrats soient exclusivement calédoniens ? Quels problèmes cela peut-il poser au regard de l'indépendance de la magistrature ? De même en matière de défense : combien l'effort de défense coûte-t-il actuellement en Nouvelle-Calédonie ? Veut-on ou non créer une armée calédonienne, notamment une marine ? Quels seraient alors les problèmes concrets à traiter ?

Les experts suivent ainsi une méthode inductive, qui s'apparente à celle des « études de cas » pratiquées dans les universités américaines. Lors de leurs déplacements, ils ont des échanges bilatéraux avec les formations politiques, puis tiennent des réunions plénières dans les locaux du haut-commissariat. Ils travaillent en liaison étroite avec moi. À ce stade, trois thématiques ont été abordées : la justice, l'ordre public et les libertés publiques, la défense. Une fois qu'un premier tour de piste aura été fait sur toutes les thématiques, la deuxième étape consistera sans doute à entrer un peu plus « dans le dur » et à essayer de définir des hypothèses de construction institutionnelle, sur lesquelles chacun pourra réagir plus précisément.

J'ajoute un point concernant la méthode : le débat sur l'avenir institutionnel, qui soulève un certain nombre de questions complexes, techniques et abstraites, telles que celle de la citoyenneté et de la nationalité, doit dépasser le cadre des discussions strictement politiques. Il faut impérativement faire un effort de pédagogie auprès de l'ensemble de l'opinion publique calédonienne qui a le sentiment, parfois légitimement, d'être exclue de ce débat. Ainsi, la mission d'experts a souhaité participer à des émissions de télévision, et ses travaux sont rendus publics *via* le site internet du haut-commissariat. En outre, des rencontres doivent être organisées avec la société civile. Cette nécessité d'informer et d'expliquer vaut d'ailleurs pour d'autres questions complexes qui ne relèvent pas à proprement parler du débat sur l'avenir institutionnel, notamment celle du corps électoral.

Je conclurai en me plaçant, cette fois, du point de vue de l'observateur. Ayant servi une première fois en Nouvelle-Calédonie il y a plus de vingt ans, y étant revenu en mission et ayant de nouveau suivi le dossier lorsque j'étais délégué général à l'outre-mer il y a quelques années, y servant à nouveau depuis neuf mois, je constate que la Nouvelle-Calédonie a connu de nombreuses évolutions au cours des trois dernières décennies : le transfert de nombreuses compétences, l'implication de toutes les communautés dans la vie institutionnelle, des progrès en matière de formation et d'accès des Kanak aux responsabilités économiques et politiques. Néanmoins, beaucoup reste à faire, et le territoire entre – ce n'est pas la première fois – dans une période de relative tension.

M. le président Dominique Bussereau. Monsieur le haut-commissaire, n'est-il pas compliqué d'agir au nom de l'État lorsque celui-ci ne dit pas ce qu'il

choisit ? Je précise que j'appartiens à l'opposition républicaine, mais qu'il ne s'agit pas d'une question piège.

M. Vincent Bouvier. On pourrait tout aussi vivement reprocher à l'État de choisir ! Son rôle est sans doute plutôt d'accompagner un choix qu'il ne lui revient pas de faire de manière autoritaire. Néanmoins, il est parfois difficile d'expliquer ce positionnement. Ainsi que je l'ai indiqué précédemment, ceux qui reprochent à l'État de ne pas choisir explicitement sont parfois aussi ceux qui lui reprochent de trop choisir ! Le débat est donc complexe.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. L'avenir institutionnel du territoire ne peut s'imaginer qu'à partir de ce que vivent les Calédoniens aujourd'hui. Or ce qui fait la spécificité des institutions calédoniennes, c'est la collégialité. En tant que haut-commissaire, vous assistez aux réunions du gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Pouvez-vous nous dire ce que vous y voyez ou entendez ? À lire la presse calédonienne, on a l'impression que le climat n'y est pas des plus harmonieux... Selon vous, le principe de la collégialité est-il remis en cause, voire dépassé ? Faut-il désormais envisager un mode de fonctionnement majoritaire ? Lorsque j'avais découvert le fonctionnement collégial en Nouvelle-Calédonie, je l'avais trouvé courageux, vertueux et exigeant. Aujourd'hui, j'ai le sentiment que les acrimonies personnelles interdisent ce travail collectif.

Comment la réunion extraordinaire du comité des signataires qui se tiendra vendredi prochain à Paris a-t-elle été préparée localement ?

M. Vincent Bouvier. J'assiste en effet aux réunions du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sans, bien sûr, prendre part aux votes. Le plus souvent, je ne constate pas de difficultés, ces réunions ayant été préparées en amont. Force est toutefois de constater que, depuis l'élection du nouveau président du Gouvernement, les débats sont crispés, voire tendus.

M. Philippe Gomes. Vous le dites en termes courtois ! (*Sourires.*)

M. Vincent Bouvier. Sur certains textes ou certaines délibérations, l'accord ne se fait pas.

Il y a deux conceptions concurrentes de la collégialité. La première, c'est celle du « consensus à l'océanienne », qui consiste à prendre le temps nécessaire – des heures, voire des jours – pour parvenir à une solution totalement consensuelle. La deuxième correspond à ce qui se pratique au sein de gouvernements plus classiques : on se prononce sur un sujet donné non pas à l'unanimité, mais à la majorité, et sitôt qu'une majorité est acquise, les membres de la minorité soit se rallient à la majorité, soit démissionnent s'ils ne sont pas d'accord, pour reprendre partiellement la formule célèbre d'un ancien ministre. Il ne m'appartient pas de choisir entre ces deux conceptions. Certains observateurs, notamment des universitaires, réfléchissent à la signification de la collégialité et aux éventuels aménagements qui pourraient lui être apportés en Nouvelle-Calédonie.

Pour préparer la réunion extraordinaire du comité des signataires, j'ai eu d'abord des entretiens bilatéraux avec les principaux leaders politiques et avec toutes les formations représentées au Congrès, puis j'ai tenu une réunion plénière juste avant le départ des différentes délégations pour Paris.

M. le président Dominique Bussereau. Ces réunions préparatoires ont-elles été positives ?

M. Vincent Bouvier. Pas totalement. La réunion extraordinaire du comité des signataires a été provoquée par des difficultés à propos du projet de loi organique. S'agissant de l'ordre du jour, si l'on excepte quelques voix isolées, il y a eu un consensus pour considérer que la réunion devait être consacrée à la question électorale – à toute la question électorale et c'est là que les choses se compliquent – et que l'on n'y aborderait donc pas d'autres sujets tels que l'avenir institutionnel, la collégialité ou le nickel.

Sur le fond, les formations politiques ont rappelé chacune leur position sans aboutir, à ce stade, à un accord. En ce qui concerne le corps électoral pour la consultation de sortie, mentionné à l'article 218 de la loi organique, le Gouvernement fera une proposition sur les catégories de personnes qui pourront bénéficier de l'inscription d'office sur les listes électorales. Sur ce point, il devrait être possible de trouver un accord entre les différentes formations politiques – en tout cas, je l'espère.

En revanche, les positions sont très tranchées entre les indépendantistes les plus durs et certains non-indépendantistes à propos du corps électoral pour les élections provinciales, mentionné à l'article 188 de la loi organique, et de la définition de la citoyenneté calédonienne. Le différend porte notamment sur les personnes qui justifient d'un domicile en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998 mais qui ne sont pas inscrites sur la liste électorale générale. Il sera difficile de trouver un accord sur ce point. Je le souhaite néanmoins, car le débat sur le corps électoral est une sorte d'abcès qui compromet la nécessaire sérénité des travaux sur d'autres sujets, notamment sur l'avenir institutionnel et sur le nickel. Il faut donc que l'on réussisse à en sortir d'une façon ou d'une autre, à tout le moins en définissant une méthode pour avancer lors de la réunion extraordinaire du comité des signataires vendredi prochain.

M. Philippe Gomes. Je salue bien amicalement Vincent Bouvier, avec lequel nous travaillons de manière constructive depuis qu'il a été nommé au poste hautement sensible de haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie. Je souhaite apporter quelques éclairages complémentaires à ses déclarations.

Premièrement, je ne partage pas la sémantique qu'il utilise pour décrire ce qui s'est passé au sein du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au printemps dernier, qu'il convient de distinguer de ce qui s'est passé de 2011 à 2014 entre l'UC et le Rassemblement-UMP. L'élection de Philippe Germain à la présidence du Gouvernement est intervenue à l'issue d'une séquence de trois mois pendant

laquelle aucune majorité ne s'est dégagée pour l'élection d'un président. Philippe Germain était le candidat de Calédonie ensemble, qui est, de très loin, la première formation politique de Nouvelle-Calédonie : elle a rassemblé 30 000 voix aux élections de mai 2014 et dispose, avec quinze élus, du groupe politique le plus important au Congrès – je rappelle que la Nouvelle-Calédonie est soumise à un scrutin analogue à celui que subissent les communes de moins de 1 000 habitants ; obtenir un groupe significatif au Congrès n'est donc pas une mince affaire ! La candidate qui se présentait face à Philippe Germain était issue d'une formation qui avait recueilli 14 000 voix et ne comptait que huit élus au Congrès. Du point de vue du respect du suffrage universel, Philippe Germain avait donc clairement la légitimité pour être élu.

C'est ce que les indépendantistes ont écrit dans un communiqué signé par Charles Washetine pour le Palika, Victor Tutugoro pour l'Union progressiste en Mélanésie (UPM), Aloisio Sako pour le Rassemblement démocratique océanien (RDO) et Daniel Goa pour l'UC, annonçant que, « dans le cadre d'un acte citoyen », « sans tractation, sans négociation et sans troc » et « dans le respect du suffrage universel », ils apporteraient leurs voix à Philippe Germain afin que soit formé un gouvernement opérationnel. Tel est le cadre dans lequel ce gouvernement a été installé, non sans mal, ainsi que l'a rappelé Vincent Bouvier : si cet « acte citoyen » a été accompli sans que cela suscite de problèmes existentiels au sein du Palika, de l'UPM et du RDO, il n'en a pas été de même pour l'UC, où les troubles internes continuent. Ceux-ci sont susceptibles de connaître un épilogue lors du congrès de l'UC qui se tiendra au mois de juin.

Il n'y a donc eu ni alliance ni union avec des indépendantistes, pour une simple et unique raison : dans le cadre de la bipolarisation actuelle de la vie politique calédonienne et à trois ans du référendum, une telle alliance ou union porterait le discrédit à la fois sur la formation indépendantiste et sur la formation non indépendantiste qui la concluraient. Elle serait tout simplement mortifère pour l'une comme pour l'autre.

C'est là que réside la différence fondamentale avec ce qui s'est passé entre 2011 et 2014 : le Rassemblement-UMP de Pierre Frogier et l'UC dirigée à l'époque par Charles Pidjot, décédé depuis lors, avaient formé une majorité assumée comme telle. Pierre Frogier parlait de « créer de nouveaux équilibres institutionnels » et évoquait le « pouvoir transformateur ». Il essayait donc de créer une société calédonienne différente qui transcende la bipolarisation classique pour s'émanciper et aller vers autre chose. C'est dans le cadre de ces nouveaux équilibres institutionnels, qu'il appelait de ses vœux, que le drapeau du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) a été hissé sur les bâtiments publics, avec le soutien, à l'époque, du Président de la République et du Gouvernement français. C'est aussi dans ce cadre que Rock Wamytan a été élu à la présidence du Congrès avec les voix non indépendantistes du Rassemblement-UMP.

Il me semblait important de rappeler ainsi la différence entre une situation conjoncturelle, avec la volonté de débloquer une situation par un « acte citoyen », et un concept politique qui a été décliné pendant trois ans.

S'agissant de la collégialité, l'Accord de Nouméa prévoit que le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est désigné à la proportionnelle, ce qui est unique au monde : c'est Nelson Mandela-Frederik de Klerk non pas pendant trois ans, mais pendant vingt ans ! Le gouvernement proportionnel a été choisi pour que les indépendantistes puissent participer à l'exécutif du pays. Si l'on avait retenu un gouvernement majoritaire, les non-indépendantistes occuperaient à eux seuls l'ensemble des responsabilités au sein du Gouvernement.

À l'origine, seuls deux partis étaient représentés au Gouvernement : le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), qui disposait de huit sièges sur onze, et le FLNKS, qui détenait les trois autres. Dans le premier gouvernement, auquel j'ai participé, la collégialité rêvée par les professeurs de droit et quelques hommes politiques n'a jamais existé : on décidait à la majorité. Rock Wamytan et Déwé Gorodey, qui étaient eux aussi membres de ce gouvernement, s'en souviennent très bien ! Quoi qu'il en soit, le schéma bipolaire permettait de prendre, tant bien que mal, des décisions. Les institutions n'étaient donc pas bloquées.

Cependant, ainsi que l'a indiqué Vincent Bouvier, nous sommes passés de ce schéma bipolaire à un schéma à cinq partis, « pentapolaire ». Chacun de ces cinq partis est représenté au Gouvernement et détient une clé de blocage : du coup, l'institution est donc susceptible de se bloquer à tout instant. Compte tenu de la configuration politique actuelle, je considère que notre système institutionnel est arrivé à bout de souffle. Quelle que soit la sortie de l'Accord de Nouméa, il sera indispensable de repenser le fonctionnement de nos institutions si nous voulons être efficaces dans un monde qui change, ce qui n'implique pas pour autant de revenir à un gouvernement majoritaire pur et dur.

Vincent Bouvier a décrit deux conceptions de la collégialité : le « consensus à l'océanienne » – on passe des mois pour aboutir à une décision qui rassemble tout le monde – et la collégialité « à l'occidentale » – une fois que tout a été préparé, la majorité tranche et l'emporte. Dans le gouvernement calédonien, c'est les deux, mon capitaine... L'Accord de Nouméa et la loi organique prévoient en effet que l'on essaie de discuter et de se mettre d'accord, mais que, si l'on n'y arrive pas, c'est une majorité qui décide *in fine*. C'est ainsi que les choses fonctionnent aujourd'hui, cahin-caha.

Vincent Bouvier a évoqué comme une perspective éventuelle l'émergence de « majorités de projet » ou de partis qui sortiraient des clivages actuels. Je ne dis pas que c'est impossible, mais cela ne pourra se faire qu'une fois la question de l'indépendance réglée, d'une manière ou d'une autre. Tant qu'elle ne sera pas soldée, le clivage se fera entre indépendantistes et non-indépendantistes. Ainsi que je le rappelle toujours, François Mitterrand était arrivé en tête devant Valéry

Giscard d'Estaing en 1974, mais Nicolas Sarkozy a recueilli 52 % des voix au premier tour lors de la dernière élection présidentielle. Le paysage politique a évolué du fait de ce clivage, qui oppose fortement les gens.

S'agissant du corps électoral pour le référendum de 2018, un accord avait été trouvé lors de la réunion du comité des signataires d'octobre 2014 : les personnes nées en Nouvelle-Calédonie, celles qui ont un statut civil coutumier comme celles qui sont issues des autres communautés, devaient être inscrites d'office sur les listes électorales. Cette décision n'a pas été appliquée en raison d'un cheminement politique et juridique compliqué. Or la délégation de l'UC qui participera vendredi à la réunion du comité des signataires sera composée de Rock Wamytan, de Louis Kotra Uregei et de Gérard Reignier. Il s'agit donc clairement d'une délégation non pas de paix, mais de guerre. À la veille du congrès de l'UC, il n'est pas exclu qu'elle instrumentalise la situation et refuse tout accord, y compris sur la question de l'inscription d'office. Sur ce point, nous ne pourrions pas nous satisfaire d'un État ectoplasmique, si je puis dire, qui se contente de jouer un rôle de greffier et de constater l'absence d'accord. Il faudra que l'État prenne ses responsabilités ; s'il ne le fait pas, il y aura 20 000 personnes dans la rue au mois de juillet, et non plus 5 000 comme aujourd'hui. L'État dispose d'une base objective pour agir : un accord politique avait été donné, une solution juridique a maintenant été trouvée, il faut l'appliquer.

M. le président Dominique Bussereau. Ces propos très clairs font-ils réagir l'État ectoplasmique – en l'occurrence son représentant, qui ne l'est pas ? (*Sourires.*)

M. Vincent Bouvier. Je n'ai pas l'impression que l'État soit ectoplasmique en Nouvelle-Calédonie. Je confirme que le Gouvernement prépare une proposition d'amendement qui vise à étendre l'inscription d'office. Si vraiment il n'y avait aucun accord sur rien lors du comité des signataires en raison d'une stratégie de « terre brûlée », je crois en effet que l'État prendrait ses responsabilités.

Quant à l'élection du président du gouvernement, je n'en ai jamais contesté la légitimité. Comme vous le savez, monsieur Gomes, on a même reproché à l'État d'accepter que cette élection ait lieu, voire de faire partie d'un « axe » Calédonie ensemble-Palika. J'ai moi-même été critiqué pour ce motif. En tout cas, je vous concède volontiers que j'aurais dû employer un autre terme que celui d'alliance, qui vous a sans doute choqué.

M. René Dosière. On a découvert récemment que la « liste électorale spéciale », c'est-à-dire le tableau annexe censé recenser les électeurs qui n'étaient pas autorisés à voter compte tenu de la condition de domicile qui avait été fixée n'existait pas ! Cela a d'autant plus été une surprise que la réforme constitutionnelle de 2007, dont Didier Quentin a été le rapporteur et que tout le monde a soutenue, a eu justement pour objet de préciser que le tableau annexe auquel se référait l'Accord de Nouméa était celui qui avait été dressé à l'occasion

du référendum de 1998. Nous ne savions pas alors qu'il n'existait pas ! Compte tenu de votre expérience, monsieur le haut-commissaire, savez-vous pour quelles raisons ce tableau annexe n'a pas été établi ?

D'autre part, un certain nombre d'électeurs manifestement arrivés en Nouvelle-Calédonie après 1998 ont été inscrits sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales, alors qu'ils n'auraient pas dû l'être. Or c'est l'État qui est responsable de l'établissement des listes électorales, avec le concours des commissions administratives compétentes. À quoi ces complications tiennent-elles ? La liste électorale spéciale est-elle désormais régulièrement tenue à jour ?

M. Vincent Bouvier. Je confirme que le tableau annexe, c'est-à-dire la liste des personnes qui ne sont pas admises à voter aux élections provinciales, n'a pas été établi à l'époque. J'ignore pourquoi précisément. La Cour de cassation a décidé que, faute de tableau annexe, il fallait se référer à la liste électorale générale de février 1998. Nous disposons bien de cette liste. Les indépendantistes l'ont croisée avec la liste électorale spéciale pour les élections provinciales et considèrent qu'il y a eu 5 300 inscriptions abusives. Pour la suite, l'important est bien sûr de tenir régulièrement à jour la liste électorale générale et la liste électorale spéciale.

M. René Dosière. Comment se fait-il que, même après la réforme constitutionnelle de 2007, on ait inscrit sur la liste électorale spéciale des électeurs manifestement arrivés en Nouvelle-Calédonie après 1998 ?

M. Vincent Bouvier. J'ignore comment les différentes commissions administratives ont travaillé au fil des années. Il est en effet possible qu'il y ait eu des inscriptions abusives après 1998.

Le gel du corps électoral à partir de 1998 est désormais admis tant par les non-indépendantistes que par les indépendantistes. Un moyen de sortir du débat sur les listes électorales serait que les partenaires politiques acceptent que l'administration au sens large – notamment avec l'implication des services fiscaux et de la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) – fasse un travail de « balayage » très précis de la liste électorale spéciale, en examinant la situation des électeurs arrivés en Nouvelle-Calédonie après 1998, et vérifie ainsi s'il y a eu ou non des inscriptions abusives.

Mme Sonia Lagarde. Ce travail est fait chaque année par les commissions administratives. Pour la seule commune de Nouméa, les indépendantistes ont déposé près de 3 500 demandes de radiation – leur liste était d'ailleurs passablement erronée et présentait des doublons. Nous nous sommes rendu compte à cette occasion qu'un certain nombre d'électeurs arrivés avant 1998 n'avaient fait la démarche de s'inscrire sur les listes électorales qu'après le référendum de 1998, par exemple en 2002 ou en 2003. En sens inverse, un certain

nombre de gens arrivés après 1998 ont aussi été inscrits comme électeurs, mais leur nombre reste marginal. Il appartient aux commissions de faire leur travail.

M. Vincent Bouvier. Je ne le conteste pas. Comme vous le savez, madame la députée, il existe une suspicion sur le fait que le travail n'aurait pas toujours été mené avec la rigueur ou la précision nécessaires, notamment du côté indépendantiste. Une manière de répondre à ce soupçon serait de conduire à nouveau ce travail le plus précisément possible, en s'en donnant tous les moyens.

M. Philippe Gomes. La question du corps électoral pour les élections provinciales est essentielle. Elle sera abordée lors de la réunion du comité des signataires. Lors de la révision constitutionnelle de 2007, tout le monde – les députés et les sénateurs de droite comme de gauche, notamment les présidents des commissions des lois des deux assemblées – était convenu que les Calédoniens arrivés, installés ou établis avant 1998 pourraient voter aux élections provinciales dès qu'ils rempliraient la condition de domicile de dix ans. Il n'était pas question, à l'époque, d'électeurs « inscrits ».

M. René Dosière. On l'avait dit dès 1998.

M. Philippe Gomes. En effet. Or, dans son arrêt Jolivel, la Cour de cassation a décidé que, faute de tableau annexe, il fallait être inscrit sur la liste générale de 1998 pour voter aux élections provinciales, ce qui est contraire à l'esprit du législateur constituant. Comment sortir de cette situation par le haut ? Il y a désormais non plus 5 300, mais 3 500 cas considérés comme litigieux.

M. Vincent Bouvier. En effet. J'ai cité le chiffre initial avancé par les indépendantistes.

M. Philippe Gomes. Peut-on modifier la Constitution pour remettre les choses en ordre ? Sûrement pas. Peut-on modifier la loi organique ? Non, car elle serait alors inconstitutionnelle, de l'avis de tout le monde. De plus, les indépendantistes s'y opposeraient. Par conséquent, l'idée sur laquelle nous travaillons – qui a peu de chances de prospérer à l'occasion de cette réunion du comité des signataires, même si l'on peut rêver – serait que les indépendantistes, les non-indépendantistes et l'État fassent l'analyse partagée suivante : l'intention du législateur constituant était celle que j'ai rappelée ; hélas, faute de tableau annexe, la jurisprudence de la Cour de cassation a ajouté la condition d'une inscription sur la liste générale de 1998, ce qui pénalise un certain nombre de Calédoniens ; ceux qui étaient installés ou sont arrivés avant 1998 doivent légitimement pouvoir s'inscrire sur les listes électorales ; en revanche, l'inscription de ceux qui sont arrivés après 1998 est illégitime. Sur la base de cette analyse partagée, dont la déclinaison juridique – dans un texte constitutionnel ou organique – est impossible, les indépendantistes, les non-indépendantistes et l'État essaieraient d'adopter un *modus operandi* afin de séparer le bon grain de l'ivraie au sein des 3 500 cas litigieux.

M. le président Dominique Bussereau. Je vous remercie d'avoir participé à nos travaux, monsieur le haut-commissaire.

M. Vincent Bouvier. Je vous remercie, monsieur le président, de m'avoir donné l'occasion de m'exprimer. Je me tiens à la disposition de la mission d'information si elle souhaite d'autres précisions.

AUDITION DE MME GEORGE PAU-LANGEVIN, MINISTRE DES OUTRE-MER, SUR LA RÉUNION EXCEPTIONNELLE DU COMITÉ DES SIGNATAIRES

(10 juin 2015)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Je souhaite la bienvenue à la ministre des Outre-mer, venue faire le point sur les conclusions du Comité extraordinaire des signataires de l'Accord de Nouméa. Des commentaires enthousiastes donnent à penser qu'il a été particulièrement fructueux.

Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer. La réunion s'est déroulée dans un climat apaisé. Elle a effectivement été jugée, de manière unanime, très constructive. Organiser une rencontre des signataires de l'Accord avant que le Parlement commence l'examen du projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, comme l'avaient suggéré les parlementaires, a eu des retombées positives. Le texte sera déposé au Sénat ; j'espère qu'il sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant la suspension de vos travaux, de manière que l'on puisse élaborer au plus vite les listes électorales spéciales qui serviront à la consultation.

Les difficultés de constitution de ces listes ont conduit le Conseil des ministres à adopter, le 8 avril dernier, un projet de loi organique destiné à améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées de leur établissement. Je rappelle qu'il existe la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province et celle des électeurs admis à participer à la consultation. L'objectivité de ces commissions avait été contestée, certaines parties considérant que des personnes inscrites n'auraient pas dû l'être au regard des critères retenus. L'esprit positif qui animait le Comité des signataires, chacun s'essayant à dégager un accord propre à résoudre des difficultés irrésolues depuis des années, a permis d'aboutir à des conclusions significatives.

Dans son article premier, le projet de loi organique renforce les garanties d'impartialité des commissions administratives spéciales en modifiant leur composition pour leur adjoindre un second magistrat de l'ordre judiciaire. Il confie également, au magistrat président, le pouvoir de prescrire des mesures d'instruction, déjà prévues par la loi organique mais qui, en pratique, ne sont pas ordonnées, ou peu, ou qui subissent des blocages de la part des administrations concernées. Le magistrat président peut, enfin, rejeter d'office les demandes manifestement infondées.

Le Comité des signataires a souhaité que cette dernière prérogative reste de la compétence de la commission spéciale. En revanche, il a accepté le principe de la dévolution de pouvoirs propres d'instruction au président pour les cas qui lui

sembleraient litigieux. Quant à l'adjonction d'un second magistrat, à laquelle les partis indépendantistes tenaient beaucoup, elle a fait l'objet de débats nourris. Les membres du Comité ont finalement déclaré qu'ils préféreraient la désignation d'une personnalité indépendante. Son profil n'est pas défini à ce jour ; les parties formuleront des propositions à l'avenir. Le Gouvernement espère évidemment que les discussions aboutiront avant l'examen du texte par le Sénat.

L'article 2 n'a pas suscité d'observation particulière. Il vise à fixer le principe et les modalités d'organisation de la troisième consultation prévue par l'Accord de Nouméa, qui seront les mêmes que pour les précédentes.

Il était plus compliqué pour le Comité de s'accorder sur les dispenses de formalités d'inscription. Lors de sa précédente réunion, il avait demandé que quatre catégories d'électeurs soient automatiquement inscrites sur les listes électorales spéciales. Dans son avis du 29 janvier 2015, le Conseil d'État a retenu deux de ces quatre catégories : les électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'Accord de Nouméa et figurant ainsi sur la liste dressée en 1998 ; les électeurs relevant du statut civil coutumier, enregistrés à ce titre sur le fichier établi par la Nouvelle-Calédonie à partir des registres de l'état civil coutumier. Seules ces deux catégories ont été reprises dans le projet de loi.

Les non-indépendantistes considéraient que cette décision instituait une différence de traitement entre Calédoniens nés en Calédonie et Calédoniens à qui l'on demande de justifier de leur centre d'intérêts matériels et moraux sur le territoire. Aussi le Gouvernement a-t-il présenté au Comité des signataires un projet d'amendement qui permettrait, sans risque d'inconstitutionnalité, de dispenser de formalités d'inscription deux catégories de personnes supplémentaires. La première catégorie concerne les Français nés en Nouvelle-Calédonie et qui, ayant rempli les conditions pour voter lors de la consultation du 8 novembre 1998 sur l'Accord de Nouméa, ont été inscrits sur les listes électorales spéciales des élections provinciales. La seconde catégorie concerne les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et qui ont été inscrites sur la liste électorale spéciale pour les élections du congrès et des assemblées de province, ainsi que les personnes nées en Nouvelle-Calédonie, ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et inscrites d'office sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Il peut en effet être présumé, de manière incontestable, que le centre de leurs intérêts matériels et moraux se trouvait en Nouvelle-Calédonie. Ce projet d'amendement a été approuvé par le Comité des signataires.

Le Comité a aussi considéré que peuvent être dispensés de formalités d'inscription les électeurs nés à compter du 1^{er} janvier 1989, qui ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, et dont l'un des parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Vous pouvez constater que, pour régler les difficultés en suspens, on s'est beaucoup référé aux listes provinciales. Or, elles font l'objet d'un litige persistant. Les indépendantistes les jugent sujettes à caution, considérant que certains des inscrits ne devraient pas y figurer ; les non-indépendantistes ne veulent pas entendre parler de radiation d'office. Les membres du Comité se sont finalement ralliés à la proposition du haut-commissaire en acceptant que l'on commence par mesurer l'ampleur des inscriptions litigieuses, les options différant selon que les contestations se comptent en dizaines ou en milliers. L'étude, anonymisée, sera réalisée par un expert désigné par le haut-commissaire ; elle devra aboutir à une évaluation précise de la part du litige qui concerne des personnes installées après le 8 novembre 1998 et de la part relative aux personnes installées auparavant. Ses conclusions seront présentées lors de la prochaine réunion du Comité des signataires, qui poursuivra alors le dialogue sur des bases avérées : on peut imaginer que personne ne menacera l'ensemble du processus si quelques dizaines de cas seulement sont identifiés. Le principe selon lequel aucune personne installée en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998 ne peut être inscrite sur les listes provinciales fait l'unanimité. Les divergences concernent les personnes arrivées avant cette date. Pour les uns, il suffit qu'elles puissent prouver leur présence sur le sol calédonien alors ; pour les autres, il convient aussi, conformément à la décision de la Cour de cassation, qu'elles aient été inscrites sur les listes électorales générales. Le Comité des signataires devra démontrer assez de souplesse pour trouver un accord politique.

Chacun est conscient que les vérifications demanderont un long travail aux administrations concernées. Pour cette raison, il a été convenu d'allonger significativement la période de révision des listes, particulièrement pour la première année d'établissement de la liste électorale spéciale.

Telles ont été les axes et les méthodes qui ont suscité le consensus pour résoudre ces difficultés qui empoisonnent la vie politique calédonienne. Le Gouvernement demandera aux parlementaires de bien vouloir examiner le projet de loi organique et les amendements proposés en tenant le plus grand compte des accords auxquels est parvenu le Comité des signataires. Chacun est conscient qu'il convient de maintenir la concorde qui sous-tend les accords de Matignon.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Le relevé de conclusions du Comité des signataires établit que l'ampleur du litige électoral sera mesurée par « *des experts de confiance* », qui ne sont pas davantage définis. Qui seront-ils ?

En outre, dans un entretien aux *Nouvelles calédoniennes*, le président de l'Union calédonienne, M. Daniel Goa, a déclaré : « *Notre postulat c'est que le départ du train, c'est le premier référendum. Même si, mathématiquement, nous savons que les Kanak seront majoritaires, et ce, dès 2018.* » Quels éléments, selon vous, le conduisent à une déclaration aussi affirmative ?

M. le président Dominique Bussereau. Le vote kanak ne sera pas forcément indépendantiste.

Mme la ministre. Par « *expert de confiance* », il faut entendre un chercheur ou un politiste faisant autorité. Proposé par le haut-commissaire, il devra être accepté par les indépendantistes comme par les non-indépendantistes. La définition de son profil et les modalités de sa désignation sont en cours d'élaboration. Cette personnalité qualifiée bénéficiera du concours des services du haut-commissariat. Si, comme on l'imaginait initialement, les vérifications étaient directement menées par le haut-commissariat, celui-ci aurait l'obligation de radier immédiatement les personnes indûment inscrites sur les listes, annihilant toute perspective d'accord politique ultérieur.

Quant aux déclarations de M. Daniel Goa, je me limiterai à observer qu'aucun parti politique ne s'engage dans un référendum sans galvaniser ses troupes en leur promettant la victoire... On dit souvent que la population kanak sera majoritaire en 2018 ; pour autant, nul ne sait comment les choses évolueront. Les consultations apportent leur lot de surprises et je me garderai de tout pronostic.

M. René Dosière. Le fait de substituer au second magistrat envisagé une personnalité qualifiée indépendante modifiera-t-il la majorité au sein des commissions spéciales ? Ma préoccupation porte sur l'état d'esprit, au sein du Comité, à propos de l'éventualité d'un accord sur la composition des listes provinciales. On sait que des gens installés en Nouvelle-Calédonie avant 1998 ne pourront voter car la Cour de cassation, en liant le droit de vote aux prochaines élections provinciales à l'inscription sur la liste électorale de 1998, a fait de l'Accord de Nouméa une interprétation littérale, méconnaissant l'esprit dans lequel il a été rédigé. Par ailleurs, des personnes sont inscrites sur les listes provinciales alors qu'elles sont arrivées après la date-butoir, dont chacun convient qu'elles ne doivent pas pouvoir voter. Un équilibre doit être trouvé après le recensement des cas litigieux. Cela signifie-il que, si un accord politique est trouvé, les commissions administratives ultérieures pourront inscrire sur les listes provinciales des personnes arrivées avant 1998 mais qui n'étaient pas inscrites alors ? S'il en était ainsi, les partis politiques, l'Union calédonienne en particulier, ont-ils donné l'assurance qu'ils s'abstiendraient de déposer des recours qui remettraient tout l'édifice en jeu, car la Cour de cassation ne se reniera pas ?

M. Philippe Gosselin. L'esprit de concorde réellement satisfaisant qui régnait au Comité exceptionnel des signataires a permis d'aboutir à des résultats fructueux. Mais le temps est compté : un calendrier même approximatif a-t-il été défini pour la nomination et les travaux des experts de confiance ? La prochaine réunion du Comité est-elle toujours prévue pour l'automne ?

M. Patrick Ollier. On ne peut que se réjouir du processus engagé. J'observe cependant que le Comité extraordinaire des signataires n'a été réuni qu'après des manifestations répétées à Nouméa le demandant. Il a fallu que le président de l'Assemblée nationale se rende en Nouvelle-Calédonie, accompagné de M. Philippe Gosselin, pour prendre conscience de cette nécessité urgente.

En outre, l'accord intervenu le 5 juin change le projet de loi organique. Le Gouvernement le modifiera-t-il ou en laissera-t-il le soin à la commission des Lois du Sénat ?

Enfin, le relevé de conclusions du Comité des signataires signale qu'un « *groupe de travail local* » sera chargé, sous l'égide du haut-commissaire, de préparer un amendement précisant les contours de la commission consultative d'experts. L'indépendance de cette instance, au rôle d'une importance indéniable, ne peut être présumée aussi longtemps que sa composition reste imprécise.

Mme la ministre. L'adjonction à la commission spéciale d'un second magistrat était voulue par les indépendantistes. Cependant, cette idée a suscité la méfiance des non-indépendantistes, qui ont vu là un moyen de renforcer l'influence de la Cour de cassation, dont ils contestent la jurisprudence. La désignation d'une personnalité qualifiée a paru préférable : elle devrait permettre d'aboutir à un accord politique plus facilement alors qu'un magistrat est tenu d'appliquer strictement le droit. Entre impératifs juridiques et nécessités politiques, il faut, comme l'a souligné M. Dosière, une voie médiane. Alors que les crispations sur ce sujet étaient fortes, les interventions ont été caractérisées par le sens des responsabilités. Toutes les parties sont conscientes qu'on ne peut bloquer l'ensemble du processus pour un différend sur la composition des listes électorales provinciales. Chacun a consenti des efforts. Il reste à trouver une interprétation souple tenant compte de l'arrêt de la Cour de cassation et de la légitimité du droit de vote de ceux qui, installés en Nouvelle-Calédonie avant 1998, n'étaient pas inscrits alors. C'est la page que le Comité des signataires devra écrire à l'automne. Si les dispositions d'esprit de tous restent les mêmes, il ne sera pas impossible de trouver une solution.

Nous souhaitons que la vérification des inscriptions sur les listes électorales soit achevée avant la réunion du Comité des signataires de novembre prochain. Le haut-commissaire a réuni les parties à Nouméa pour décider de la composition des commissions.

Comme l'indique M. Ollier, une manifestation a coïncidé avec la visite des parlementaires à Nouméa, mais elle était la première. Le Congrès avait manifesté son désaccord avec certaines des dispositions du projet de loi organique. L'initiative de réunir un Comité des signataires extraordinaire est venue des parlementaires, sans que cette réunion ait été demandée précédemment. L'idée était bonne ; le Gouvernement l'a faite sienne. Elle a permis de rassurer les indépendantistes sur l'évolution d'un processus parlementaire auquel ils ne sont pas associés. Le Premier ministre a déclaré vendredi que si des difficultés demeuraient non résolues, un Comité exceptionnel des signataires pourrait être réuni à nouveau.

Il y aura plusieurs réunions de travail des experts de confiance, donc un calendrier étendu de leurs travaux.

Je ne suis pas convaincue qu'il y ait matière à modifier le projet de loi organique ou son exposé des motifs. Des amendements, qu'ils soient transpartisans, déposés par le président de la commission des Lois du Sénat ou portés par le Gouvernement, tendront évidemment à transposer les accords trouvés par le Comité des signataires.

M. Philippe Gosselin. Pour témoigner de l'unanimité qui nous anime et de la volonté commune d'aller de l'avant, le dépôt d'amendements conjoints des groupes politiques de droite et de gauche avait été évoqué. La force du symbole doit demeurer.

Mme la ministre. J'ajoute que le haut-commissaire va réunir un groupe de travail chargé de réfléchir à la notion d'« *intérêts matériels et moraux* » en même temps que les commissions administratives spéciales de révision des listes électorales. Si des difficultés se présentent, mieux vaut faire intervenir des conseils dépassionnés qui éclaireront le débat et permettront de trouver des solutions.

Mme Jeanine Dubié. Est-on assuré que les critères d'inscription sur les listes électorales permettront aux jeunes Calédoniens de voter ?

Mme la ministre. C'est le cas. Dès lors qu'ils sont nés en Nouvelle-Calédonie et qu'ils ont été inscrits d'office sur les listes électorales provinciales ou que, nés ailleurs, ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province et qu'un de leurs parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998, cela suffit à démontrer qu'ils ont en Calédonie le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

M. Patrick Ollier. Pourquoi l'avis du Congrès du 26 mars 2015 n'a-t-il pas, comme le veut la procédure législative, été joint au projet de loi soumis au Sénat ?

Mme la ministre. Les parlementaires qui suivent la question disposent de ce document. Le compte rendu de la séance en fera état.

M. le président Dominique Bussereau. Je m'étonne de ne pas disposer, à la différence du rapporteur, du relevé de conclusions du Comité des signataires. Il serait bon que la mission d'information dans son ensemble en soit destinataire.

Mme la ministre. Vous en aurez copie immédiatement.

M. le président Dominique Bussereau. Je vous remercie d'avoir ainsi éclairé la mission d'information.

**AUDITION DE MM. PIERRE GUGLIERMINA, PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE LA SOCIÉTÉ LE NICKEL (SLN), ET
BERTRAND MADELIN, DIRECTEUR GÉNÉRAL DÉLÉGUÉ DE LA
SOCIÉTÉ ERAMET, CHARGÉ DE LA BRANCHE NICKEL**

(7 juillet 2015)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Nous sommes très heureux de vous recevoir, messieurs. Il peut paraître curieux que notre mission d'information, dont l'objet est plutôt politique et juridique, auditionne ainsi les dirigeants de la filière du nickel. Cependant, compte tenu de l'importance de ce secteur en Nouvelle-Calédonie, de l'enjeu politique qu'il représente et des grands débats qu'il suscite, notamment dans la province Nord et dans la presse, M. le rapporteur et moi-même avons jugé utile de connaître les réalités en la matière.

M. Pierre Gugliermina, président du conseil d'administration de la société Le Nickel. Nous sommes très heureux d'être devant vous pour répondre à vos questions.

La société Le Nickel (SLN) est située en Nouvelle-Calédonie. Son domaine minier est réparti sur l'ensemble du territoire. Elle transforme le minerai dans son usine de Doniambo, à Nouméa. Elle emploie environ 2 200 personnes.

La SLN produit en moyenne 55 000 tonnes de nickel par an. Les deux autres acteurs principaux du secteur, Koniambo Nickel SAS (KNS) au Nord et Vale Nouvelle-Calédonie au Sud, ayant l'ambition d'atteindre un niveau de production analogue, la Nouvelle-Calédonie sera capable de mettre sur le marché environ 180 000 tonnes de nickel par an.

Le capital de la SLN est détenu à 56 % par Eramet, à 34 % par la Société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI), qui représente les trois provinces calédoniennes, et à 10 % par l'industriel japonais Nisshin Steel. La STCPI dispose donc d'une minorité de blocage. Ce système permet de faire converger les intérêts du territoire et ceux du groupe Eramet, pour le bien de la SLN. Le consensus met parfois un peu de temps à se dessiner.

Le conseil d'administration de la SLN comprend quatre administrateurs et un censeur désignés par la STCPI, ainsi que sept représentants d'Eramet et un de Nisshin Steel. Trois comités *ad hoc*, portant respectivement sur la stratégie, l'audit et les rémunérations, permettent d'examiner plus en détail un certain nombre de sujets.

La SLN a choisi de valoriser le minerai en Nouvelle-Calédonie, ce qui assure un maximum de retombées économiques pour le territoire. À la suite de la SLN, d'autres acteurs du secteur ont adopté ce modèle.

M. Bertrand Madelin, directeur général délégué de la société Eramet, chargé de la branche nickel. Le groupe Eramet comprend trois branches. La plus importante est la branche manganèse : Eramet transforme le minerai qu'elle extrait d'une mine au Gabon en alliages de manganèse dans plusieurs usines implantées en Norvège, aux États-Unis, en France, en Chine et au Gabon – nous venons d'inaugurer notre usine gabonaise.

Notre branche nickel produit du ferronickel et de la matte de nickel, celle-ci étant transformée en produits de haute pureté dans notre raffinerie de Sandouville, près du Havre. Cette usine, voulue par les présidents de Gaulle et Pompidou, assure l'indépendance de la France pour un certain nombre d'alliages très sophistiqués utilisés dans les secteurs nucléaire et aéronautique.

Quant à notre branche alliages, que l'on pourrait même qualifier de branche « superalliages », elle fabrique surtout des pièces à très haute teneur en métal – nickel, cobalt ou autre – utilisées dans l'aviation et dans certaines industries stratégiques. Ainsi, Eramet produit des pièces pour les Rafale ou pour les sous-marins du programme Barracuda.

Le chiffre d'affaires d'Eramet évolue à la hausse ou à la baisse en fonction des cours des métaux, qui sont très variables. En 2014, il s'est établi à un peu plus de 3 milliards d'euros.

J'en viens aux enjeux stratégiques et économiques pour le nickel calédonien.

À partir du minerai de nickel, on produit du ferronickel, du nickel de haute pureté et des sels de nickel. Les applications sont très nombreuses, dans les secteurs de l'automobile, des moteurs d'avion, du bâtiment, de l'hygiène et de la santé, de l'agroalimentaire – brasseries –, de l'électronique grand public, etc. Ainsi, les téléphones Blackberry contiennent presque tous du nickel calédonien, 90 % des condensateurs multicouches incorporés dans ces appareils étant fabriqués à partir de nickel fourni par Eramet. Autre exemple : l'arbre des moteurs de l'A320neo sera construit par notre branche alliages à partir de nickel calédonien.

Actuellement, la Chine manque de certains produits : nickel, manganèse, pétrole, minerai de fer. Elle consomme environ 50 % du nickel mondial. C'est tout à fait normal : les pays en phase de développement ont besoin de grandes quantités de nickel pendant environ vingt-cinq ans ; ensuite, ils en consomment sensiblement moins, le nickel et l'acier inoxydable étant recyclables à l'infini. La Chine essaie donc, par divers moyens, d'assurer son approvisionnement en nickel à partir de plusieurs pays : le Canada, la Turquie, la Tanzanie, la Zambie, la Birmanie, les Philippines, l'Indonésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'Australie et la Nouvelle-Calédonie.

À l'échelle mondiale, les réserves connues de nickel oxydé s'élèvent à environ 160 millions de tonnes. Quatre pays se distinguent par l'importance de

leurs ressources : la Nouvelle-Calédonie, l'Indonésie, l'Australie et les Philippines. Si l'on s'en tient à la teneur en nickel, les minerais les plus riches se trouvent, dans l'ordre, en Nouvelle-Calédonie, en Indonésie, aux Philippines, puis en Australie. Pour être plus précis, les minerais d'une teneur en nickel supérieure à 1,8 % sont situés à 55 % en Nouvelle-Calédonie, à près de 45 % en Indonésie et en très petite quantité aux Philippines. La Nouvelle-Calédonie bénéficie donc d'un avantage très important, dont il faut profiter.

La SLN exploite le nickel calédonien depuis plus de 130 ans. Au cours de cette période, la chaîne de valeur s'est adaptée à la baisse de la teneur en nickel du minerai. En 1890, on ramassait les cailloux verts à la main, puis on les transportait en Europe par cap-horniers. Neuf mois s'écoulaient entre le ramassage et la fabrication d'une pièce en nickel. On exploitait alors un minerai dont la teneur en nickel était de 10 à 12 %. Dans les années 1920, les cap-horniers ont été remplacés par des bateaux à moteur, et on a commencé à employer des moyens d'extraction mécaniques. La teneur en nickel du minerai exploité est tombée à 5 %. Après la Deuxième Guerre mondiale, elle est passée à 3,5 %, et on a commencé à utiliser des engins équipés de chenilles. Aujourd'hui, elle s'établit à environ 2,5 %, grâce au recours à des moyens de plus en plus modernes, notamment à des camions et à des pelles de plus en plus grosses.

En Nouvelle-Calédonie, comme en Europe, l'énergie est chère, les salaires sont élevés et les normes environnementales sont strictes, beaucoup plus qu'en Chine, par exemple. Il faut donc savoir exploiter les ressources en nickel dont dispose le territoire en tenant compte de ces conditions.

M. Pierre Gugliermi. Les sociétés qui exploitent le minerai de nickel peuvent adopter différents modèles de valorisation. Il est intéressant de comparer la SLN à ses concurrents de ce point de vue. Le modèle de valorisation le plus simple consiste à extraire le nickel et à le commercialiser ; le plus élaboré, à fabriquer soi-même le produit fini. Ce modèle dit de transformation locale est celui qui a été développé par la SLN, ainsi que par KNS et Vale. Il existe des voies intermédiaires, notamment la coentreprise – *joint venture* – délocalisée. Tel est le cas de l'usine de la Société minière du Sud Pacifique (SMSP) et de *Pohang Iron and Steel Company* (POSCO) à Gwangyang, en Corée du Sud.

Les retombées économiques pour le territoire calédonien vont de 15 % de la valeur du nickel contenu dans le minerai lorsque l'on se contente d'extraire et de vendre celui-ci, à 60 % dans le modèle de transformation locale. Il n'est guère possible d'aller au-delà de ce seuil de 60 %, car il est nécessaire d'acheter à l'extérieur un certain nombre d'éléments qui concourent à la transformation du minerai, notamment l'énergie, les engins miniers ou encore les pneumatiques.

Nous avons intérêt à favoriser la transformation locale du minerai pour créer le maximum de valeur en Nouvelle-Calédonie, mais encore faut-il que l'entreprise soit rentable, afin de s'inscrire dans la durée.

Le secteur du nickel représente actuellement 10 à 15 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie. Quant à la contribution de la SLN, elle est illustrée par quelques chiffres clés : 2 200 salariés, auxquels il faut ajouter environ 8 000 emplois indirects et induits, ce chiffre ayant été confirmé par une étude récente ; 200 millions d'euros d'achats aux sous-traitants et à divers prestataires locaux ; 1,2 milliard d'euros d'investissements sur les dix dernières années, sans oublier le montant des impôts, des taxes et des dividendes versés localement.

Bertrand Madelin a évoqué les enjeux géostratégiques : tous les pays industrialisés cherchent à assurer leur approvisionnement en minerai de nickel. Dans ce contexte de concurrence pour l'accès aux ressources en nickel, la Nouvelle-Calédonie doit considérer son propre minerai comme une richesse, un patrimoine, et le transformer au maximum sur place, sans exclure toutefois d'en exporter une petite partie.

L'étape métallurgique est donc essentielle pour la création de valeur en Nouvelle-Calédonie. Les industriels et les autorités locales doivent veiller tout particulièrement à la compétitivité des opérations calédoniennes, que ce soit celles de l'entreprise historique, la SLN, ou celles des nouveaux complexes, l'usine du Nord et l'usine du Sud. D'autre part, il ne faut pas sous-estimer la valeur du minerai que nous exportons. Si nous le faisons, nous nous tirerons une balle dans le pied, si je puis dire.

Quels sont les atouts de la SLN ? Le premier d'entre eux tient à l'âge de la société : c'est son personnel compétent, expérimenté et motivé. Certaines familles travaillent pour la SLN depuis sept générations. Cette transmission du savoir de génération en génération est essentielle, quelle que soit par ailleurs la qualité du management. Elle nous confère un avantage par rapport à nos concurrents. Grâce à son personnel, la SLN maîtrise parfaitement le procédé pyrométallurgique.

Deuxième atout, qu'il faut préserver : le domaine minier de la SLN. La transformation du minerai de nickel est une activité très capitalistique. La lourdeur des investissements nous impose de raisonner à très long terme. De plus, il se passe au minimum cinq ans, et parfois beaucoup plus, entre le moment où l'on décide d'exploiter un gisement et l'ouverture effective de la mine.

Autre atout : la SLN est pionnière en matière de maîtrise des impacts de l'activité minière sur l'environnement, ce qui est logique compte tenu du temps qu'elle a déjà consacré à l'étude de ces questions. Elle a défini un certain nombre de bonnes pratiques, par exemple pour le traitement de l'eau, qu'elle partage avec les autres entreprises minières calédoniennes.

Dernier atout, enfin : l'identité complètement calédonienne de la SLN, qui tient à son ancienneté, à son ancrage territorial et au fait que 97 % de ses employés sont calédoniens. La SLN fait partie du paysage calédonien et a une culture d'entreprise très forte.

Néanmoins, la SLN fait face à un certain nombre de défis. Ainsi, dans les décennies qui viennent, elle va devoir adapter ses technologies et ses procédés de traitement à la baisse progressive de la teneur en nickel des minerais. À terme, elle développera un projet hydrométallurgique. Ce n'est pas le plus urgent, mais l'expérience de l'usine du Sud montre qu'il faut mener un tel projet avec une certaine rigueur pour ne pas subir les affres d'un démarrage trop lent ou poussif.

Autre défi important : pour créer de la valeur en Nouvelle-Calédonie et participer au développement du territoire, la SLN doit être compétitive. À cet égard, nous avons deux fers au feu. D'une part, conformément au devoir de tout industriel, nous appliquons un plan d'amélioration de la compétitivité, ambitieux mais indispensable, qui vise à réduire notre coût complet de 1 dollar par livre de nickel en cinq ans. Celui-ci s'élevait à 8 dollars en 2013 et nous avons réussi à le faire baisser de 0,6 dollar en 2014, première année de la mise en œuvre du plan.

D'autre part, notre énergie est trop chère par rapport à celle qu'utilisent nos concurrents. Nous allons donc passer un cap en investissant dans la construction d'une nouvelle centrale électrique pour alimenter l'usine de Doniambo. Cela nous permettra de gagner encore 1 dollar par livre sur notre coût complet. Nous aurons ainsi une meilleure visibilité sur notre rentabilité dans les prochaines décennies.

Au titre des défis, nous devons aussi continuer à améliorer la protection de l'environnement, car, pas plus en Nouvelle-Calédonie qu'ailleurs dans le monde, on ne peut se contenter des progrès déjà réalisés en la matière. Nous ferons un bond décisif avec la nouvelle centrale électrique, qui nous permettra de réduire non seulement nos émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote et de poussières, mais aussi notre empreinte carbone, de 13 %.

La SLN vit depuis 135 ans et a la ferme intention de continuer à se projeter dans l'avenir. De ce point de vue, nous avons identifié un certain nombre de facteurs clés de succès. Il importe tout d'abord de préserver l'intégrité du domaine minier de la SLN. En effet, nous devons avoir une vision de la quantité de minerai et de sa qualité sur plusieurs années, ce qui implique de gérer simultanément plusieurs gisements localisés dans différentes régions de la Nouvelle-Calédonie.

Ensuite, nous avons besoin d'un cadre réglementaire et fiscal stable et prévisible. Ainsi que je l'ai indiqué devant vos collègues sénateurs il y a quelques jours, il est très important que les autorités nationales et locales continuent à apporter leur soutien au dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer, afin de prendre en compte les surcoûts liés à ces investissements. À titre d'exemple, notre nouvelle centrale nous coûtera 40 % plus cher que si nous l'avions construite dans un pays européen industrialisé.

Enfin, nous devons veiller à ce que les exportations de minerai de nickel soutiennent l'industrie calédonienne, et non les producteurs d'inox, notamment

européens, qui sont ses concurrents. Il faut donc que le minerai calédonien soit mis sur le marché à son juste prix. Les exportations doivent rester de faible ampleur et concerner avant tout les minerais à faible teneur en nickel que nous ne sommes pas capables, à ce stade – nous le serons peut-être à terme –, de transformer en Nouvelle-Calédonie.

M. le président Dominique Bussereau. Quelles sont les difficultés que rencontrent actuellement l'usine du Nord et l'usine du Sud ?

Votre modèle de croissance, fondé notamment sur le développement de l'industrie chinoise, va-t-il se maintenir à terme ? Aura-t-on toujours besoin d'autant de nickel dans le monde, en particulier en Asie ?

M. Pierre Gugliermina. Craignant une augmentation de la production, la SLN a pu voir initialement d'un mauvais œil le lancement des projets de Vale, au Nord, et de KNS, au Sud. Aujourd'hui, tel n'est plus du tout le cas : nous souhaitons que ces deux projets aboutissent le plus rapidement possible, car ils contribuent au développement de l'industrie et du commerce en Nouvelle-Calédonie, notamment d'un tissu de sous-traitants beaucoup plus compétents.

Des experts de l'usine du Nord et de celle du Sud seraient mieux placés que moi pour évoquer leurs difficultés. Au regard de mon expérience passée dans la sidérurgie et présente dans l'industrie du nickel en Nouvelle-Calédonie, un point me paraît essentiel : la qualité du personnel. Tel est l'avantage dont bénéficie la SLN, en raison de son ancienneté. L'usine du Sud, puis celle du Nord, se rendent compte que l'industrie calédonienne est dans une phase de développement, et qu'il est donc nécessaire de développer les compétences. Il ne suffit pas d'avoir une très bonne direction : il faut un apprentissage *in situ* par le compagnonnage, puis une transmission du savoir, qui prennent l'un et l'autre du temps.

Les deux usines sont confrontées, en outre, à un certain nombre de problèmes technologiques. Selon moi, celle du Nord parviendra à résoudre les siens. Le problème de la centrale électrique n'est pas encore totalement réglé, mais il est désormais traité, grâce à un certain nombre de réinvestissements lourds. Quant au processus industriel, il est viable, même si d'autres difficultés se présenteront peut-être – tel est mon avis après avoir visité l'usine et avoir discuté de la question avec mes collègues. Rien n'est d'ailleurs complètement novateur dans ce processus, si ce n'est le système continu, qui exige une grande fiabilité et, donc, une grande qualité du personnel. Il faudra sans doute plus de temps qu'on ne l'avait pensé initialement pour que l'usine tourne à pleine capacité.

S'agissant de l'usine du Sud, ses résultats seront bien meilleurs en 2015 qu'en 2014. Elle bénéficie d'une expérience plus longue que celle du Nord et monte progressivement en puissance. L'élément clé sera sa capacité à transformer le minerai non pas en demi-produit, mais en produit fini. Cela lui permettra d'atteindre la rentabilité souhaitée par les actionnaires. N'oublions pas que les

coûts d'investissement des projets ont été pratiquement multipliés par trois par rapport au programme d'origine.

M. Bertrand Madelin. La Chine va poursuivre son industrialisation et son urbanisation. Les pays qui s'industrialisent et s'urbanisent, consomment, dans un premier temps, de l'acier au carbone, c'est-à-dire de l'acier normal, pour construire notamment des infrastructures et des bâtiments, puis, dans un deuxième temps, des produits à base de nickel, pour produire des machines à laver ou construire des brasseries, des laiteries et des fabriques de yaourts, et, enfin, dans un troisième temps, de l'essence pour alimenter les voitures. La Chine en est à la deuxième étape de son développement : elle a commencé à consommer de l'acier au carbone dans les années 1990, puis du nickel à partir de 2003-2004. Le nickel ayant une durée de vie de vingt-cinq à trente ans en fonction des usages, la consommation chinoise de nickel devrait rester importante pendant encore vingt ans, puis devenir plus faible, car une partie croissante du nickel sera alors issue du recyclage. Actuellement, le nickel est recyclé à 70 % aux États-Unis, à 50 % en Europe et seulement à 15 % en Chine. La demande mondiale de nickel continue donc à croître très fortement, ce qui est un atout pour la Nouvelle-Calédonie.

En réalité, nous sommes confrontés non pas à un problème de demande, mais à un excès d'offre. La Chine s'est mise à produire du *nickel pig iron*, c'est-à-dire des fontes de nickel, à partir du minerai indonésien, d'abord dans des hauts-fourneaux, puis dans des fours électriques et, enfin, avec des procédés analogues à celui que nous utilisons, mais dans des conditions très néfastes pour l'environnement. En vertu d'une nouvelle loi minière adoptée en 2009, l'Indonésie a cessé d'exporter des minerais non transformés le 12 janvier 2014. Les autorités indonésiennes pensaient ainsi favoriser la transformation locale, à l'instar de ce que nous faisons en Nouvelle-Calédonie. Or cette loi a eu l'effet inverse : les industries minières indonésiennes ont exporté massivement du minerai de nickel, qui s'est accumulé dans les ports et dans les usines chinoises. Actuellement, cet énorme stock est en voie de résorption. On peut donc espérer que le prix du nickel va se redresser au cours des prochains trimestres. À ce moment-là, avec un marché en très forte croissance et une offre redevenue normale, la Nouvelle-Calédonie pourra profiter à plein de la production de ses trois usines.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Le capital de la SLN est détenu à 56 % par Eramet, dans laquelle l'État pèse environ 30 %, notamment *via* Bpifrance. Quelles sont vos relations avec l'État ? Comment se comporte-t-il à votre égard ?

Eramet a des implantations ailleurs qu'en Nouvelle-Calédonie, et ses préoccupations sont avant tout d'ordre industriel. Cependant, on lit parfois qu'il ne pourra pas y avoir de bonne sortie de l'Accord de Nouméa sans une « stratégie nickel ». Comment réagissez-vous lorsque vous entendez les acteurs publics calédoniens évoquer cette « stratégie nickel » ?

M. Bertrand Madelin. Autrefois, Eramet appartenait à 100 % à l'État. Certaines personnes gardent cette situation en tête, alors qu'elle n'est plus du tout d'actualité. Aujourd'hui, notre premier actionnaire est privé : il s'agit de la famille Duval. Vient ensuite l'État à travers Bpifrance Participations, anciennement Fonds stratégique d'investissement (FSI)-Équation. Les autres actionnaires sont la STCPI, avec 4 % du capital, mais aussi des fonds de pension anglais et américains et des particuliers.

L'État se comporte comme un actionnaire. Au conseil d'administration d'Eramet siègent, d'une part, un représentant de Bpifrance et, d'autre part, un représentant de l'Agence des participations de l'État (APE), l'État pouvant disposer d'un administrateur dans toutes les sociétés dont il détient indirectement au moins 10 % du capital. Ce deuxième administrateur reçoit, semble-t-il, davantage d'instructions de la part de l'État.

En tout cas, l'époque où l'État pouvait attribuer un gisement – le Koniambo – à une autre société et où il pouvait donner une partie de ses participations aux provinces calédoniennes représentées par la STCPI – ce qui était son droit dans la mesure où la société lui appartenait – est révolue. Il faut désormais trouver un équilibre entre les intérêts économiques de la société et les intérêts de l'État. Tel est le cas la plupart du temps : conformément à leur engagement, les deux grands actionnaires discutent et se mettent d'accord avant de prendre les décisions. Ils ont presque toujours voté dans le même sens, sauf dans un cas récent. Les choses me semblent se passer normalement.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. L'État a-t-il une stratégie au sein de la SLN ?

M. le président Dominique Bussereau. Et qu'en est-il de la « stratégie nickel » locale ?

M. Bertrand Madelin. L'État souhaite le développement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que celui de la SLN et d'Eramet. Il a réaffirmé récemment qu'il était dans l'intérêt de la SLN d'appartenir à un groupe suffisamment important pour pouvoir s'appuyer sur lui. La SLN n'aurait pas la taille suffisante pour garantir un déroulé de carrière complet à ses employés. Grâce à Eramet, nous envoyons des Calédoniens travailler au Gabon ou en métropole, dans d'autres usines ou au comité d'audit du groupe, et ils reviennent grandis. En outre, la SLN n'est pas considérée comme « bancable » à l'extérieur et fait appel à Eramet chaque fois qu'il est nécessaire de signer un gros contrat, par exemple les contrats d'approvisionnement en fioul avec Shell ou Petrobras, qui sont de l'ordre de 600 millions de dollars et portent sur la fourniture de 1 million de tonnes sur trois ans. C'est aussi son appartenance à Eramet qui permet à la SLN de construire sa nouvelle centrale électrique.

M. Pierre Gugliemina. En tant qu'industriels, nous sommes particulièrement intéressés par la « stratégie nickel ». Nous n'avons pas à

interférer dans les discussions politiques, mais nous avons bien volontiers des contacts avec les responsables publics, notamment à leur demande.

Compte tenu de l'importance du secteur du nickel pour la Nouvelle-Calédonie, il convient d'avoir une lecture du marché du nickel et de ses débouchés. Or, aujourd'hui, trois acteurs relativement différents, Eramet, Vale et Glencore, qui ne voient pas toujours les choses à travers le même prisme, peuvent apporter leur éclairage aux acteurs politiques calédoniens. Lors d'une réunion récente du groupe de travail des présidents et signataires autour du haut-commissaire de la République, un cabinet de conseil extérieur a exposé une analyse assez proche de la nôtre. Quoi qu'il en soit, nous nous engageons à informer les acteurs politiques locaux en continu.

Nous nous attachons à faire partager aux responsables politiques notre conviction que le minerai de nickel est une richesse de la Nouvelle-Calédonie et qu'il faut faire le maximum pour le transformer localement. Cela n'exclut pas d'exporter le minerai à faible teneur que nous ne sommes pas capables de transformer actuellement et qui a un débouché sur le marché, à condition que ce flux reste marginal et que les produits finis élaborés à partir de ce minerai ne soient pas plus compétitifs que les nôtres. Sachons donc valoriser au mieux notre matière première.

Avec les autorités politiques, nous évoquons également la question de la rentabilité. Ce qui compte, c'est non seulement la phase d'investissement initiale, mais aussi la capacité à s'engager sur des décennies pour faire fonctionner les usines, créer de l'emploi et, le moment venu, favoriser la diversité. Nous insistons notamment sur la stabilité des normes environnementales et du cadre fiscal. Ainsi, il existe actuellement deux codes de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, un au Nord et un autre au Sud. Certes, ils ne divergent pas totalement, mais une certaine simplification nous faciliterait la tâche.

D'autre part, il faut donner envie aux industriels d'investir. Selon moi, cela doit faire partie de la « stratégie nickel ». Nos investissements sont très lourds et nécessitent, au-delà de la mise de fonds initiale, un entretien régulier. Au montant des investissements réalisés par la SLN ces dix dernières années, que j'ai cité précédemment, va s'ajouter 1 milliard de dollars pour la construction de la nouvelle centrale électrique. Ce sont des sommes colossales.

Enfin, nous avons des échanges fréquents avec les responsables politiques à propos de la contribution de notre activité à la richesse locale. Il n'est pas toujours facile de trouver un accord sur ce point, mais nous avons déjà fait beaucoup, à travers la fiscalité classique ou à travers des contributions volontaires dans le cadre de conventions tripartites entre les communes, les provinces et la SLN.

Nous ne faisons pas partie du groupe de travail qui se réunit autour du haut-commissaire de la République, mais nous essayons de rencontrer un

maximum de personnes qui sont amenées à donner leur opinion. Nous avons ainsi des contacts réguliers avec les deux députés calédoniens ici présents, M. Philippe Gomes et Mme Sonia Lagarde, à leur demande ou à la nôtre.

Mme Valérie Fourneyron. Vous avez évoqué à plusieurs reprises la qualité de votre personnel, certaines familles travaillant pour vous depuis sept générations. Vous avez également mentionné la richesse que représentait le minerai de nickel pour la Nouvelle-Calédonie et l'enjeu des retombées économiques pour le territoire. Enfin, la présence de trois acteurs dans le secteur du nickel contribue, selon vous, au développement des sous-traitants. Dans ce contexte, avez-vous une stratégie de formation à vos métiers, qui s'adresse en particulier à la jeunesse calédonienne ?

L'actionnariat des trois sociétés – la SLN, KNS et Vale Nouvelle-Calédonie – est-il appelé à évoluer ?

Existe-t-il des débouchés pour le nickel dans le domaine de la défense ? Le nickel entre-t-il notamment dans la composition des radars que fabrique Thales ?

M. Patrick Ollier. Le groupe de travail des présidents et signataires s'est réuni en octobre 2014 et tiendra plusieurs autres réunions en 2015 sous l'égide du haut-commissaire de la République. Il traite plusieurs sujets déterminants pour l'avenir, notamment la gestion et la valorisation des ressources minières, ainsi que la structure de l'actionnariat des sociétés métallurgiques. S'agissant de ce dernier point, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie souhaite que la participation de la STCPI au capital de la SLN passe de 34 à 51 %. Est-ce acceptable pour vous ? Quelle est votre réaction à cet égard ? Je suis conscient de jeter un pavé dans la mare, mais il est important d'aborder cette question.

La conciliation de l'exploitation du nickel et de la protection de l'environnement est un autre sujet très important sur le terrain. Selon vous, sera-t-il possible de trouver un accord assez rapidement sur ce point et sur le précédent ?

M. Philippe Gomes. Je souhaite apporter un éclairage aux membres de notre mission d'information sur quelques sujets à la frontière de l'industrie et de la politique.

Dans le cadre de la sortie de l'Accord de Nouméa, il faudra nécessairement que nous trouvions des points d'entente sur la stratégie minière et métallurgique du pays. De la même manière, en 1998, la conclusion de l'Accord de Nouméa avait nécessité un accord sur le nickel, qui prévoyait, d'une part, la cession du massif minier de Koniambo à la province Nord et à la SMSP, ce qui a permis la réalisation de l'usine de Nord – condition *sine qua non* de l'équilibre de l'accord politique –, et, d'autre part, la participation de la Nouvelle-Calédonie au capital de la SLN, aux termes d'un accord signé entre l'État, Eramet, les indépendantistes et les non-indépendantistes.

La question de l'éventuelle augmentation de la participation de la STCPI au capital de la SLN jusqu'à 51 %, soulevée par Patrick Ollier, fait l'objet d'un débat intense en Nouvelle-Calédonie. L'accord signé en 1999 entre les différentes parties prenantes prévoyait plusieurs étapes. La première était une prise de participation des trois provinces calédoniennes *via* la STCPI au capital de la SLN à hauteur de 34 % et à celui d'Eramet à hauteur de 4 %. En 2007, un échange d'actions – 1 % d'Eramet contre 4 % de la SLN – a permis de faire passer la participation de la STCPI au capital de la SLN de 30 à 34 %.

Or, dans l'accord de 1999, un tableau de correspondance indique que les 4 % détenus par la STCPI au sein du capital d'Eramet correspondent à 16 % du capital de la SLN. Certains affirment que ce tableau visait simplement à montrer que la STCPI détenait la majorité au sein de la SLN, les 16 % s'ajoutant aux 34 % précédents. D'autres en déduisent qu'une seconde étape était prévue, à savoir une augmentation de la participation de la STCPI jusqu'à 51 %. Les partis indépendantistes sont très engagés en faveur de cette augmentation jusqu'à 51 %. Quant aux partis non-indépendantistes, ils sont partagés : celui auquel j'appartiens, Calédonie ensemble, y est favorable, tandis que le rassemblement-UMP de Pierre Frogier y est opposé.

Tous les partis estiment qu'il faudra de toute façon faire évoluer la gouvernance de la STCPI en cas d'augmentation de sa participation au capital de la SLN. Premièrement, la présidence de la STCPI, qui revient aujourd'hui de droit à la province Nord, devrait alors être partagée au moins entre les provinces Nord et Sud. Deuxièmement, la répartition des dividendes au sein de la STCPI, actuellement inégalitaire – les trois quarts sont attribués à la province Nord et à celle des îles Loyauté contre un quart à la province Sud –, devrait devenir égalitaire.

J'en viens à la question des exportations. Aujourd'hui, seuls les pays sous-développés exportent du minerai de nickel non transformé. Or, tel est le cas non seulement des Philippines, mais aussi de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi que l'a rappelé M. Madelin, l'Indonésie a cessé définitivement ses exportations de minerai non transformé. Les indépendantistes se sont engagés sur ce point, avec un mot d'ordre clair adopté lors de leurs différents congrès : l'arrêt total des exportations de minerai de nickel non transformé en cinq ans. Pour leur part, les non-indépendantistes ont des philosophies différentes.

Ainsi que l'a souligné M. Gugliermi, ces exportations concernent souvent un minerai qui n'est pas susceptible d'être transformé localement. D'autre part, elles font vivre un certain nombre de petits mineurs de l'intérieur de pays – Montagnat, Ballande et quelques autres –, qui créent de la valeur ajoutée et de l'emploi là où ils sont implantés. L'arrêt des exportations à terme fait donc débat. Que deviendraient dans ce cas les activités des petits mineurs ? Seraient-elles reprises par les trois grandes sociétés métallurgiques, la SLN, Vale Nouvelle-Calédonie et KNS ?

Enfin, la nouvelle centrale électrique est un investissement majeur – de plus de 100 milliards de francs Pacifique, soit plus de 1 milliard de dollars – qui permettra à la SLN de redevenir compétitive. Actuellement, celle-ci perd beaucoup d'argent, le prix de revient de sa production de nickel avoisinant 7,50 dollars par livre, alors que le cours du nickel était ces dernières semaines de 6,40 dollars par livre sur le marché des métaux de Londres – *London Metal Exchange (LME)*. Le projet de centrale, qui aura besoin du concours de l'État au travers du dispositif de défiscalisation, donnera à la SLN une visibilité beaucoup plus grande sur son avenir. Rappelons que la SLN dispose, à elle seule, de 54 % du domaine minier du pays avec un plan minier qui s'échelonne jusqu'en 2060. Ces importantes ressources en matière première doivent lui permettre de fonctionner encore longtemps.

M. René Dosière. Les Kanak, qui ont longtemps été tenus à l'écart du développement économique du pays par les colons, veulent développer leur propre « stratégie nickel » à travers la SMSP. Ils ont construit l'usine du Nord et celle de Gwangyang en Corée du Sud, mais ont besoin d'importantes quantités de minerai de nickel pour les faire fonctionner. Or, l'essentiel des ressources en nickel est contrôlé par l'acteur historique, la SLN, soit directement, soit par l'intermédiaire des petits mineurs. Quelles sont les relations entre la SLN et la SMSP ? La SLN répond-elle aux besoins de la SMSP en minerai ?

M. Pierre Gugliermi. Nous attachons beaucoup d'importance à la formation. Nous travaillons beaucoup sur cette question et nous développons de plus en plus de formations, y compris avec nos partenaires. Au cours de son histoire, la SLN a accueilli les jeunes des îles pour les encourager dans leur cursus secondaire. Ensuite, nous avons contribué au développement de classes préparatoires. Un ingénieur de la SLN s'est particulièrement impliqué dans le projet. Ces classes préparatoires sont aujourd'hui d'une qualité exceptionnelle, avec 100 % de réussite chaque année. Les élèves sont non pas des « trois demis », mais des « quatre demis » : pour s'aligner sur l'hémisphère nord, ils révisent pendant six mois supplémentaires, qui plus est la nuit, pour s'habituer au décalage horaire. Ils sont fantastiques ! La SLN donne des heures pour les former.

La seule formation dans notre domaine qu'il est difficile d'imaginer en Nouvelle-Calédonie, c'est une véritable école des mines, mais nous pourrions y réfléchir pour le long terme. Il faut envisager non seulement la question du nombre des élèves, mais aussi celle du corps professoral.

En ce qui concerne le domaine minier, la Nouvelle-Calédonie a été entièrement cartographiée par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), qui a identifié toutes les surfaces favorables à l'exploitation du minerai de nickel. Aujourd'hui, environ 60 % de ces surfaces ont été attribuées sous forme de parcelles ; 10 % ne seront jamais utilisées car elles se trouvent dans des réserves naturelles ou à proximité du barrage de Yaté ; 30 % peuvent encore être demandées par des entreprises minières. La SLN l'a d'ailleurs fait à une époque

pour constituer des domaines plus homogènes. Je rectifie à la marge le chiffre cité par M. Gomes : la SLN dispose de 50 % des surfaces attribuées.

Ce qui importe, c'est non pas de posséder un domaine, mais de le faire vivre. À défaut, il ne sert à rien. Conformément à une obligation imposée par le code minier, la SLN sonde régulièrement son domaine afin de le connaître exactement et d'alimenter son usine de Doniambo avec un mélange de minerai homogène, ce qui nous permettra de vivre longtemps.

À cet égard, j'évoque, puisque vous m'y invitez, la quatrième usine de nickel calédonienne, à savoir la coentreprise délocalisée de la SMSP et de POSCO. Elle est constituée d'une partie chargée d'extraire le minerai en Nouvelle-Calédonie, la *Nickel Mining Company* (NMC), et d'une partie dédiée à la transformation, située à Gwangyang en Corée du Sud, la Société du nickel de Nouvelle-Calédonie et de Corée (SNNC).

La SNNC est rentable. Elle a connu un démarrage fulgurant, notamment parce qu'elle disposait de techniciens déjà formés – on connaît la force des Coréens dans le secteur de l'acier. Grâce à un personnel très motivé, à des salaires un peu moins élevés et à une électricité un peu moins chère, elle enregistre de très bons résultats, ainsi que le rappelle régulièrement le président de la SMSP.

Mais c'est l'ensemble de la filière qu'il faut comparer avec la SLN. Or, la NMC affiche un déficit à peu près équivalent au bénéfice réalisé par la SNNC. En conséquence, la NMC se serre la ceinture et ne réalise actuellement aucun sondage en Nouvelle-Calédonie. Comment peut-elle trouver du minerai dans ces conditions ? Sauf dans de très gros gisements tels que le Koniambo ou le Méa à Kouaoua, le minerai se présente la plupart du temps sous la forme de petits îlots au sein des parcelles attribuées. Il faut donc faire de la prospection, ce qui coûte cher : sur son chiffre d'affaires annuel de 80 milliards de francs Pacifique, la SLN consacre 2 milliards à la reconnaissance minière.

Reste que la SLN est calédonienne – nous espérons vous en avoir convaincus avec notre exposé liminaire. Donc, lorsque le président de la SMSP a demandé une certaine aide afin de mettre en marche la deuxième ligne de production à Gwangyang, la SLN a fait un pas : elle a passé un contrat avec la SMSP pour approvisionner cette usine. Cependant, ce ne sera peut-être pas suffisant, si la NMC ne reprend pas rapidement les sondages.

En résumé, il faut avoir les éléments suivants en tête : des domaines miniers peuvent encore être demandés en Nouvelle-Calédonie ; un domaine minier s'entretient et cela coûte cher ; néanmoins, quand on cherche, on trouve.

M. Bertrand Madelin. Nous ne sommes pas opposés aux exportations de minerai de nickel non transformé, à condition qu'elles soient régulées, de manière à ne pas nous tirer une balle dans le pied. Si on exporte du minerai à faible teneur en nickel vers des pays à bas coûts tout en gardant le minerai à haute teneur en Nouvelle-Calédonie, où les coûts sont élevés, on agit intelligemment. Pratiquées

dans ces conditions, les exportations de minerai peuvent faire vivre une partie des petits mineurs et de la côte est, ainsi que l'a rappelé M. Gomes. Pour sa part, la SLN a toujours agi de la sorte : ces dernières années, elle n'a jamais exporté de minerai d'une teneur en nickel supérieure à 1,8 %, et elle exploite du minerai à 2,5 %. Si nous exportions du minerai à 2,5 % en Corée du Sud, les trois usines calédoniennes devraient fermer immédiatement. Il convient donc d'être raisonnable.

En ce qui concerne l'évolution de l'actionnariat, je sais que nous ne sommes pas tous d'accord. Pour ma part, je ne vois pas l'intérêt qu'aurait la STCPI à détenir 51 % du capital de la SLN. Avec 34 %, elle dispose d'une minorité de blocage, ce qui lui garantit déjà d'être associée à toutes les décisions importantes. D'autant que nous travaillons autant que possible avec souplesse et en bonne intelligence avec les autorités calédoniennes. Récemment, lorsqu'il s'est agi de renouveler le président du conseil d'administration de la SLN, nous avons consulté tous les intéressés, et cela s'est fait sans vague.

De même, en 2008-2009, nous avons lancé un premier plan d'amélioration de la compétitivité et proposé de recourir au chômage technique à la SLN, comme nous le faisons alors dans tous les établissements d'Eramet. M. Gomes a refusé, mais s'est dit prêt à nous aider à réduire les effectifs à plus long terme. C'est ce que nous avons fait : nous avons supprimé 300 postes sur les 2 500 que comptait la SLN à l'époque, dans le calme et de manière coordonnée avec les autorités calédoniennes. Il n'y a eu aucune grève ni aucune violence.

D'autre part, le fait d'appartenir au groupe Eramet procure à la SLN des avantages financiers. N'oublions pas que le cours du nickel est très fluctuant. Donc, même si la SLN améliore le prix de revient de sa production, elle perdra nécessairement de l'argent à certaines périodes. Or, à mon sens, le rôle d'un pays, d'une province ou d'une commune est davantage de s'occuper de la santé, des écoles et des routes que d'éponger les pertes enregistrées certaines années dans le secteur du nickel. Si la Nouvelle-Calédonie possédait 51 % de la SLN, avec la crise que nous connaissons en ce moment sur le marché du nickel et avec la nécessité de financer la nouvelle centrale électrique – ce que peut faire Eramet, mais non la SLN seule ou la Nouvelle-Calédonie –, la SLN finirait par faire faillite et être rachetée, par exemple, par les Chinois.

Ces risques et ces aléas sont mieux assumés par une entreprise privée que par une entreprise publique ou par l'État. En ce moment, nous avons la chance que le faible cours du nickel soit compensé par le prix élevé du manganèse. À d'autres périodes, cela a été l'inverse : notre branche nickel a soutenu nos branches manganèse et alliages.

La question de l'augmentation de la participation de la STCPI au capital de la SLN jusqu'à 51 % a été étudiée deux fois par le conseil d'administration d'Eramet. Or, les gros actionnaires d'Eramet, privés et publics, se sont exprimés fermement contre. Ils ont indiqué que, dans cette hypothèse, Eramet se retirerait

du capital de la SLN. M. Patrick Buffet, président-directeur général d'Eramet, l'a redit la semaine dernière au Japon en réponse à une question qui lui a été posée lors de la conférence de presse que nous organisons chaque année à l'issue de notre réunion avec nos clients japonais.

Mme Sonia Lagarde. Où en êtes-vous du dossier de la centrale électrique ? Avez-vous réuni tous les fonds nécessaires ? Quand le projet sera-t-il lancé ?

M. Pierre Gugliermina. Les choses suivent leur cours. Nous avons déposé la semaine dernière auprès de la province Sud le dossier de déclaration de la centrale au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Nous travaillons avec le constructeur retenu, Eiffage. Nous devons encore terminer un certain nombre d'aménagements. Parallèlement, le financement est, lui aussi, en cours. Nous avons transmis le dossier de demande de défiscalisation aux autorités nationales et calédoniennes – nous demandons à bénéficier d'une double défiscalisation. Le chantier devrait commencer à la fin du mois de janvier 2016, et la centrale devrait être mise en service en 2019.

Je tiens à vous rassurer, Monsieur Gomes : compte tenu de la baisse du prix du baril de *brent* et de celle de l'euro par rapport au dollar, notre coût d'équilibre a diminué très sensiblement pour s'établir à environ 6,30 dollars. Heureusement, sinon la situation serait catastrophique.

M. le président Dominique Bussereau. Nous vous remercions, messieurs, de vos réponses très précises et de votre éclairage sur les enjeux économiques.

AUDITION DE M. EMMANUEL KASARHÉROU, CONSERVATEUR EN CHEF DU PATRIMOINE AU MUSÉE DU QUAI BRANLY, ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE KANAK ET COMMISSAIRE DE L'EXPOSITION « KANAK, L'ART EST UNE PAROLE »

(2 février 2016)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

La mission d'information procède d'abord à la nomination d'un rapporteur en remplacement de M. Jean-Jacques Urvoas nommé au Gouvernement.

M. René Dosière est nommé rapporteur.

M. le président Dominique Bussereau. Monsieur Emmanuel Kasarhérou, après avoir été directeur général de l'agence de développement de la culture kanak (ADCK), agence qui gère le centre culturel Tjibaou que la plupart d'entre nous ont visité à plusieurs reprises, vous êtes aujourd'hui conservateur en chef du patrimoine et adjoint au directeur du département du patrimoine et des collections du musée du quai Branly, où s'est déroulé, entre octobre 2013 et janvier 2014, la très belle exposition dont vous étiez commissaire, « Kanak, l'art est une parole ».

Notre mission d'information traite de questions institutionnelles. Mais il nous a semblé utile, avant d'en venir aux problèmes juridiques, de mieux comprendre la réalité culturelle de la Nouvelle-Calédonie à la veille des choix politiques qui doivent intervenir d'ici à 2018.

Monsieur Kasarhérou, la richesse de la culture kanak a-t-elle été préservée malgré le recrutement de membres des tribus par les usines d'extraction de nickel, les modifications des modes de vie, et les difficultés économiques considérables que rencontre l'archipel en raison de la crise des matières premières – pour le nickel, rien ne devrait être réglé avant 2018 selon les spécialistes ? Cette culture peut-elle avoir une influence sur l'avenir institutionnel du territoire ? A-t-elle conservé son autonomie ou a-t-elle tendance à s'estomper sous l'effet de la globalisation ? Existe-t-il une culture kanak, ou plutôt des expressions diverses selon les territoires de l'archipel ?

M. Emmanuel Kasarhérou, conservateur en chef du patrimoine au musée du quai Branly. J'ai commencé ma carrière professionnelle en 1985, dans une période difficile et intense, en prenant la tête du musée de Nouvelle-Calédonie à Nouméa, quelques mois après la disparition d'Éloi Machoro. J'étais le premier Kanak à diriger cette vénérable institution culturelle dont la création remonte, fait rare en Nouvelle-Calédonie, à 1863. J'ai ensuite eu la chance d'être associé au très beau projet de centre culturel Tjibaou, et la joie de travailler avec Mme Marie-

Claude Tjibaou, veuve de Jean-Marie Tjibaou, et M. Octave Togna. J'ai consacré seize ans de ma vie à ce centre, notamment à son contenu culturel, pour tenter d'adapter cet outil aux réalités locales, et essayer d'insuffler dans ce projet quelque chose qui ressemble au pays et aux gens qui l'habitent. Cela a été l'occasion de consultations nombreuses et d'intenses réflexions menées avec les autorités coutumières et le territoire.

Ces activités m'ont conduit à prendre part à deux grandes expositions. Avant « Kanak, l'art est une parole », que vous avez évoquée, « De Jade et de Nacre : patrimoine artistique kanak », exposition organisée en 1990 à Nouméa puis à Paris, avait permis de faire revenir pour la première fois en Nouvelle-Calédonie des objets du patrimoine kanak dispersés en Europe et dans le monde. Il était intéressant de reconnecter une société à un patrimoine qu'elle ignorait largement jusque-là, malgré sa présence immatérielle dans les mots, les mémoires et les récits. Les objets présentés posaient des questions notamment sur la disparition de certains savoirs liés à la tradition. Ils donnaient l'occasion d'interroger l'originalité kanak avec des nuances nouvelles.

Je travaille à Paris depuis cinq ans, et je crains que mon discours soit un peu déconnecté des réalités du territoire, même si la Nouvelle-Calédonie me confie toujours des missions d'expertise relatives au patrimoine culturel.

J'ai eu la chance d'appartenir à la génération qui a suivi le grand appel d'air qu'a constitué, en 1975, le festival « Mélanésia 2000 » organisé sous l'impulsion de Jean-Marie Tjibaou. Nous n'avions plus qu'à retrousser nos manches, à saisir nos outils, et à nous mettre au travail. Cette période particulièrement riche a permis à un grand nombre d'entre nous de s'orienter vers des métiers auxquels nous n'imaginions pas accéder. Elle a poussé les Kanak à devenir les défricheurs de leur propre culture et à s'interroger sur leur propre situation, sur leur légitimité ainsi que sur leur relation aux traditions. Ils ont dû « patrimonialiser », dessiner la frontière entre l'intime et le public, faire le partage entre ce qui renvoyait à une identité irréductible et ce qui pouvait être mis dans la corbeille commune d'une identité plus large.

Je me souviens des missions d'inspection générale, envoyées par le ministère de la Culture, qui proposaient la rénovation du musée ou la création d'un centre d'archives : une série de chantiers s'ouvrait dans ce qui était une sorte de désert culturel. Certes, les Kanak étaient à l'époque marginalisés culturellement et économiquement, mais le reste de la Nouvelle-Calédonie était également dépourvu de la plupart des outils culturels du XX^e siècle : il y avait un seul musée à Nouméa, une seule bibliothèque, et ni salle de cinéma ni théâtre. L'investissement du monde kanak dans la culture a progressivement poussé tout le pays à évoluer.

Je rappelle que la création du centre culturel, que l'on associe souvent aux accords de Matignon de 1988, n'a été proposée par le Premier ministre de l'époque, M. Michel Rocard, au Président François Mitterrand, que l'année

suiuante, à la suite du décès de Jean-Marie Tjibaou, à la place de la constitution d'une agence de développement de la culture kanak.

Les accords de Matignon, puis l'Accord de Nouméa de 1998, ont provoqué un mouvement de développement et d'équipement culturels. L'interpénétration entre le politique et le culturel en Nouvelle-Calédonie est une réalité : le centre culturel Tjibaou a été inauguré au lendemain de la signature de l'Accord de Nouméa.

Si je tire un bilan général de cette période, je constate que des progrès considérables ont été accomplis, en particulier dans la représentation de la culture kanak. Il faut se souvenir des slogans de « Mélanésie 2000 ». « *Installer la tribu à la ville* » visait à sortir les tribus de l'isolement et de la marginalisation des réserves autochtones. « *Kanak et fier de l'être* » faisait du terme « *Kanak* » un objet de revendication et de fierté plutôt qu'un mot stigmatisant.

En trente ans, la reconnaissance de la culture kanak est aussi passée par la création d'infrastructures culturelles, par des travaux sur les archives, la linguistique, l'archéologie, les toponymies... Souvent, ceux qui découvrent la Nouvelle-Calédonie voient de la nature où les habitants perçoivent de la culture. Si les plantes ne sont pas, par exemple, des monuments permanents, elles sont signifiantes : elles constituent la forme de permanence que trouvent les cultures traditionnelles pour se penser dans le temps. Tout cela a inscrit la culture kanak comme un élément de référence du pays, ce qui constituait l'enjeu de la création du centre culturel Tjibaou.

Je constate aussi que certaines pratiques issues de la culture kanak sont désormais intégrées. Je pense à la manière de discuter – à l'infini selon certains – pour rechercher le consensus, ou à l'intégration de formes de civilité que constituent les rituels de gestes coutumiers au Gouvernement et dans nombre d'institutions provinciales.

Le travail mémoriel a également porté ses fruits : la Nouvelle-Calédonie compte désormais une quinzaine de musées. Chacun d'entre eux « réfracte » une partie de la population, une légitimité, une histoire, une manière de se voir, de se penser dans ce pays. Il concourt à dire qui l'on est et à partager avec les autres une vision commune. Des travaux d'historiens ont également permis d'avancer dans cette entreprise mémorielle : le monde européen a revisité la question du baigne ; les autres communautés, comme celles des Indonésiens et des Vietnamiens, ont également mis leur histoire en valeur. J'ai participé à cet effort, notamment au centre culturel où j'ai essayé de créer un lien entre les mondes kanak et wallisien qui entretiennent une relation difficile – les Océaniens sont souvent plus cousins ennemis que membres d'une réelle fraternité.

La reconnaissance de la culture kanak a été tardive, mais je pense qu'elle est désormais inscrite dans notre territoire. Pour autant, tout n'est pas gagné et les choses restent fragiles. Il a fallu attendre longtemps avant que des parents

acceptent de laisser leurs enfants partir en vacances parce que le camp de loisirs se trouvait au centre culturel Tjibaou : une sorte d'interdit existait encore dans certaines familles à l'égard de ce lieu.

Les avancées sont indéniables, même si la Nouvelle-Calédonie part d'une situation extrêmement fragmentée assez caractéristique des sociétés coloniales, qui fait coexister des statuts très différents. Le travail accompli pour sortir de ces cadres contraignants, largement entamé, constitue l'une des grandes réussites de ces dernières années. L'idéal d'une société et d'un destin commun, auquel le discours de tous fait référence, reste en construction. Sans doute faut-il encore du temps pour évoluer : trente années ne sont finalement pas grand-chose au regard de cent cinquante ans d'histoire coloniale.

Il faut aussi pouvoir dépasser une vision univoque de certains grands événements historiques du territoire. Ces dernières années, un travail considérable a été effectué sur certains épisodes majeurs : je pense aux guerres kanak de 1878 – nous avons assisté au retour du crâne d'Ataï – ou aux événements de 1917. Sans nécessairement chercher à concilier les approches diverses, il fallait qu'une perception différente puisse se faire entendre et se faire accepter.

En pratique, l'harmonisation des différentes politiques menées à l'échelle du pays m'a parfois paru difficile. La provincialisation a permis de bâtir des équipements et de créer des événements au plus près des Calédoniens des différentes provinces. Cependant, les accords ne permettaient pas à la Nouvelle-Calédonie d'assurer l'indispensable cohérence de l'ensemble, notamment en matière d'investissement ou de formation. Nous aurions souhaité qu'une instance rende possible l'articulation et la confrontation des expériences des diverses collectivités, mais aussi une mutualisation.

Je lisais hier dans *Les Nouvelles Calédoniennes* que le Sénat coutumier réclamait un « plan Marshall » pour sauver la société kanak et qu'il tirait la sonnette d'alarme quant à sa viabilité. Il s'agit du cri le plus déchirant que j'aie entendu ces dernières années : il relaie des inquiétudes sur le devenir de cette société dans une organisation élargie qui remet en cause les autorités traditionnelles, la tradition elle-même, et le droit coutumier. Je ressens cet appel à l'aide comme une mise en garde et comme un constat d'impuissance : malgré tout ce qui a été mis en place, le changement culturel contribue à « détricoter » une société qui apparaissait solidaire dans les années 1970 et 1980. Toujours présente aujourd'hui, cette dernière aspiration se traduit moins qu'autrefois dans la réalité.

Les interrogations de ma génération portent surtout sur la jeunesse de nos territoires : son absence de vision d'avenir nous semble extrêmement préoccupante. On évoque souvent le nombre des suicides chez les Kanak. Ils sont nombreux : il en a eu plusieurs dans ma propre famille. Il est difficile d'expliquer cette situation par une cause unique. Il est certain que des gens sentent qu'ils restent au bord de la route. Selon que l'on habite la Grande Terre, Belep ou les îles Loyauté, les sentiments et les histoires peuvent être différents : contrairement à

d'autres, certains territoires ont été colonisés physiquement, et des populations qui n'étaient pas nécessairement liées auparavant ont dû vivre ensemble dans des réserves après la saisie de leurs terres.

La différence entre les côtes est et ouest me semble plus grande aujourd'hui qu'autrefois. Lorsque j'étais plus jeune, la côte ouest était celle des Européens ; les tribus kanak y vivaient loin dans les montagnes. La côte est était habitée par les Kanak. La situation semble plus fluide aujourd'hui, mais j'ai le sentiment que la côte est n'a pas pleinement profité du mouvement d'investissement lié à la provincialisation. La population jeune et rurale qui se cherche un avenir qui ressent un sentiment d'abandon vient surtout de la côte est. Si une recomposition a bien eu lieu ainsi qu'une fluidification – les gens peuvent se sentir calédoniens quelle que soit leur origine –, les fruits du développement sont inégalement répartis. Malheureusement, les lignes de partage passent souvent par des situations historiques qui perdurent. Tout cela explique l'inquiétude persistante concernant le devenir de la culture kanak. Cette inquiétude est d'autant plus forte que Jean-Marie Tjibaou était parvenu à lui donner une unité, qui n'a pas résisté à son décès.

Le travail auquel nous avons contribué a transformé profondément un monde essentiellement rural et marginalisé qui essaie désormais de s'investir dans une société globalisée, même si tous les acteurs ne sont pas logés à la même enseigne. Pour moi, qui habite désormais à 22 000 kilomètres de la Nouvelle-Calédonie, l'appel au secours du Sénat coutumier n'en est pas moins particulièrement alarmant.

M. René Dosièrè, rapporteur. Quels éléments essentiels de la culture kanak vous semblent aujourd'hui propices au développement ? De ce point de vue, quels sont ses principaux points forts et ses principaux points faibles ?

M. Alain Rodet. Quelle part a pris le fait religieux dans l'évolution de l'identité culturelle que vous avez évoquée ?

M. Emmanuel Kasarhérou. Le fait religieux n'a pas eu le même impact selon les territoires. Sur les îles Loyauté, dont l'évangélisation fut précoce par rapport à la Grande Terre, il joue un rôle d'agrégation et de ferment très fort : une sorte d'alliance existe entre la chefferie et le pasteur, et la religion est perçue comme l'un des piliers de la coutume. Ce n'est pas du tout le cas sur la Grande Terre où la déchristianisation est plus avancée.

Cette réponse vaut aussi pour votre question, monsieur le rapporteur. Il est très difficile d'adopter une approche globale concernant un territoire qui compte vingt-huit langues différentes, sur lequel les enjeux sont toujours très localisés. L'une des constantes de la culture kanak est bien de toujours s'ancrer dans un espace rêvé de référence – ce n'est pas toujours l'espace vécu – qui donne naissance au nom et fournit la légitimité de la parole. Les enjeux sont souvent

ramenés à cet espace de référence avec, par exemple, ses questions de préséance des clans les uns sur les autres.

Finalement, cet ancrage dans le pays est probablement ce qui est le mieux partagé par tous les Calédoniens. Ce sentiment d'appartenance à une terre, répandu en Mélanésie où prédominent les îles hautes habitées depuis trois à dix mille ans, n'existe quasiment pas en Polynésie dont les habitants voyagent d'île en île. Il permet aussi d'agréger autour de soi ceux qui habitent près de chez soi. Une grande importance est accordée à la parole, à la capacité d'écoute liée à la coutume : il faut parler mais écouter également ce que dit l'autre, ce que l'on n'a pas toujours envie d'entendre. Cet ancrage terrien constitue bien un point de force en partage.

Si l'on cherche un point faible, on le trouvera certainement dans le fait que tout est lié à cette histoire de terre. Le sujet est particulièrement complexe sur la Grande Terre où une partie des sols n'a pas été rétrocédée et ne le sera probablement jamais : certains ont le sentiment d'avoir été sacrifiés au détriment d'autres qui ont récupéré leurs terres ancestrales. Des sentiments ambivalents vont s'exprimer de manière différente selon les lieux.

Il faut aussi parler de la capacité à intégrer le phénomène colonial et à l'intérioriser. Il est illusoire de vouloir se séparer d'une partie de soi-même lorsque des identités multiples vous constituent. Il faut, au contraire, apprendre à travailler avec ces dernières, les accepter, et en faire une force, un peu comme l'usage du mot « kanak » a été « retourné » par Jean-Marie Tjibaou. L'enjeu de mémoire et d'histoire constitue aujourd'hui le lien entre les communautés. Nous ne sommes pas face à une opposition simpliste entre Kanak et victimes de l'histoire : tout le monde est d'une certaine manière acteur et victime d'une histoire. L'histoire coloniale s'intègre progressivement à la perception que les acteurs ont d'eux-mêmes et des autres.

M. Philippe Gomes. La société kanak subit des chocs d'une violence inouïe car, aux effets de l'urbanisation et du salariat, il faut ajouter ceux des mouvements de population.

Alors qu'en 1988, à l'époque de la signature des accords de Matignon, 20 % de la population kanak était urbanisée, 40 % des Kanak habitent aujourd'hui dans des agglomérations. Même si le Kanak n'est pas sorti de sa culture et de son histoire, son rapport au monde a évolué. En ville, la notion d'individu est plus importante que dans la tribu, l'autorité coutumière se dilue, les enfants sont élevés différemment...

Plus de 80 % des Kanak vivaient autrefois selon un mode de vie fondé sur la pêche, la chasse, la culture et la tradition. Aujourd'hui, à la suite du développement des usines, beaucoup d'entre eux sont devenus salariés et acteurs de la vie économique du pays, échappant ainsi au monde traditionnel pour entrer dans un espace où chacun doit tâtonner pour trouver ses repères.

La création de l'usine du Nord a aussi poussé une partie de la population de la côte est à s'installer sur la côte ouest de la province Nord. Aujourd'hui, les premiers squats se développent dans ces territoires car les politiques de l'habitat n'ont pas été suffisantes pour répondre à la demande. L'usine du Sud a également attiré des Kanak du nord et des îles Loyauté, avec les problèmes liés à ces migrations.

En trente ans, grâce aux accords de Matignon, la société kanak est sortie d'un état « colonial » pour affronter le monde économique moderne. Elle est à coup sûr fragilisée, et elle a du mal à trouver ses propres repères dans une société de consommation individualiste.

J'ai évoqué « la » société kanak, mais je ne suis pas certain qu'elle ait jamais été une. En tout état de cause, ce n'est plus le cas aujourd'hui : une partie des Kanak a désormais pris le chemin des accords de Matignon et de Nouméa. Ils sont 1 500 à être passés par le programme « Cadres avenir ». Le nombre de bacheliers a été multiplié par cinq depuis 1988. Une part de la société kanak a réussi à s'insérer, à trouver sa voie professionnelle et son assise sociale. Une autre part importante de la société kanak est, hélas ! restée au bord du chemin. Pour elle, tout va trop vite.

C'est le destin de cette partie de la population qui est à l'origine de l'appel du Sénat coutumier alors que nous avons connu, cette année, des événements comme des attaques, voire des assassinats, par des Kanak désœuvrés de plus en plus jeunes. Leurs motifs sont crapuleux et non politiques, mais leurs actes coupables, parfois criminels, visant des Européens, sont susceptibles à un moment ou à un autre d'être instrumentalisés. L'incompréhension est générale : la société kanak s'exprimant au travers de son instance représentative dit elle-même qu'elle est perdue. À mon sens, l'appel du Sénat coutumier est « alarmant », comme l'a dit notre invité, mais encore davantage déchirant. Je l'entends comme un cri de désespoir.

M. Kasarhérou parle, à juste titre, du formidable travail qui a été accompli afin de reconstruire une mémoire kanak apportant des regards différents sur des événements majeurs de l'histoire du territoire, notamment la colonisation et les révoltes. De la même façon, un travail a été effectué autour des mémoires non kanak : celles des Calédoniens de souche européenne, issus de la colonisation pénale et de la colonisation libre désormais assumées après avoir été longtemps cachées, ou celles des diverses communautés, notamment asiatiques, qui ont travaillé en Nouvelle-Calédonie.

Mais, au final, existe-t-il une mémoire calédonienne ? Je serais moins positif que M. Kasarhérou sur ce sujet. Je crains que la mémoire commune du pays, assumée en tant que telle, ne soit pas une réalité. Il faut apprendre aux mémoires séparées et parfois heurtées, qui sont désormais reconstruites, à dialoguer et à tisser des liens afin de devenir une seule et unique mémoire, celle du pays. Nous sommes désormais sur le chemin de la reconnaissance d'un destin

commun et de la constitution d'une mémoire commune, mais nous sommes encore loin d'être à son terme.

La grande révolte kanak de 1878, le soulèvement d'un peuple autochtone à un moment de sa colonisation, constitue, par exemple, un fait du passé calédonien qui doit être assumé par l'ensemble des communautés comme un élément de leur histoire sans que cela ait vocation à les opposer. Nous n'en sommes malheureusement pas encore là : nous l'avons constaté, en 2014, avec le retour du crâne d'Ataï. Même si cette position n'a pas été majoritaire, certains non-indépendantistes ont instrumentalisé l'événement, estimant que le crâne d'un rebelle ayant tué des soldats français ne pouvait être considéré comme un élément de l'histoire du pays.

M. Emmanuel Kasarhérou. Il est vrai que les choses sont encore fragiles. L'effort doit être poursuivi.

M. Dominique Baert. Puisque nous entendons parler de « mémoires séparées », comment envisager la question du drapeau, élément fondamental du patrimoine et de l'identité d'un territoire et d'une population ?

M. Emmanuel Kasarhérou. Le drapeau kanak est une création récente. Il apparaît à un moment où les différentes identités kanak se sont agrégées pour faire front. Il a d'abord été un drapeau de combat et, en tant que tel, il a pu heurter un certain nombre de sensibilités. Beaucoup d'acteurs ont été surpris lorsqu'il a été hissé pour la première fois : peut-être des étapes intermédiaires ont-elles été brûlées, qui auraient permis de le faire mieux accepter ?

On le voit aujourd'hui flotter assez souvent. Pour moi, il s'agit plutôt d'un élément de fierté même si, à l'origine, ce n'est pas mon drapeau. Je le perçois comme un élément commun de l'identité kanak aux XX^e et XXI^e siècles. Il faut néanmoins veiller à ce qu'aucun regard ne soit heurté, et ne pas donner le sentiment que les choses sont tressées trop rapidement, sans quoi elles se désagrègent. Il faut que tous se reconnaissent dans ce drapeau qui flotte à côté du drapeau tricolore.

M. le président Dominique Bussereau. Les tribus arboraient-elles des marques de distinction quelles qu'elles soient – vêtements, oriflammes... ?

M. Emmanuel Kasarhérou. La distinction dont vous parlez ne se fait pas vraiment au moyen de symboles mais plutôt par la langue, par les noms de référents, comme les montagnes, auxquels on se rattache parce qu'ils constituent les éléments d'origine du groupe d'appartenance. Ce sont les véritables drapeaux. Tout cela est très immatériel, comme beaucoup d'éléments de la culture kanak.

M. Dominique Baert. Je trouve intéressant que vous puissiez à la fois dire que ce drapeau récent n'est pas le vôtre, et en même temps qu'il est pour vous un objet de fierté.

M. Emmanuel Kasarhérou. Lorsque j'étais plus jeune, ce drapeau était celui du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), et même, à l'origine, celui de l'Union calédonienne (UC). Ce qui était l'oriflamme d'une fraction de la population est progressivement devenu, au cours de l'histoire, le drapeau de tous. Aujourd'hui, je pense que tous les Kanak se retrouvent dans ce drapeau. Est-ce le cas de tous les Calédoniens ? Je n'en suis pas si sûr.

Une partie de la population s'est en tout cas réunie autour du symbole. Avec son histoire et ce qu'il représente, peut-il la rassembler dans sa totalité ? J'avoue que je n'en sais rien mais, pour l'instant, à mon sens, ce n'est pas encore le cas.

M. le rapporteur. Comment la culture kanak, qui a connu le développement que vous nous avez décrit depuis trente ans, est-elle partagée avec la population d'origine européenne ? Reste-t-elle un objet exclusivement kanak au statut quasiment folklorique ou donne-t-elle lieu à des échanges ? M. Philippe Gomes évoquait le fait que toutes les communautés ne parvenaient pas toujours à partager la même histoire : la culture kanak a-t-elle tendance à devenir une culture calédonienne ou reste-t-elle un objet spécifique ?

M. le président Dominique Bussereau. Les cultures non kanak, la culture européenne, vietnamienne ou indonésienne, l'histoire du bagne, intéressent-elles la population kanak ? Les considère-t-elle comme un élément de sa propre histoire ?

M. Emmanuel Kasarhérou. Le mot « kanak » agrège une pluralité. On se dit Kanak mais on parle tous des langues différentes. Il s'agit d'un phénomène culturel majeur dans toute la Mélanésie : la moindre île compte plusieurs langues dès qu'elle est occupée par quelques habitants. Il y a, dans cette partie du monde, un véritable goût pour le divers en même temps qu'une tolérance pour la diversité : ce n'est pas parce que l'on ne parle pas la même langue que l'on n'appartient pas au même groupe. De ce point de vue, la Nouvelle-Calédonie fonctionne comme une sorte de fédération.

Le monde kanak a le goût de la distinction, sans que cette dernière ait aucun caractère stigmatisant pour celui qui se distingue autrement – ce qui est vrai des langues vaut aussi, par exemple, pour les coutumes. Cette caractéristique, que j'ai retrouvée en Nouvelle-Guinée ou aux Îles Salomon, me semble propre à la Mélanésie : on peut avoir le sentiment d'être un, d'appartenir à la même terre, de faire coalition, malgré la pratique de langues différentes. Ce sentiment sert aujourd'hui de lien entre les différentes communautés de Nouvelle-Calédonie. Elles n'existent pas tant ensemble que les unes à côté des autres.

Contrairement à autrefois, je constate que l'on peut aujourd'hui écouter l'autre. Le travail de légitimation d'une identité et d'une histoire particulières a permis à la mosaïque calédonienne de prendre sens, même s'il ne peut être question que d'une mosaïque – ce qui est également vrai du monde kanak.

Personne ne pourra parler au nom des habitants d'un lieu s'il n'en vient pas lui-même, et s'il ne porte pas un nom qui le lui permet. Il existe un sentiment d'appartenance très fort à un élément du paysage et non à un ensemble. Nous avons affaire à une sorte d'esprit de clocher sans que le fait de parler plusieurs langues soit vécu comme un handicap : cela est plutôt considéré comme une richesse.

Le fort goût de la diversité constitue, en quelque sorte, le modèle d'agrégation du monde calédonien. Dès lors que l'on ne cherche pas à avoir une seule langue, une seule vision, un seul chef, une seule manière de voir le monde, il devient possible d'admettre que les autres puissent être différents sur tous ces plans mais qu'ils puissent vivre avec nous. La Mélanésie cultive sans doute là une valeur positive – je connais une île du Vanuatu, grande comme l'Île des Pins, où l'on pratique treize langues. Évidemment, l'appartenance à un espace unique est davantage perceptible dès lors que l'on en sort ; si l'on reste sur son territoire, les différences entre tel et tel versant de la montagne prédominent.

Dans ce contexte, je ne vois pas la Nouvelle-Calédonie adopter une langue unique ou une manière unique de voir les choses. Elle cultivera plutôt sa capacité à gérer les regards multiples et différents qu'elle pose sur le monde, et à vivre ensemble dans sa diversité.

Mme Sonia Lagarde. Je ne suis pas aussi radicale que M. Kasarhérou, qui estime que les Kanak dans leur ensemble se sont approprié le drapeau. Parce que nous avons d'abord affaire à un symbole de la lutte kanak, les Kanak qui ne sont pas indépendantistes ne se reconnaissent pas dans ce symbole. La recherche d'un drapeau commun et rassembleur aurait pu constituer une extraordinaire occasion de travailler ensemble. Encore aurait-il fallu que nous utilisions cette fenêtre de tir en temps voulu ! Cela n'a pas été le cas, et nous avons plutôt aujourd'hui un symbole qui nous divise.

Ce drapeau flotte sur le territoire, personne ne grimpera au mât pour l'amener. Néanmoins, il faut continuer à chercher ce fameux emblème commun, même si j'ai peur que les choses soient désormais compromises. Je le regrette car nous aurions pu converger ensemble vers un seul but : affirmer notre fierté d'être Calédoniens, que l'on soit Kanak, d'origine européenne ou d'ailleurs.

Avec son appel, le Sénat coutumier se fait écho du problème de la jeunesse kanak à la dérive. Il s'interroge sur une partie de cette population qui s'adonne de plus en plus à la consommation de cannabis. Les derniers chiffres de la police et de la gendarmerie sont inquiétants : la consommation de cannabis a augmenté de 139 % entre 2014 et 2015, et les cambriolages de 70 %. Nouméa est évidemment la première concernée, en raison du nombre de jeunes qui s'y retrouvent et du phénomène d'urbanisation des modes de vie kanak dont parlait M. Philippe Gomes. Mais l'ensemble du territoire est touché. Certaines zones sont même pratiquement devenues des zones de non-droit. Il y a eu des caillassages à Canala et à Thio ; un gendarme est caillassé tous les trois jours. Dix-sept

gendarmes ont été blessés en 2014, et trente-cinq en 2015. Le procureur de la République estime miraculeux que nous n'ayons pas à déplorer la mort de l'un d'entre eux.

Nous avons un vrai souci avec une partie de la jeunesse kanak, celle qui vit en ville, mais aussi celle des tribus où l'on enregistre désormais des cambriolages. Le respect de la coutume ne l'empêche plus ! Le Sénat coutumier en vient à aborder le problème et à demander, comme il le fait depuis longtemps, le retour à la sanction coutumière aujourd'hui interdite. À vrai dire, plus personne ne sait plus comment résoudre le problème.

La société kanak de Nouméa est plongée dans un monde urbain sans rapport avec la coutume, qui n'a plus rien à voir avec la vie tribale. Cette perte de repères pose des difficultés. Des jeunes déscolarisés se retrouvent dans la rue, notamment en raison du double effet de la coutume et de la pénurie de logements. En effet, la tradition exige que les Kanak qui disposent d'un appartement hébergent les membres de leur famille qui affluent vers la ville. Les deux ou trois-pièces sont alors occupés par quatre ou cinq adultes, et les enfants se retrouvent à l'extérieur.

Les coutumiers sont confrontés à un véritable problème de violence et à des dérapages, sans oublier la question des suicides évoquée par M. Kasarhérou. Nous ne devons pas faire l'impasse sur la vérité : le centre pénitentiaire de Nouméa est aujourd'hui en majorité rempli par les Kanak...

M. le président Dominique Bussereau. Et les Wallisiens !

M. le rapporteur. Ce qui n'est pas nouveau !

Mme Sonia Lagarde. Ce qui l'est davantage, c'est notre problème avec une partie de la jeunesse kanak. Sans dresser un tableau sombre, je m'interroge sur l'avenir. Comment pouvons-nous construire sur de telles bases ? Il faut faire de la prévention ; les communes s'en chargent, je suis bien placée pour le savoir – je viens de recruter quatre éducateurs à la mairie de Nouméa –, mais la sécurité est aussi l'affaire de l'État, qui n'abonde plus en fonctionnement les contrats de développement ou les contrats d'agglomération. Sans cette aide nationale, comment les communes et les provinces, dont c'est la compétence, pourront-elles activer le levier de la prévention ?

M. Emmanuel Kasarhérou. Je vous remercie pour votre invitation. Je n'ai plus qu'à souhaiter que vos travaux soient fructueux et que la Nouvelle-Calédonie trouve la voie d'une sortie des accords sans emprunter les chemins de traverse qu'elle a malheureusement arpentés par le passé.

M. le président Dominique Bussereau. C'est nous qui vous remercions, monsieur Kasarhérou.

AUDITION DE M. JEAN-CHRISTOPHE GAY, PROFESSEUR DE GÉOGRAPHIE À L'UNIVERSITÉ DE NICE SOPHIA ANTIPOLIS, COORDINATEUR DE L'ATLAS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

(2 février 2016)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Dans le prolongement de l'audition précédente nous avons le plaisir de recevoir M. Jean-Christophe Gay, professeur à l'Université de Nice Sophia Antipolis. Il est spécialiste des zones insulaires, ultramarines et tropicales – en particulier de l'Océanie –, et auteur d'un ouvrage bien connu : *La Nouvelle-Calédonie, un destin peu commun*. Notre mission d'information a souhaité bénéficier d'un éclairage non seulement politique, mais aussi géographique et historique. Je vais être, hélas, contraint de vous quitter ; M. Dosière, rapporteur de la mission, présidera cette séance.

Présidence de M. René Dosière, rapporteur.

M. René Dosière, président. J'ai été frappé, monsieur Gay, par le regard que vous portez dans votre ouvrage sur le développement économique de la Calédonie : économie de comptoir, assistanat... Votre analyse, peut-être réaliste, n'en est pas moins dure. Quels sont, de votre point de vue, les rééquilibrages à effectuer ?

M. Jean-Christophe Gay, Professeur à l'Université de Nice Sophia Antipolis. L'ouvrage que j'ai consacré à la Nouvelle-Calédonie porte pour partie sur les inégalités socio-spatiales et sur les rééquilibrages à effectuer, bien que cette notion de « rééquilibrage » soit encore assez floue. Apparue après les accords de Matignon, elle a légitimé le volontarisme de l'État et rassuré la population. Il s'agissait de rendre plus équitable la répartition entre les hommes et les territoires des richesses, des pouvoirs, des équipements et des aptitudes. C'est cette politique de rééquilibrage qui explique l'insertion dans le formulaire de recensement de la population calédonienne d'une question – validée par la CNIL – portant sur l'origine ethnique, puisque l'Accord de Nouméa introduit des mesures de discrimination positive. Les données relatives à l'appartenance ethnique permettent d'évaluer la pertinence et les effets des politiques publiques.

Après plus de vingt ans d'action en ce sens, le bilan demeure mitigé et les inégalités socio-communautaires particulièrement fortes en Nouvelle-Calédonie. Les données recueillies lors du recensement de 2009 révèlent, par exemple, que plus de la moitié de la population européenne est titulaire du baccalauréat ou d'un diplôme supérieur, contre 12 % seulement de la population kanak. L'écart de niveau éducatif est d'autant plus profond que ces données sous-estiment la réalité, compte tenu du fait que les Kanak s'orientent majoritairement vers les baccalauréats professionnels et technologiques et non vers le baccalauréat général. En tout état de cause, cet écart est beaucoup plus important qu'en métropole où,

selon l'enquête « Trajectoire et origines » effectuée par l'Institut national d'études démographiques en 2008, le niveau de qualification varie de 1 à 1,5 tout au plus entre les enfants de Français et les enfants d'immigrés venus d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne. En Nouvelle-Calédonie, il varie de 1 à 4 selon qu'il s'agit de populations d'origine européenne ou de Kanak. C'est un écart impensable en métropole. De surcroît, ces inégalités de formation augmentent de manière exponentielle à mesure que s'élève le niveau de qualification : un Européen sur cinq détient un diplôme de deuxième ou troisième cycle universitaire contre un Kanak sur cent, soit un écart considérable de 1 à 20.

Cet état de fait entraîne naturellement des conséquences sur l'emploi : les ouvriers représentent près de 50 % des actifs wallisiens et futuniens contre 10 % seulement des actifs européens, soit un écart de 1 à 5. En outre, la situation des femmes a l'effet d'un miroir déformant de ce contexte socio-professionnel très inégalitaire : 70 % des femmes kanak qui travaillent sont employées à domicile – pour des travaux de ménage ou de garde d'enfants – ou comme ouvrières, preuve que le prolétariat kanak est très nombreux. Pour s'en rendre compte, il n'est que de constater que les autobus qui circulent dans Nouméa sont principalement utilisés par des Kanak : ils représentent environ deux tiers des passagers, dont une majorité de femmes. Il s'agit d'une clientèle captive et non motorisée qui, chaque matin, se rend généralement dans les quartiers sud. Autrement dit, le système de transports en commun de Nouméa – qui, s'il s'est beaucoup amélioré ces dernières années, reste perfectible – est surtout utilisé par défaut par une population ouvrière et kanak.

Autre indicateur : lors du recensement de 2014, 39 % des Calédoniens se sont déclarés Kanak – et 43 % se sont même déclarés Kanak et d'une autre communauté. Or, le Sénat coutumier estime que 85 % des prisonniers détenus au centre pénitentiaire de Camp Est sont kanak, soit le double de leur part dans la population. L'insécurité routière reflète également ces inégalités : avec 25 morts pour 100 000 habitants, la Nouvelle-Calédonie connaît un taux moyen d'insécurité routière supérieur à celui de l'Afrique – environ 16 morts pour 100 000 habitants – et plus encore à celui de la France ou de la Nouvelle-Zélande – un pays de densité de population comparable – où ces taux sont de 5 et 6 pour 100 000 respectivement. Or, en Nouvelle-Calédonie, la grande majorité des victimes et des responsables des accidents de la route sont des Kanak ou des Océaniens. Il est vrai qu'une partie – heureusement minoritaire – de la jeunesse kanak, droguée et alcoolisée, est à la dérive, en particulier dans le Grand Nouméa. Contrairement à l'époque de l'insurrection, dans les années 1980, où elle vivait pour l'essentiel en brousse, la population kanak vit désormais pour moitié dans la province Sud et à 40 % dans la métropole nouméenne. Coupée de ses racines, y compris linguistiques, elle peine à s'intégrer à la ville. La formation et l'encadrement des jeunes Kanak constituent un véritable défi.

J'en viens aux inégalités spatiales, entre communes notamment, qui atteignent elles aussi une amplitude inimaginable en métropole, même entre les communes-centre et les banlieues les plus marginalisées. En effet, le nombre de

diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur peut varier de 1 à 8 voire 10 selon que l'on se trouve dans les communes du nord comme Poum, Ouegoa, Pouébo ou Hienghene, ou au contraire dans les communes du sud comme Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa ou Paita. Ce sont les résultats du recensement de 2009 ; les données du recensement de 2014 ne sont pas encore pleinement disponibles, mais les premières extractions indiquent que ces écarts n'ont guère évolué. La carte des inégalités éducatives est le calque presque parfait de la carte de la part des Kanak dans la population totale : plus cette part est élevée, plus celle des diplômés est faible. Ajoutons-y la carte électorale, en l'occurrence celle des élections provinciales de mai 2014 : le vote étant largement communautaire en Nouvelle-Calédonie, la répartition du vote indépendantiste correspond peu ou prou à celle de la population kanak.

Pour affiner l'analyse des effets produits par les politiques publiques déployées depuis vingt ans afin de lutter contre les inégalités spatiales, comparons les résultats des recensements de 1989 et de 2009 : les écarts entre communes se creusent profondément, les communes pouvant être différenciées selon deux critères principaux. Le premier tient à la disparité de leurs ressources, le second à leur base économique – soit que leurs ressources proviennent de transferts de fonds publics, soit qu'elles découlent de l'activité minière ou touristique. Autrement dit, plutôt que d'atténuer les inégalités, les politiques publiques n'ont fait que les renforcer. Le territoire de la Nouvelle-Calédonie peut ainsi se diviser en quatre grands ensembles : le couloir central est une région dynamique et prospère surtout habitée par les Européens ; la diagonale minière s'étend du sud-est au nord-ouest et sa richesse repose sur l'activité extractive ; la ceinture périphérique, du Grand Nord aux îles Loyauté, se compose de communes marginalisées où les indicateurs négatifs s'accumulent ; l'île des Pins, enfin, est la seule partie du territoire où l'activité touristique fonctionne bien.

Le tourisme, justement, recèle un potentiel sous-exploité et n'a pas les effets redistributifs qu'il produit ailleurs. C'est à Nouméa que le nombre de nuitées est le plus élevé ; en d'autres termes, les touristes qui visitent la Nouvelle-Calédonie dépensent leur argent là où il est le moins nécessaire, tandis que la brousse et les îles demeurent peu fréquentées. C'est un véritable gâchis : avec son potentiel extraordinaire, la Nouvelle-Calédonie pourrait être un nouveau Hawaï – un archipel qui accueille sept millions de touristes par an. La Nouvelle-Calédonie n'en reçoit que 100 000, dont un quart de voyageurs d'affaires – disons donc 75 000 touristes – et, depuis trente ans, la progression de ce flux est plus faible que dans tous les autres archipels du Pacifique. En clair, la Nouvelle-Calédonie n'utilise pas suffisamment le tourisme, une activité qui, lorsqu'elle est conduite de manière intégrée et intelligente, permet pourtant de limiter l'exode rural et de maintenir les populations sur place.

Les disparités qui existent entre les différents quartiers de Nouméa reproduisent celles qui caractérisent l'ensemble du territoire. Il ne s'est produit aucune amélioration des écarts séparant les quartiers nord – pauvres, squattés, de peuplement surtout océanien – et les quartiers sud, les plus prospères. Bien au

contraire : les inégalités se sont renforcées en raison d'un double processus de « taudification » des quartiers nord et de la presque île de Nouville, et de « gentrification » des quartiers sud où sont arrivés des habitants plus fortunés et mieux formés. La carte des taux d'équipement informatique des ménages et de raccordement au réseau électrique fait nettement apparaître les quartiers où dominent les squats : Ducos, Nouville, Tindu, Koumourou. Les cartes de la répartition des niveaux de diplôme et du taux de personnes nées en Nouvelle-Calédonie peuvent aisément lui être superposées : s'y révèle la même distinction entre quartiers nord et sud, pourtant très proches les uns des autres. Nouméa est une ville à recoudre.

M. René Dosière, président. Nous vous remercions, monsieur Gay, de nous avoir livré cette vision synthétique et tout à fait frappante, quoique réductrice. Je retiens que les inégalités, selon vous, ne diminueraient pas, bien au contraire ; elles se maintiendraient, voire s'accroîtraient. Qu'en pense notre collègue Sonia Lagarde, qui est également maire de Nouméa ?

Mme Sonia Lagarde. Je ne suis pas en accord avec certains des éléments qui nous ont été présentés. L'action publique conduite entre 1989 et 2009 n'aurait, nous dites-vous, guère produit de résultats, sinon – ce que vous avez omis de mentionner – que d'améliorer les quartiers sud et à peine les quartiers nord. Nous aurions ainsi créé un déséquilibre dans la ville : je partage ce sentiment. La campagne municipale de 2014 est encore toute fraîche : j'avais précisément choisi un slogan engageant à rééquilibrer les quartiers nord par rapport aux quartiers sud. Vous évoquez les squats qui prolifèrent dans des zones non raccordées au réseau électrique : ils existent en effet, mais je précise qu'il s'agit de terrains squattés. Le maire que je suis n'entend pas les électrifier – et comment le pourrais-je d'ailleurs, puisqu'ils n'appartiennent pas à la commune mais, pour la plupart, à la Nouvelle-Calédonie ou à des bailleurs sociaux.

Certes, il faut rééquilibrer les quartiers de Nouméa. Soyons précis, néanmoins : les quartiers sud que vous évoquez sont bien souvent peuplés de métropolitains arrivés il y a quelques années seulement, les Calédoniens de souche étant plus nombreux dans les quartiers ouest et est. Quoi qu'il en soit, il est incontestable qu'il faut agir davantage pour les quartiers nord – c'est ce à quoi je me suis engagée pendant la campagne et que j'essaie désormais de faire chaque jour. À la veille de discussions importantes pour l'avenir institutionnel du territoire, il est inacceptable de conserver un chef-lieu à deux vitesses caractérisé par une véritable fracture sociale. Je ne cesse donc de rechercher des équilibres : nous avons entamé des travaux d'amélioration des trottoirs et de la voirie, de construction d'une médiathèque à Ducos et d'un *skatepark* pour ces jeunes des quartiers nord qui ne prennent pas l'autobus pour se rendre dans les *skateparks* des quartiers sud. Nous créons des pistes cyclables et des aires d'exercice physique, qui ont remporté un franc succès dans les quartiers sud. Surtout, j'ai décidé de transformer la place des Cocotiers en faisant élaguer les bosquets. Cette enfilade de places, centre vital de la ville, s'était muée en *no man's land* que personne ne traversait plus en raison de l'insécurité qui y régnait. Depuis que la pelouse y est

replantée et que le lieu est redevenu accessible, je songe chaque jour en le contemplant par ma fenêtre que le temps est venu que les intellectuels cessent de s'interroger sur le « destin commun » – expression à laquelle je préfère d'ailleurs celle de « destin partagé » qui a davantage de sens, car elle implique le partage. Ces places sont réinvesties par des Kanak : les femmes y viennent avec leurs enfants et étalent leurs nattes sur les pelouses, les touristes y déjeunent, les personnes qui travaillent en centre-ville y passent. Je m'enorgueillis de pouvoir ainsi et si facilement donner corps à ce « destin partagé » ; c'est tout le sens du combat quotidien que je mène pour améliorer les quartiers nord afin que les gens s'y sentent bien. Dès lors que chacun se sentira bien dans son quartier, qu'il soit du nord ou du sud, de sorte que le sud n'exerce plus le même attrait, j'aurai réussi une partie de mon mandat.

Les premiers résultats concrets apparaissent. Pendant de nombreuses années, personne n'est parvenu à rassembler autour d'une table des acteurs aussi importants que les propriétaires fonciers de la zone de Nouville, par exemple. C'est pourtant le plus grand espace disponible dans la ville et, de surcroît, une zone stratégique. Pendant longtemps, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a satisfait aux demandes des uns et des autres au point que cette zone stratégique est devenue un fourre-tout dont on ne sait plus la vocation : éducative, puisqu'elle abrite l'université et un lycée, ou sanitaire, puisque s'y trouve le centre hospitalier spécialisé et qu'une clinique y est en construction, ou encore historique, puisque c'est là que se situent les vestiges du bagne. Conformément à une promesse faite pendant la campagne, nous avons réussi à réunir les propriétaires, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, la province Sud, la ville de Nouméa dans une moindre mesure et, enfin, l'État, dont la propriété foncière se limite au centre pénitentiaire. La prouesse que nous souhaitons réaliser consistera demain à faire cesser l'aménagement anarchique et à libérer du foncier pour favoriser l'accession à la propriété et la construction de logements.

Tout, en effet, nous ramène à cette question fondamentale : nous n'avons construit ni assez ni bien. Faisons preuve d'intelligence : les bailleurs sociaux doivent cesser de construire, de même que la province Sud doit renoncer à bâtir à tout-va sans réfléchir aux infrastructures urbaines qui doivent accompagner les logements, comme c'est le cas dans les quartiers nord où les fortes densités se traduisent par la création de ghettos. Lorsque la chambre territoriale des comptes a dénoncé l'insuffisance du nombre de logements construits, l'ancien président de la province Sud, M. Philippe Gomes, a décidé, entre 2004 et 2008, de passer de 350 à 1 000 logements construits par an ; ce fut fait, mais sans y réfléchir. C'est pourquoi, alors même que nous manquons de foncier, nous devons aujourd'hui bâtir les infrastructures qui permettront demain aux Nouméens de se sentir bien, faute de quoi nous nous heurterons à de graves difficultés dues au fait que nous aurons créé des ghettos.

M. Guy Geoffroy. Il y a selon vous, monsieur Gay, de multiples facteurs qui expliquent que les inégalités persistent et se recoupent mutuellement en dépit d'actions qui, quoique réelles, n'ont pas permis de les gommer. Philippe Gomes

nous rappelait lors de la précédente audition qu'il ne faut toutefois pas négliger la forte augmentation du nombre de Kanak qui ont quitté la vie en tribu pour la ville et, parmi eux, le nombre élevé de personnes ayant changé de système économique en entrant dans une activité salariée.

Notre mission d'information a pour objectif d'explorer les perspectives qui s'offrent à la Nouvelle-Calédonie et la place que les parlementaires français peuvent prendre à cet égard. Comment pouvez-vous, dans ce contexte, éclairer le chemin de la sortie des accords de Nouméa ? Faites-vous le constat que la situation est totalement figée malgré quelques évolutions et que la sortie partagée des accords de Nouméa est difficile, voire très difficile à envisager aujourd'hui ? Au contraire, malgré les inégalités que vous signalez et du fait des évolutions constatées par ailleurs, ces perspectives de sortie des accords correspondent-elles à « l'esprit de Nouméa » ?

M. Jean-Christophe Gay. Même si j'ai dressé un constat apparemment négatif, je suis bien conscient des évolutions qui se sont produites. N'oublions pas quelle était la situation initiale ! La Nouvelle-Calédonie a sans doute connu le pire système colonial qu'ait produit la France. Ce n'est qu'en 1962 qu'un Kanak a obtenu le baccalauréat pour la première fois. Le système d'enseignement calédonien n'a formé aucun Félix Éboué, aucun Gaston Monnerville, aucun Aimé Césaire. Le premier véritable cadre kanak, Jacques Iékawé, a émergé dans les années 1980. Autrement dit, la Nouvelle-Calédonie vient de très loin et sa situation s'est considérablement améliorée.

De plus, cette évolution n'est pas propre à la Nouvelle-Calédonie : les disparités territoriales entre la métropole et les campagnes existent dans presque toutes les îles et tous les pays de la zone tropicale ; il ne faut donc pas incriminer les politiques menées par les uns et les autres. Le phénomène de ghettoïsation ne se produit pas qu'à Nouméa, mais aussi dans des villes d'Amérique du Nord ou d'Europe.

Les pouvoirs publics ont consacré des sommes considérables à la Nouvelle-Calédonie, mais peut-être pas toujours en les ciblant avec pertinence. La province Sud et le Grand Nouméa constituent aujourd'hui le nœud du problème. Les « jacqueries » rurales, que d'aucuns évoquaient péjorativement dans les années 1980, ne sont plus d'actualité, et pour cause : les Kanak ne vivent plus majoritairement en brousse, mais en nombre croissant à Nouméa où, déracinés, privés de l'encadrement de la tribu, ils se trouvent, parfois, sous l'emprise de la drogue et de l'alcool, à l'origine de flambées de violence et d'insécurité. C'est là qu'il faut porter les efforts. Je ne mets aucunement en cause la politique conduite par Mme Lagarde ; je constate simplement que l'aménagement du Grand Nouméa, une agglomération qui concentre les deux tiers de la population de la Nouvelle-Calédonie et 80 % de sa richesse, constitue le cœur du problème.

Sans contester la clé de répartition, j'estime que, si la France métropolitaine est surfiscalisée, l'outil fiscal est sous-utilisé en Nouvelle-

Calédonie. Il existe dans ce domaine une marge de manœuvre permettant de recueillir davantage de fonds pour concentrer l'action publique sur les quartiers nord et la cohérence d'ensemble du Grand Nouméa. L'intercommunalité n'en est qu'à ses premiers balbutiements. Les communes-dortoirs qui se développent sans plan d'aménagement illustrent bien le problème de gouvernance que connaît l'agglomération.

M. René Dosière, président. Vous soulignez à juste titre, dans votre exposé et dans votre ouvrage, que la Nouvelle-Calédonie part de très loin, ce qui explique les fortes inégalités actuelles que n'ont jamais connues les anciennes colonies africaines, où ont émergé des élites – y compris des députés, comme Félix Houphouët-Boigny. Ce ne fut pas le cas en Nouvelle-Calédonie, où les Kanak sont demeurés cantonnés en tribus pendant très longtemps. Les choses évoluent, néanmoins. Il est important que nous profitons de cette vision spatiale et sociale qui montre tout ce qui reste à faire.

M. Jean-Christophe Gay. Il me semble que le système d'enseignement n'est pas adapté à la population kanak. Elle connaît un échec scolaire massif dont les responsables publics devraient tenir compte en vue d'intégrer davantage, non seulement les Kanak, mais aussi les Wallisiens et les Futuniens, qui sont eux aussi en situation d'échec profond puisque 14 % d'entre eux seulement obtiennent le baccalauréat.

M. René Dosière, président. Sauf erreur de ma part, la Nouvelle-Calédonie est désormais pleinement compétente en matière d'enseignement.

Mme Sonia Lagarde. En effet : la compétence de l'enseignement primaire lui a été confiée voici déjà plusieurs années, et celle de l'enseignement secondaire en 2012.

M. René Dosière, président. Quant à la fiscalité, c'est un domaine dans lequel le territoire est compétent depuis soixante-dix ans : pas un centime de l'impôt levé en Nouvelle-Calédonie n'est destiné à la métropole. Comme en Polynésie, l'État ne peut donc pas intervenir en la matière.

M. Jean-Christophe Gay. Le système d'impôt sur le revenu, qui date des années 1980, est tout à fait archaïque.

M. René Dosière, président. Au moins a-t-il le mérite d'exister, contrairement à la Polynésie !

Je vous remercie, monsieur Gay, d'avoir développé devant nous une dimension qui n'est que rarement abordée dans notre enceinte et que nous devons pourtant conserver à l'esprit.

AUDITION DE MM. THOMAS DEVEDJIAN, DIRECTEUR DÉLÉGUÉ DE LA SOCIÉTÉ ERAMET, ET JEAN DE L'HERMITE, DIRECTEUR JURIDIQUE

(28 juin 2016)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Nous remercions messieurs Devedjian et de L'Hermitte de venir éclairer notre mission d'information sur la situation de l'économie du nickel ainsi que sur celle d'Eramet et de la société Le Nickel (SLN).

Le contexte est compliqué. L'annonce d'une importante aide financière de l'État par le Premier ministre avait constitué un message d'espoir, mais nous avons l'impression que cela se heurte à un certain nombre de difficultés. La décision de la Société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI) à cet égard nous inquiète beaucoup alors que, d'après un article paru ce matin dans *Le Figaro*, la SLN serait au bord de la faillite. Lors de la visite du Premier ministre, nous avons aussi entendu des craintes concernant l'avenir de vos concurrents, Glencore et Vale.

Au-delà des éventuelles conséquences économiques et sociales, cela suscite des inquiétudes quant à la situation politique, car chacun sait qu'il est plus facile de régler les problèmes institutionnels en Nouvelle-Calédonie lorsque le nickel va bien que lorsqu'il va mal. Cela vaut d'ailleurs pour tous les pays ou régions du monde dont l'économie est dominée par une production donnée.

M. Thomas Devedjian, directeur délégué de la société Eramet. Je vais essayer de résumer les derniers événements sous le contrôle de Jean de L'Hermitte.

Le capital de la SLN est détenu à 56 % par le groupe Eramet, à 34 % par la STCPI qui regroupe les trois provinces calédoniennes, et à 10 % par Nisshin Steel. La SLN a pu se financer par elle-même jusqu'à la fin de l'année 2015. En raison de la chute brutale des cours du nickel – ils ont été divisés par deux en 2015 –, la SLN a été contrainte de consommer une part très significative de sa trésorerie, de l'ordre de 20 millions d'euros par mois. À la fin de l'année 2015, elle avait épuisé l'ensemble de la trésorerie disponible. Il a fallu que le groupe Eramet s'organise pour financer sa filiale, ce à quoi il était disposé, avec un premier financement de 120 millions d'euros en décembre 2015. Actionnaire majoritaire mais pas unique, il a également sollicité ses coactionnaires, la STCPI et Nisshin Steel : l'un et l'autre ont décliné. Le groupe s'est donc retrouvé à financer seul la SLN, alors qu'il voyait sa propre situation financière se détériorer compte tenu du contexte général des matières premières.

Le 17 février 2016, les 120 millions d'euros presque intégralement consommés, le conseil d'administration d'Eramet a décidé un financement

complémentaire de 30 millions d'euros à la SLN, ce qui a porté l'avance à 150 millions d'euros. Il a toutefois posé deux conditions : d'une part, une participation au financement de la SLN de son autre actionnaire important, la STCPI, à hauteur de sa quote-part : d'autre part, la mise en œuvre par la SLN d'un plan significatif de réduction des coûts.

Je vous donne quelques chiffres. La SLN consomme environ 20 millions d'euros de trésorerie par mois, soit 250 à 300 millions d'euros par an. Le cours du nickel est actuellement d'environ 4 dollars la livre. Le coût de production de la SLN hors investissement s'établit à 6 dollars la livre. Si l'on ajoute les investissements de maintenance, qui représentent environ 1 dollar supplémentaire par livre, cela nous amène à un coût de production total de l'ordre de 7 dollars la livre. Il est très supérieur au prix du nickel sur le marché : vous imaginez les difficultés auxquelles est confrontée la SLN.

Face à cette situation, le groupe a mis en place le plan de réduction des coûts que j'ai évoqué, dont l'objectif est de ramener le coût de production de 6 à 4,50 dollars la livre au début de l'année 2018. Si ce plan réussit et que les cours du nickel remontent légèrement, nous ne serons plus très loin de l'équilibre. Le premier défi que doit relever la SLN aujourd'hui est de mettre en œuvre ce plan au cours des dix-huit prochains mois.

Des échanges nourris ont eu lieu entre Eramet et la STCPI concernant la deuxième condition, à savoir l'apport d'un financement à la SLN par la STCPI. Ces discussions se sont conclues à la fin du mois d'avril par la visite en Nouvelle-Calédonie du Premier ministre. À cette occasion, le Premier ministre a annoncé que l'État était disposé, d'une part, à prêter 200 millions d'euros à la STCPI, laquelle prêterait ensuite la même somme à la SLN, et, d'autre part, à garantir à hauteur de 70 à 80 % les emprunts destinés à financer la centrale électrique appelée à remplacer celle qui alimente actuellement l'usine métallurgique de la SLN – âgée de plus de quarante ans, elle arrive en fin de parcours. Ces deux annonces du Premier ministre ont donné de la visibilité en ce qui concerne le financement et la pérennité de la SLN.

Par la suite, le conseil d'administration d'Eramet a accordé un nouveau financement de 40 millions d'euros à la SLN, ce qui a porté l'avance à 190 millions. Cela doit lui permettre de tenir jusqu'au 30 juin. La trésorerie de la SLN sera alors intégralement consommée, d'où la nécessité d'un nouveau financement qui doit être, en principe, celui qu'a annoncé le Premier ministre. Le délai entre avril et juin devait permettre à l'État et à la STCPI de conclure un accord. Comme vous le savez, des discussions ont eu lieu sur les modalités de ces prêts.

M. le président Dominique Bussereau. Qui a participé à ces discussions : le groupe Eramet, la STCPI, l'État à travers le haut-commissaire de la République ?

M. Thomas Devedjian. Le groupe Eramet n'est pas intervenu dans ces discussions : elles se sont tenues strictement entre l'État et la STCPI. Nous avons pris l'engagement de compléter le financement en concluant nous-mêmes une nouvelle convention de prêt avec la SLN, dès que les deux prêts en question – entre l'État et la STCPI d'une part, entre la STCPI et la SLN d'autre part – seraient en place.

M. Jean de L'Hermite, directeur juridique de la société Eramet. J'apporte quelques éléments complémentaires de contexte en revenant notamment sur le passé. La situation de trésorerie négative actuelle est tout à fait inédite dans l'histoire de la SLN, en tout cas dans les vingt-cinq dernières années. L'entreprise se retrouve plus ou moins dans la même situation qu'au début des années 1980, lorsque l'État l'a reprise à la famille Rothschild. Au cours de toute la période pendant laquelle le groupe Eramet s'est constitué et a progressivement crû en taille, il y a eu de bonnes et de mauvaises années pour le cours du nickel, mais la trésorerie nette de la SLN a toujours été positive. Elle ne s'est jamais endettée. La situation est donc paradoxale : le bilan de la SLN à la fin de l'exercice 2015 ne fait pas apparaître d'endettement significatif mais, dans le même temps, elle est confrontée à une crise de liquidités au point de mettre en cause sa survie immédiate. La dégradation du marché du nickel est sans précédent par rapport aux creux que ce marché a pu connaître ces vingt-cinq ou trente dernières années. Nous sommes en présence, non d'un problème conjoncturel auquel nous pourrions apporter des réponses rapides, mais d'une crise qui ressemble à celle des années 1970.

M. le président Dominique Bussereau. Dans ce contexte de crise, la situation de la SLN n'est-elle pas aggravée par une certaine obsolescence de l'outil industriel, en particulier de la centrale électrique ?

M. Thomas Devedjian. Il ne faut pas donner à cette centrale plus d'importance qu'elle n'en a. Le vrai problème tient à son âge. Certes, elle pose une petite difficulté en termes de compétitivité, mais c'est un élément parmi d'autres dans la situation de la SLN. On entend souvent que l'entreprise serait beaucoup plus compétitive si elle avait construit la centrale au charbon dont on parle depuis plusieurs années. Malheureusement, ce n'est pas vrai. Je vous donne, là aussi, quelques chiffres. Si nous avions réalisé cette centrale, nous aurions gagné, en dépenses opérationnelles, un demi-dollar la livre sur le coût de production qui s'élève, je le rappelle, à 6 dollars. Ce n'est pas un gain très significatif. D'autant qu'il aurait fallu financer la construction de la centrale dont le prix était estimé, à l'époque, à environ 900 millions d'euros. Il aurait donc fallu emprunter et rembourser, l'amortissement de la dette correspondante représentant 1 dollar la livre pendant dix ans. Au total, cela aurait coûté 0,50 dollar la livre supplémentaire pendant dix ans. Cela aurait donc dégradé la compétitivité de la SLN pendant les dix premières années. Au bout de dix ans, si tout s'était bien passé, nous aurions gagné un demi-dollar la livre, ce qui n'est pas de nature à lui seul à restaurer la compétitivité de la SLN.

Certes, cette centrale n'est pas la plus compétitive de la planète, mais elle fonctionne au fioul : avec la baisse des cours du pétrole, le coût de l'énergie est relativement favorable par rapport à ce que nous avons connu auparavant. Le vrai problème de la centrale, je l'ai dit, c'est qu'elle arrive en bout de course. On peut se poser la question de sa prolongation au-delà de 2021, sachant qu'il faut plusieurs années pour construire un nouvel équipement. Dès lors, l'ensemble des parties prenantes s'interroge, légitimement, sur la poursuite de l'activité de la SLN car, sans source d'énergie, l'usine de Doniambo ne peut pas fonctionner. En tout cas, il faut distinguer la question du maintien de la centrale et de la pérennité de la SLN de celle de la compétitivité. La centrale n'est pas une question négligeable en termes de compétitivité, mais elle ne fournit pas non plus l'essentiel de l'explication.

Actuellement, si vous classez l'ensemble de l'industrie du nickel en dix déciles en fonction du niveau des coûts, du plus favorable au moins favorable, la SLN se situe dans le huitième décile. Or 70 % de la profession perd aujourd'hui de l'argent. La SLN fait donc partie des « mauvais élèves » de la classe. La faiblesse de sa compétitivité ne tient pas seulement à la centrale, mais à un ensemble de facteurs : la teneur du minerai, la distance entre les mines et l'usine, la logistique et les transports, le coût de la main-d'œuvre, etc. Tous ces points font l'objet du plan de réduction des coûts engagé.

M. Jean de L'Hermite. Cette faiblesse tient aussi au prix de l'énergie « tout compris » payé aujourd'hui par la SLN. S'il est exact qu'il y a actuellement un effet d'aubaine dû au faible coût du fioul, il est tout aussi exact que l'hydroélectricité que nous achetons à la Société néo-calédonienne d'énergie (ENERCAL), en complément de celle que produit la centrale au fioul, a vu son prix multiplié par six ou sept en 2013. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, tutelle de l'opérateur ENERCAL qui exploite notamment le barrage de Yaté construit dans les années 1950, a décidé d'appliquer la formule de révision des prix prévue dans le contrat de concession de 1957. Il avait ses raisons pour cela, et nous ne contestons pas la légalité de cette décision. Simplement, elle a un impact de l'ordre de 30 millions d'euros par an sur les comptes de la SLN.

C'est dire si la SLN est sensible au coût de l'énergie. Il s'agit d'un élément central pour elle en termes de compétitivité. Rappelons que la pyrométallurgie, qui consiste à faire fondre du minerai dans des fours, consomme beaucoup d'énergie. La réponse au problème de compétitivité de la SLN dépend de toute une série de décisions : construire une nouvelle centrale est certainement un élément clé, puisque la centrale actuelle fournit la majeure partie de l'énergie que consomme la SLN, mais il y a d'autres paramètres d'environnement.

La construction préalable de la nouvelle centrale n'aurait absolument pas atténué la crise de liquidités que connaît aujourd'hui la SLN, elle l'aurait même légèrement aggravée. En revanche, cette construction est nécessaire à la pérennité de la SLN en tant qu'opérateur métallurgique au-delà du début des années 2020. En d'autres termes, si la Nouvelle-Calédonie et Eramet veulent qu'il y ait toujours

une usine métallurgique à Doniambo, il faut une nouvelle centrale. Et, d'une façon générale, il faudra que la question du prix de l'énergie payé par la SLN en Nouvelle-Calédonie soit traitée en prenant en compte la question de sa pérennité et de sa rentabilité. La Nouvelle-Calédonie étant isolée, la SLN est totalement captive pour ce qui est du coût de l'énergie. Par conséquent, la question de ce coût sera centrale tant pour les décideurs politiques de Nouvelle-Calédonie, à qui l'Accord de Nouméa a transféré la tutelle sur ENERCAL, que pour Eramet, qui doit évidemment se positionner sur ce point.

M. le président Dominique Bussereau. Que va-t-il se passer dans ce contexte ? Quels sont les éléments positifs qui devraient intervenir pour éviter l'irréparable ?

M. Jean de L'Hermite. Ainsi que l'a rappelé Thomas Devedjian, le groupe Eramet n'a pas participé aux discussions qui ont eu lieu en mai et en juin sur le financement de la quote-part de la STCPI, mais il n'en a pas moins été informé.

Rappelons que la STCPI a été constituée en 2000 sur la base d'accords signés entre les présidents des trois provinces de la Nouvelle-Calédonie, l'État – représenté par le haut-commissaire de l'époque, M. Thierry Lataste – et les deux grands partis signataires de l'Accord de Nouméa. La STCPI est une société par actions simplifiée, composée de deux associés qui détiennent chacun exactement 50 % des parts sociales, d'une part la Société de financement et de développement de la province Sud (PromoSud), d'autre part Nordil, elle-même détenue à 75 % par la Société de financement et d'investissement de la province Nord (Sofinor) et à 25 % par la Société de développement et d'investissement des îles Loyauté (Sodil). PromoSud, la Sofinor et la Sodil sont des sociétés d'économie mixte contrôlées, respectivement, par la province Sud, la province Nord et la province des îles Loyauté.

La STCPI n'a pas constitué de réserves puisqu'elle a toujours été considérée comme un simple vecteur de transmission des dividendes de la SLN et d'Eramet vers les sociétés d'économie mixte des provinces calédoniennes, qui ont des missions de développement et de diversification économique. La STCPI détient une participation à la fois dans la SLN et dans Eramet, et siège à leur conseil d'administration.

Conformément au mode de gouvernance prévu par les accords et reproduit dans les statuts de la STCPI, toute décision importante concernant la STCPI doit être prise à l'unanimité des deux associés. Nordil étant contrôlée en réalité par la province Nord – la province des îles Loyauté est associée à la discussion mais ne peut pas s'opposer à une décision de la province Nord –, il faut, concrètement, que les assemblées de la province Nord et de la province Sud soient d'accord sur toute décision stratégique. Ce ne sont donc pas les représentants légaux de la STCPI ou les administrateurs délégués par les sociétés d'économie mixte qui ont le dernier mot sur les questions importantes.

Par « décision importante », on entend les décisions relatives au financement de la SLN ou toute question faisant l'objet d'un vote au conseil d'administration de la SLN ou d'Eramet. Les deux associés doivent donc être unanimes pour accepter les conditions du prêt que l'État a proposé à la STCPI par la voix du Premier ministre, et pour en tirer les conséquences. Cette unanimité est la clé du problème d'aujourd'hui.

La discussion a d'abord porté – c'est de notoriété publique – sur les conditions du prêt. L'État a fait une proposition à la STCPI. Les associés de la STCPI se sont réunis et ont jugé que les conditions proposées étaient trop chères pour la STCPI et, à travers elle, pour la SLN – puisque, en définitive, c'est la SLN qui devait rembourser le prêt que la STCPI allait lui faire dès que l'État aurait avancé la somme correspondante à la STCPI. On peut considérer que, en faisant savoir à l'État que la rémunération du prêt qu'il proposait était excessive, la STCPI a tout à fait agi dans l'intérêt de la SLN, puisque cela aboutissait *in fine* à limiter la charge financière pour celle-ci.

La contrainte pour l'État était et reste que les conditions financières de son soutien à la STCPI soient économiquement présentables. La question des aides d'État ne se pose pas en Nouvelle-Calédonie de la même manière qu'elle se poserait dans un territoire totalement intégré à l'Union européenne. Elle apparaît néanmoins indirectement. Si l'État souhaite aider Eramet, il ne peut pas le faire directement : il ne doit pas sortir de son rôle d'actionnaire, dans les mêmes conditions que pour toute entreprise de l'Union européenne. Si l'État souhaite aider la SLN, il peut le faire en aidant la STCPI, actionnaire public calédonien de la SLN, mais il doit le faire en restant dans les limites de la quote-part de la STCPI dans la SLN et dans des conditions correctes et standards, c'est-à-dire avec une rémunération économiquement présentable.

L'État a proposé de faire varier la rémunération du prêt à la STCPI en fonction des cours du nickel. La STCPI a répondu que, si le marché du nickel évoluait trop brutalement à la hausse – ce dont la SLN ne pourrait que se féliciter pour sa part –, cela aboutirait à une rémunération extrêmement élevée, voire excessive. La discussion s'est donc poursuivie entre la STCPI et l'État. Elle a abouti aux annonces de M. Philippe Gomes en tant que président délégué de la STCPI, aux côtés du président de la province Sud. Si l'on en croit leurs déclarations, l'État et la STCPI sont tombés d'accord sur des conditions révisées : la rémunération du prêt serait assise non plus sur l'évolution du cours du nickel sur le marché des métaux de Londres – *London Metal Exchange (LME)* –, mais sur la marge d'exploitation (EBITDA) de la SLN, ce qui est davantage conforme à la rationalité économique. À notre connaissance, cette décision a été validée par l'assemblée des associés de la STCPI, tant par les représentants de Nordil, c'est-à-dire par la province Nord, que par ceux de PromoSud, c'est-à-dire par la province Sud.

Cependant, il subsistait une condition pour que l'État puisse prêter à la STCPI : en vertu des règles de gestion du compte d'affectation spéciale

« Participations financières de l'État » (CAS PFE), l'Agence des participations de l'État (APE), qui a été chargée par le Gouvernement de mener cette discussion avec la STCPI, peut prêter uniquement à des sociétés dans lesquelles l'État détient une participation. Il était donc techniquement nécessaire que l'État détînt au moins une part sociale dans la STCPI.

Les statuts de la STCPI prévoient évidemment qu'il faut l'unanimité des associés pour autoriser l'entrée d'un nouvel associé. PromoSud – en tout cas le président de l'assemblée de la province Sud, qui s'est exprimé publiquement à ce sujet – était visiblement disposée à céder temporairement une action de la STCPI à l'État pour que cette condition soit remplie et que les fonds puissent être débloqués. Mais, fait nouveau, l'assemblée de la province Nord a pris tout le monde de vitesse en votant vendredi dernier un vœu aux termes duquel elle s'oppose rigoureusement à la cession de cette part sociale à l'État. Précisons que l'État s'était ouvert très clairement de cette condition à la STCPI et que cette cession était prévue uniquement à titre temporaire, le temps du remboursement du prêt, afin de se conformer à une exigence comptable – si mes renseignements sont exacts, l'État n'a nullement l'intention de s'immiscer dans la gouvernance de la STCPI, surtout avec une seule part sociale.

Le vœu de l'assemblée de la province Nord ne porte pas sur les modalités de cession de la part sociale de la STCPI. Il énonce une position de principe : la STCPI est un outil créé pour permettre à la Nouvelle-Calédonie de maîtriser son développement ; nous sommes indépendantistes et nous ne voulons pas que l'État reprenne pied, ne serait-ce que de façon purement symbolique et temporaire, dans un outil du développement de la Nouvelle-Calédonie. Cette posture a pour conséquence de rendre impossible la cession, même temporaire, par PromoSud de la part sociale dont l'État a besoin pour pouvoir avancer l'argent à la STCPI.

M. le président Dominique Bussereau. La demande de l'État d'acquérir cette part sociale découle-t-elle d'une obligation juridique, d'une volonté politique ou des deux ?

M. Jean de L'Hermite. D'une obligation juridique. C'est en tout cas ce que l'APE a signifié clairement. On peut comprendre que les règles de gestion du CAS PFE imposent que l'APE ne prête de l'argent qu'aux sociétés dans lesquelles elle détient elle-même une participation. On sait qu'il existe des procédures permettant de passer outre le refus du comptable public de verser les fonds, mais elles ne sont pas simples d'emploi. Il s'agit d'un débat interne à l'État sur lequel je préfère ne pas me prononcer.

M. le président Dominique Bussereau. Merci pour vos explications, très claires en dépit de la complexité du sujet.

M. René Dosière, rapporteur. Quelle est la date limite à laquelle doit débiter la construction de la centrale électrique pour éviter le processus que vous avez décrit ?

Le plan évoqué vise à réduire les coûts de production de 25 %, de 6 à 4,50 dollars la livre. Quel est son contenu ? Dans quels domaines la SLN doit-elle consentir des efforts de productivité ? Une diminution des effectifs est-elle prévue ? Comment ce plan a-t-il été reçu jusqu'à présent ?

D'après des articles de presse récents, certains souhaitent que la STCPI augmente sa participation au capital de la SLN, voire en devienne l'actionnaire majoritaire. Est-ce une simple formule employée pour l'occasion ou bien cela correspond-il à une volonté de « territorialiser » – au sens de « nationaliser » – la SLN ? À ce moment-là, où les associés de la STCPI trouveront-ils l'argent ?

M. Thomas Devedjian. Les autorisations nous permettent d'exploiter la centrale actuelle jusqu'en 2021. Il est possible qu'elles soient prolongées au-delà de cette date. Cela dépendra de l'état de la centrale, qui sera constaté lors des visites de contrôle. En tout cas, la date que tout le monde a en tête, c'est 2021.

M. le président Dominique Bussereau. Combien de temps faut-il pour construire une nouvelle centrale ?

M. Thomas Devedjian. Cela dépend du combustible choisi.

Ainsi que l'a annoncé le Premier ministre, la société qui possédera la nouvelle centrale, appelée « centrale C », sera majoritairement contrôlée par les provinces calédoniennes. La SLN ne détiendra pas plus de 10 % du capital. Le choix du combustible appartient donc d'abord aux provinces calédoniennes. La société ENERCAL sera l'opérateur de cette centrale, de même qu'elle l'est de la centrale actuelle, dite « centrale B ». La SLN a son mot à dire en tant que consommateur principal : selon les estimations actuelles, l'usine de la SLN devrait consommer environ 90 % de l'électricité produite. Le tarif fixé pour cette électricité, déterminant pour la compétitivité de la SLN, permettra de rembourser l'emprunt contracté pour la construction. C'est donc bien la SLN qui, au bout du compte, financera cet équipement au fil du temps à travers le tarif.

Nous sommes en train d'examiner quel combustible retenir avec les autorités calédoniennes qui sont, je l'ai dit, les porteurs du projet au premier chef. Trois options sont possibles à nos yeux.

Première possibilité : le charbon. Le projet a déjà été examiné de manière approfondie. Un certain nombre d'étapes ont été franchies, et des procédures engagées. Cependant, le délai de construction est plus long que pour d'autres combustibles. Compte tenu du temps nécessaire à l'aboutissement des procédures d'autorisation, une telle centrale pourrait être terminée en 2021. La centrale au charbon est sans doute la plus coûteuse en investissement, mais c'est aussi une solution très compétitive en fonctionnement, voire la plus compétitive. Le choix du charbon suscite toutefois des interrogations. À la suite de la COP 21, la totalité des banques françaises ont décidé de ne plus financer de centrales au charbon. De plus, les pouvoirs publics ont pris des engagements pour empêcher le développement de ce secteur. Néanmoins, on peut considérer que, compte tenu de

la situation de la Nouvelle-Calédonie, le choix reste ouvert. Il ne nous appartient pas de répondre à cette question, mais c'est en ces termes qu'elle est posée.

Deuxième combustible possible : le gaz. Des questions se posent quant à la faisabilité technique et à l'approvisionnement, mais cette solution doit être reconsidérée car les conditions ont évolué depuis quelques années : le marché du gaz s'est profondément transformé ; des gisements ont été trouvés en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Australie, dont certains sont entrés en exploitation ; les prix ont baissé ; le transport est facilité. Cette solution est donc en cours d'examen. Si nous la retenons, il faudra reprendre à zéro la procédure administrative. Celle-ci sera donc plus longue que pour une centrale au charbon, mais le délai de construction est plus court. Au total, on estime qu'une centrale au gaz pourrait, elle aussi, être achevée en 2021.

Troisième option, qu'il ne faut pas écarter : une nouvelle centrale au fioul.

D'après ce que nous a indiqué l'APE, la garantie de l'État sera accordée aux termes d'un article du projet de loi de finances rectificative de l'automne. Afin de laisser le temps nécessaire au débat parlementaire, il est souhaitable que nous ayons arrêté le choix du combustible et de la solution technique au mois de septembre.

M. Jean de L'Hermite. Le « nous » employé par Thomas Devedjian renvoie non pas à Eramet, mais à l'ensemble constitué par les parties prenantes de la future maîtrise d'ouvrage de la centrale. C'est le maître d'ouvrage qui décide de l'objet qu'il veut construire. Ainsi que le Premier ministre l'a annoncé, la maîtrise d'ouvrage sera calédonienne et les intérêts d'Eramet et de la SLN y seront minoritaires. Cela ne signifie pas qu'Eramet et la SLN n'aient pas leur mot à dire sur le choix du combustible, mais ils n'ont pas le dernier mot.

En outre, pour faciliter ce processus, l'État a décidé de faire de nouveau appel à des experts extérieurs qui n'ont pas été impliqués dans le projet, afin d'examiner de la façon la plus objective possible la question du combustible. En 2013, à la demande des députés de Nouvelle-Calédonie, le ministre chargé de l'industrie et la ministre chargée de l'environnement avaient déjà désigné deux experts. À l'issue des échanges avec les parties prenantes, ils avaient conclu que, dans les conditions de l'époque, le charbon était la meilleure solution ou, pour reprendre les termes employés par M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, lors de sa visite à Nouméa à la fin de l'année 2013, la « moins mauvaise » des solutions.

Nous avons été informés que les ministres concernés avaient donné leur accord à une nouvelle mission d'experts. Elle travaillera dans des délais un peu contraints et rendra ses conclusions en septembre. Celles-ci permettront, on peut l'espérer, à la maîtrise d'ouvrage publique, qui aura dû se constituer dans l'intervalle, de prendre une décision éclairée. Il ne doit pas s'agir d'une décision

dictée par l'industriel pour telle ou telle considération, même s'il faut, bien évidemment, qu'il ait son mot à dire dans la discussion.

M. Thomas Devedjian. Le plan de réduction des coûts de 25 % doit se dérouler sur dix-huit mois et comprend une dizaine de mesures distinctes, dont aucune ne représente, à elle seule, la plus grande part. Je réponds d'emblée aux éventuelles préoccupations : les réductions d'effectif représentent une part relativement faible du plan. Aucun plan social n'est prévu : la diminution de l'effectif se fera par attrition naturelle. Nous discuterons éventuellement d'une petite accélération des départs uniquement sur la base du volontariat, mais ce n'est pas à l'ordre du jour pour l'instant.

Le plan comprend, en outre, un ensemble de mesures qui visent à soutenir la productivité de la SLN : amélioration de la maintenance ; réalisation de quelques investissements, notamment pour installer des broyeurs de couronnes, ce qui accroîtra l'efficacité de nos fours – il s'agit d'un petit investissement avec un retour très rapide ; arrêt de la production de matte de nickel pour nous concentrer uniquement sur la production de ferronickels, plus rentable ; amélioration de la teneur du minerai extrait, ce qui réduira un peu la durée de vie des gisements mais s'avère souhaitable compte tenu de la situation économique ; amélioration de la liaison entre les mines et l'usine ; optimisation de l'équilibrage entre les minerais provenant des différents centres miniers en fonction de leur acidité ou de leur basicité, ce qui accroîtra la qualité de la combustion dans les fours.

M. Jean de L'Hermite. Pour répondre à votre troisième question de façon équilibrée, monsieur le rapporteur, il faut tenir compte de deux aspects : d'une part de la dimension symbolique, purement politique, et de la vision de l'histoire qui la sous-tend, d'autre part de la réalité économique et industrielle.

Le processus politique a commencé dans les années 1990, il y a bientôt vingt-cinq ans, ce qui est à la fois récent et un peu ancien, tant le monde des matières premières, de l'énergie et de l'industrie a évolué depuis. De grands projets très structurants pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie ont été lancés à cette époque : l'usine du Nord, mais aussi celui qui est devenu l'usine Vale dans le Sud. Le raisonnement était que la Nouvelle-Calédonie devait se doter des moyens de son développement économique. On estimait qu'il n'était pas sain qu'il n'y ait qu'un seul opérateur en situation dominante sur le plan industriel – pas sur le plan minier – et, surtout, que les collectivités calédoniennes devaient profiter des retombées économiques directes et indirectes positives de cette industrie. Cette volonté d'industrialiser la Nouvelle-Calédonie et d'associer davantage les collectivités à la gouvernance et aux retombées de ces nouveaux outils industriels s'inscrivait dans un projet politique d'émancipation – que l'issue en soit ou non l'indépendance, ce qui était et demeure une autre question. Ce projet était porté de façon assez collective par la Nouvelle-Calédonie dans son ensemble. C'est pour cela que le projet d'usine du Nord a pu se faire. À cet égard, le « préalable minier », à savoir la mise à disposition d'une ressource minière suffisante pour qu'un opérateur industriel accepte de construire l'usine du Nord – ce qu'il a fait,

au passage, à ses frais –, constituait sans doute une condition politiquement inévitable de l'Accord de Nouméa.

Cela nous amène à la deuxième question, celle de la rationalité économique de ce modèle ou, plutôt, de la façon de faire coïncider une aspiration politique et la réalité économique et industrielle, avec ce que cette dernière a parfois d'un peu brutal, voire de décevant par rapport à ce que l'on pouvait espérer. La réalité, c'est qu'une usine métallurgique, qu'elle soit pyrométallurgique ou hydrométallurgique, coûte très cher à construire, souvent beaucoup plus que ce que l'on avait prévu. D'après ce qu'a indiqué le président-directeur général de Glencore lors de l'inauguration de l'usine du Nord en présence du Président de la République en novembre 2014, sa construction a coûté 7 milliards d'euros à Glencore, sachant que c'est l'entreprise – et, avant elle, Xstrata et, précédemment encore, Falconbridge – qui a avancé la quasi-totalité des fonds. Cela signifie que la province Nord, actionnaire majoritaire de l'usine du Nord à travers la Sofinor, ne touchera de dividendes que lorsque cette usine fonctionnera et que les premiers dividendes versés auront dédommagé Glencore, actionnaire à 49 %. L'exemple montre que le modèle de l'actionnariat majoritaire n'est pas toujours facile à faire vivre dans la mesure où il repose, d'une façon ou d'une autre, sur une illusion.

Quant au modèle de l'actionnariat minoritaire, retenu pour la SLN et pour l'usine de Vale dans le Sud, l'expérience nous en montre les limites. S'agissant de l'usine du Sud, les provinces ont pris une participation un peu plus faible, de l'ordre de 10 %, à travers une société qu'ils ont créée expressément à cette fin, la Société de participation minière du Sud calédonien (SPMSC). La construction de l'usine a coûté beaucoup plus que prévu – tels sont, encore une fois, les aléas de la vie industrielle. D'après ce que nous savons, cela a abouti à deux choses : d'une part, à une dilution relative de la participation de cet actionnaire public, pourtant déjà très minoritaire, d'autre part à un endettement dudit actionnaire. Aujourd'hui, la SPMSC est dans une situation très difficile et les provinces, actionnaires en dernier ressort, se retrouvent devant un véritable dilemme quant à l'avenir de cette participation, ce qui ne simplifie pas leur relation avec Vale.

En ce qui concerne la SLN, on voit aujourd'hui les limites du modèle avec le problème de la quote-part de la STCPI. Premièrement, la STCPI ne peut apporter aucune contribution à hauteur de sa quote-part – que ce soit sous forme d'appui en trésorerie, d'augmentation en capital ou sous toute autre forme – sans trouver un financeur. Or, compte tenu du potentiel fiscal de la Nouvelle-Calédonie, de ses besoins en équipements et de la situation budgétaire des provinces, ce financeur ne peut être que l'État. En d'autres termes, seul l'État peut payer la contribution de la STCPI, et il ne peut la payer qu'à hauteur de la quote-part de la STCPI. Donc, si on fait monter cette quote-part, on augmente tout simplement l'addition pour l'État. Dès lors, la question se pose de savoir jusqu'où l'État accepterait de monter et pour quels bénéfices en retour.

M. Thomas Devedjian. Il ne nous appartient pas de répondre à cette question. Ce choix relève évidemment des provinces, absolument pas d'Eramet. Rappelons que les provinces calédoniennes ont perçu 275 millions d'euros de dividendes en tant qu'actionnaires de la SLN. Elles ont certainement fait bon usage de ces ressources. Toujours est-il qu'elles ont indiqué ne pas être en mesure de participer au financement de la SLN, ce qu'Eramet a fait pour sa part. On aurait pu imaginer que ces produits soient mis de côté dans les bonnes années pour être utilisés dans les mauvaises. Il y a d'ailleurs plusieurs manières d'envisager la question.

Mme Sonia Lagarde. Donnons les chiffres : en 2010, 40 milliards de francs Pacifique de dividendes ont été distribués à la STCPI ; aujourd'hui, il reste à peine 4 petits milliards dans les caisses et on en est à solliciter l'aide de l'État pour 15 milliards.

M. Jean de L'Hermitte. Je précise que 1 000 francs Pacifique équivalent à 8 euros.

Mme Sonia Lagarde. À un moment donné, on a sollicité fortement Eramet pour toucher des dividendes – les courriers existent. Et qu'a-t-on fait de cet argent ? On a investi dans des laiteries, des élevages de cochons dans la province Nord, dans l'hôtel de Gouaro Deva, que sais-je encore !

En tout cas, la situation compliquée dans laquelle se trouve la SLN compte tenu de l'effondrement des cours du nickel fait tomber les mythes. De nombreuses personnes, en particulier les indépendantistes – je le dis comme je le pense, et c'est à moi, non pas à vous, qu'il appartient de le dire –, ont soutenu que la Nouvelle-Calédonie pouvait être indépendante avec une économie reposant sur le nickel. Or, nous sommes face à une crise mondiale et à une réalité économique qui nous échappe. Cela montre qu'une société ne peut pas reposer sur une ressource unique et qu'il faut diversifier les actions économiques. J'ai donc plutôt tendance à penser que c'est un mal pour un bien.

Un accord a été trouvé sur un prêt de 15 milliards de francs Pacifique avec la cession d'une part sociale de la STCPI à l'État. Sur ce dernier point, on voit bien qu'on est encore dans le symbole, dans l'idéologie pure, dans le discours indépendantiste qui refuse tout net. Qu'est-ce donc qu'une part sociale, cédée qui plus est à titre temporaire ? Les indépendantistes estiment qu'ils n'ont pas conclu un accord en 1988 pour se retrouver aujourd'hui avec l'État qui posséderait une part sociale de la STCPI. C'est impensable ! Et il y a un double langage : à un moment donné, il a bien fallu que tout le monde soit d'accord au sein de la STCPI à propos de ce prêt ; mais, une fois qu'on est lâché dans la nature, qu'on est rentré dans sa province, on fait tomber le couperet et on dit qu'il est hors de question que l'État entre dans le jeu.

Y a-t-il un « plan B » ? Quelles possibilités s'offrent aujourd'hui pour sauver la SLN ? Dans la mesure où celle-ci perd 2,5 milliards de francs Pacifique

par mois, un prêt de 15 milliards ne lui permettra de tenir que six mois... D'autre part, comment cela s'articule-t-il avec le plan de réduction des coûts évoqué ?

M. Thomas Devedjian. En ce qui concerne l'éventuelle entrée de l'État au capital de la STCPI, encore une fois, le groupe Eramet est spectateur : la seule chose qu'il a faite, c'est de solliciter la STCPI, coactionnaire de la SLN. Il a estimé que, dans les mauvaises années, il appartenait à celle-ci de jouer son rôle d'actionnaire en « mettant au pot » à hauteur de sa quote-part sachant que, dans les bonnes années, elle a voté à l'unanimité la distribution des dividendes et les a perçus. Ensuite, c'est non pas l'État qui a souhaité initialement faire un prêt à la STCPI, mais la STCPI qui a sollicité l'aide de l'État pour contribuer au financement de la SLN à hauteur de sa quote-part.

Compte tenu de la difficulté technique qui se présente concernant le prêt à la STCPI, la question se pose désormais de savoir si l'État va devoir prêter directement à la SLN – il convient d'interroger les autorités compétentes. Si tel est le cas, il sera soumis à la contrainte juridique que nous avons évoquée : il n'a le droit d'agir à travers le CAS PFE qu'à l'égard des sociétés dont il est actionnaire ; il faudra donc qu'il acquière une action de la SLN. Une solution technique a été trouvée : Nisshin Steel est à même de vendre une action de la SLN à l'État, qui la lui rétrocédera dès que le prêt aura été remboursé. Si on en arrive là – il y a une chance que cela se fasse –, cette situation sera la résultante d'un enchaînement de circonstances qui n'auront pas été voulues par l'État. Je tenais à remettre les choses dans leur contexte.

Comment allons-nous faire pour nous en sortir ? C'est tout l'objet du plan de réduction des coûts. S'il fonctionne et que nous parvenons à abaisser nos coûts de production à 4,5 dollars la livre en 2018, nous cesserons de consommer de la trésorerie, sachant que le cours du nickel pourrait remonter légèrement d'ici à 2018 jusqu'à environ 5 dollars la livre. En revanche, si les prix du nickel stagnent ou baissent, nous allons continuer à consommer la trésorerie de l'entreprise. Dans ce cas, il faudra peut-être se demander si nous pouvons réduire encore davantage les coûts. Mais nous n'en sommes pas là : pour l'instant, il faut mettre en œuvre le plan arrêté ; tel est le principal enjeu pour la SLN. Si le plan est réalisé au cours des dix-huit prochains mois, et qu'il est bien financé comme prévu, avec les 200 millions d'euros apportés par l'État et le solde apporté par Eramet, nous tiendrons jusqu'en 2018, moment où nous repasserons dans le vert.

Vous avez raison, madame Lagarde : le marché du nickel est profondément dégradé. Les opérateurs s'étaient organisés pour construire l'équivalent de une à deux SLN par an pendant plusieurs années, croyant que la Chine allait augmenter sa consommation de nickel de 8 à 10 % par an. Or cette croissance escomptée n'existe pas. Il y a donc, sur le marché, des surcapacités considérables, qui ont produit l'équivalent de six mois de stocks mondiaux. Il faut que ces stocks se résorbent et, peut-être, que quelques usines ferment. Tout cela tarde. Néanmoins, depuis très peu de temps, l'offre de nickel est inférieure à la demande. Les stocks vont donc diminuer. Quand cette résorption aura été

suffisante, nous pourrions espérer un rebond des prix. Nous n'en sommes pas là : le processus vient de commencer et va vraisemblablement prendre plusieurs années. Dans cette période difficile, la seule solution est d'abaisser le point mort de l'entreprise, ce que nous faisons.

M. le président Dominique Bussereau. Si la STCPI reste bloquée sur sa position et refuse de céder une part sociale à l'État, il n'y aura pas de prêt à la STCPI. Or, d'après ce que René Dosière, Sonia Lagarde et moi-même avons cru comprendre, le fait que le financement passe par la STCPI est une condition essentielle, voire une question de principe, du point de vue du Premier ministre.

M. Jean de L'Hermite. Je ne peux évidemment pas répondre à la place du Premier ministre. Dans son discours, il a indiqué que l'aide financière à la SLN se ferait dans le respect du droit des sociétés. Or, dans la logique la plus élémentaire du droit des sociétés, c'est aux actionnaires de financer les entreprises qui leur appartiennent. Par conséquent, il est normal que le Premier ministre ait proposé un prêt à la STCPI, actionnaire de la SLN.

Par ailleurs, si l'État veut respecter le droit des sociétés de façon générale, il doit veiller aux intérêts des sociétés dont il est actionnaire. Ainsi que l'a rappelé le Premier ministre, l'État détient indirectement une partie de la SLN à travers sa participation dans Eramet. Il doit donc veiller à ce que le financement de la SLN soit acceptable. Pour que tel soit le cas, il faut non seulement que celui qui finance soit correctement rémunéré, ainsi que je l'ai expliqué précédemment, mais aussi que ce ne soit pas un financement à fonds perdus. Cela rejoint la remarque de Mme Lagarde : en réalité, le financement n'est possible que s'il est adossé à un plan de redressement et que, derrière ce plan de redressement, il existe des perspectives économiques et industrielles crédibles. Autrement dit, il s'agit non pas de « griller de l'argent » dans une entreprise qui en perd mois après mois, simplement pour gagner un peu de temps dans un climat d'affolement, mais de donner à l'entreprise les moyens de son existence pendant le temps nécessaire à son redressement, ces mesures de redressement devant être préalablement présentées devant les organes sociaux et approuvées par ceux-ci – tel a été le cas lors des conseils d'administration d'Eramet et de la SLN qui se sont tenus au cours des derniers mois.

Si d'aventure, constatant qu'une condition nécessaire pour prêter à la STCPI n'est pas remplie, l'État décidait de prêter non pas à la STCPI, mais à la SLN, aux conditions proposées à la STCPI, je ne pense pas qu'il commettrait une illégalité ou une faute de gestion au regard, d'une part, des règles du droit des sociétés, d'autre part, de ses intérêts propres en tant qu'actionnaire d'Eramet et, enfin, en tant que garant du processus politique en Nouvelle-Calédonie.

M. Alain Rodet. Vous avez évoqué, monsieur Devedjian, les perspectives du prix du nickel en fonction des évolutions en Chine. Nous avons eu l'expérience, il y a une quinzaine d'années, du cycle du cuivre. En la matière, j'ai cru comprendre que les dirigeants de feu le groupe Péchiney avaient commis des

erreurs stratégiques colossales. Dispose-t-on d'éléments sur le cycle du nickel, au-delà des simples fluctuations conjoncturelles ?

M. Thomas Devedjian. Aujourd'hui, les économistes prévoient une remontée assez lente des cours du nickel, mais personne n'est en mesure de prédire ce que sera l'évolution de ces cours. Personne n'avait anticipé la chute brutale – dans de nombreux cas, une division par deux – des prix des matières premières au cours de l'année 2015, compte tenu du ralentissement brutal de l'économie chinoise. Donc, je me garderai bien de faire un pronostic.

Une chose est certaine : la Chine achète 50 % de la production mondiale de nickel, donc tout ce qui s'y passe est décisif. Selon que la Chine réussira un atterrissage en douceur de son économie ou subira une crise financière due à son niveau d'endettement très élevé, l'impact ne sera pas le même. Rappelons que des surcapacités considérables sont apparues brutalement dans l'industrie de l'acier en Chine – la production d'acier inoxydable est le principal débouché du nickel. Cela s'est traduit par des exportations très importantes d'acier chinois, qui n'existaient pas il y a encore deux ans et qui envahissent les marchés occidentaux, d'où une chute des prix de l'acier qui fait que cette industrie est actuellement en phase de réduction et consomme moins de nickel que prévu. Si la Chine restructure son industrie de l'acier rapidement, cela facilitera un rebond des prix du nickel. Tel ne sera pas le cas si, à l'inverse, on entre dans une crise lente avec un maintien de surcapacités durables en Chine, sachant que les restructurations entraîneraient, dans certaines régions, des réductions d'emplois massives qui peuvent créer des troubles. Le gouvernement chinois gère cette situation avec beaucoup d'attention.

Ces phénomènes vont mettre du temps à se résorber. Il n'y a plus de nouveau projet dans le secteur du nickel aujourd'hui. Si l'apurement du marché de l'acier se réalise et si les capacités d'exploitation de mines de nickel ferment les unes après les autres à mesure qu'elles arrivent à maturité, un rebond brutal des prix du nickel peut survenir. C'est ce qui se passe en général : du fait du décalage permanent entre l'offre et la demande, une surréaction des prix intervient après des périodes assez longues de niveau élevé des cours ou de baisse marquée. Néanmoins, personne n'est fondamentalement optimiste sur les évolutions du marché du nickel.

M. le président Dominique Bussereau. Quel regard portez-vous sur les deux usines concurrentes présentes sur le territoire néo-calédonien ?

M. Jean de L'Hermite. Nous observons les choses de très loin. Sur le moment, l'arrivée de deux nouveaux opérateurs sur le territoire a été un relatif traumatisme pour Eramet et la SLN. On a pu dire, sans complètement mentir, qu'Eramet et la SLN auraient préféré que les choses se passent autrement et que, pendant longtemps, elles n'ont pas considéré cette arrivée comme une bonne nouvelle. Quoi qu'il en soit, les choses se sont passées ainsi – il y avait des raisons fondamentales à cela, liées à l'histoire de la Nouvelle-Calédonie – et il est inutile d'y revenir.

Si l'on examine les choses de façon pragmatique aujourd'hui, ce n'est en réalité pas une mauvaise chose pour Eramet et la SLN ni, sans doute, pour la Nouvelle-Calédonie qu'il y ait plusieurs opérateurs métallurgiques sur le territoire. D'une certaine manière, cela permet à la Nouvelle-Calédonie de mieux comprendre ce qu'est la métallurgie et de se construire une culture métallurgique propre. Le rapport au nickel en Nouvelle-Calédonie a longtemps été fondé sur l'idée de rente. Or tout ce qui vient d'être dit sur le marché du nickel, sur les surprises qu'il nous réserve, sur les conséquences sur les opérateurs, montre que, s'il y a un secteur où l'on ne peut vraiment pas parler de rente, c'est bien celui du nickel et, au-delà, celui de l'industrie métallurgique en général – on le voit bien avec les difficultés que connaît la sidérurgie en Europe. L'intérêt d'avoir plusieurs opérateurs industriels, c'est notamment de constater qu'ils ont tous les trois de terribles difficultés en ce moment.

Pour autant, ces difficultés ne sont pas de même nature. Les deux projets qui sont censés monter en puissance sur le plan technique et productif ont du mal à le faire. Cela nous apprend qu'il est très compliqué de faire fonctionner une usine métallurgique, que cela réclame beaucoup d'expérience, de réglages et de prudence. Ainsi, la production de l'usine du Nord ne grimpe pas aussi vite que ses responsables l'avaient annoncé. L'évolution du marché y est sans doute pour quelque chose, mais on sait aussi qu'il y a eu de graves problèmes techniques dans les fours et que ceux-ci ne sont pas encore résolus. Ce n'est pas un scoop : Glencore communique de manière tout à fait claire sur ce point, et rien ne permet de penser qu'il ne dit pas la vérité. Quant à l'usine hydrométallurgique du Sud, elle a connu des problèmes de mise en route avec des conséquences environnementales. La métallurgie est un métier difficile, qui n'assure pas de rente, aux contraintes très importantes et dans lequel on est extrêmement dépendant de son environnement.

En réalité, il est bon pour Eramet et la SLN qu'il y ait deux autres opérateurs métallurgiques qui, au demeurant, ne sont pas français, ont une culture, une origine et un mode de fonctionnement très différents. Cela permet de gérer la relation avec la Nouvelle-Calédonie de façon ouverte et objective. Les problèmes que nous avons aujourd'hui à Doniambo ne sont pas d'ordre technique : nous n'avons pas de mal à faire fonctionner l'usine, elle ne tombe pas en panne et ses fours produisent. Quant à la question du remplacement de la centrale, c'est un sujet précis et circonstancié qui ne met pas en cause la fiabilité de l'usine. *A contrario*, les usines du Nord et du Sud ont eu et auront peut-être encore des problèmes de fiabilité, ce qui est le lot commun de la vie industrielle : on ne construit pas d'usine et on ne la maintient pas en opération sans consentir de très gros efforts et sans surmonter de très grosses difficultés. Il est bon que cela se voie et se sache en Nouvelle-Calédonie, car c'est tout simplement la réalité.

À moyen ou long terme, c'est sans doute une chance qu'il y ait plusieurs métallurgistes sur le territoire. Cela a été présenté comme une option de rééquilibrage et il est toujours bon, pour un opérateur tel qu'Eramet et la SLN, que le pays vive le mieux possible et que la politique de rééquilibrage produise les

résultats attendus. Rappelons qu'Eramet est, au niveau mondial, un tout petit opérateur à côté de géants tels que Glencore et Vale – c'est un point que l'opinion n'a pas encore entièrement compris en Nouvelle-Calédonie. Autrement dit, si la SLN est, historiquement, le plus gros opérateur en Nouvelle-Calédonie, c'est en réalité, aujourd'hui, le plus petit des trois. C'est aussi celui qui a le lien historique le plus fort avec le territoire et qui est le plus familier, compte tenu de la présence de l'État dans l'actionnariat d'Eramet. Les décisions stratégiques des deux autres groupes répondent sans doute à bien d'autres contraintes qu'à celles qui sont liées aux perspectives politiques que le Premier ministre a tracées lors de sa récente visite.

M. le rapporteur. Vous venez d'évoquer une évolution plutôt satisfaisante, avec une diffusion de la culture du nickel en Nouvelle-Calédonie. Néanmoins, les deux usines concurrentes, en particulier celle du Nord, n'ont-elles pas « pompé » un certain nombre de vos cadres ou de membres de votre personnel ?

M. Jean de L'Hermitte. Le directeur général de la SLN serait mieux à même de répondre à cette question que moi. Ce phénomène a joué au début, au moment de la construction de l'usine du Nord et, dans une moindre mesure, de celle du Sud. Des cadres de valeur ont effectivement quitté la SLN pour l'une ou l'autre usine – des cadres ayant des compétences en matière minière, ainsi que, pour l'usine du Nord, en matière métallurgique –, ce qui a posé des difficultés. Celles-ci sont surmontées : la SLN arrive à recruter des cadres de bon niveau de la même manière que les deux autres opérateurs. Aujourd'hui, ces deux groupes n'embauchent plus beaucoup en Nouvelle-Calédonie, et la question ne se pose plus.

Rappelons que les salariés de la SLN sont à 97 % Calédoniens, c'est-à-dire des personnes qui vivent et ont le centre de leurs intérêts en Nouvelle-Calédonie depuis de nombreuses années – je n'entre pas dans les débats sur la composition du corps électoral. Il y a des Calédoniens à tous les échelons de la SLN, y compris au comité de direction et à la tête de centres miniers, et il y a en aura de plus en plus à l'avenir.

Par principe, une usine qui est établie et fonctionne depuis longtemps n'a besoin de faire venir des spécialistes de la conduite des opérations industrielles ou minières que dans une proportion très réduite. *A contrario*, un opérateur qui construit et monte en puissance a évidemment davantage besoin de faire appel à des spécialistes extérieurs. On trouve encore des cadres canadiens ou australiens dans les usines du Nord et du Sud mais, si ces usines finissent par entrer en production normale, elles seront sans doute dans quelques années, à l'instar de la SLN, essentiellement calédoniennes par leurs salariés, et ce sera très bien ainsi.

En tout cas, les petites frictions du début sont, je crois, derrière nous.

Mme Sonia Lagarde. Ce n'est un scoop pour personne : le nickel sera le socle de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Or une grande opacité règne aujourd'hui sur l'usine du Nord, sur son actionnaire majoritaire, la Société minière du Sud Pacifique (SMSP), sur son fonctionnement, ses pertes et ses dettes, ainsi que sur ses liens avec Pohang Iron and Steel Company (POSCO) et l'usine en Corée. Chacun y va de son couplet, mais personne ne détient la vérité. Notre mission d'information ne pourra pas avoir une vision globale du domaine complexe du nickel si elle ne met pas à plat toutes ces questions relatives à l'usine du Nord. Elle aurait donc tout intérêt à entendre des responsables de cette usine et de Glencore, ainsi que M. Michel Colin, auteur d'un rapport sur le nickel calédonien.

M. le président Dominique Bussereau. Le rapporteur et moi-même prenons note de votre suggestion, chère collègue. Nous allons essayer, dans la mesure du possible, de vous donner satisfaction.

Merci beaucoup, messieurs. Vous avez été d'excellents pédagogues sur un sujet compliqué et difficile. Je souhaite, du fond du cœur, que votre entreprise surmonte les difficultés actuelles, dans son intérêt propre et dans celui de la Nouvelle-Calédonie.

**AUDITION DE M. THIERRY LATASTE, HAUT-COMMISSAIRE DE LA
RÉPUBLIQUE, DÉLÉGUÉ DU GOUVERNEMENT EN
NOUVELLE-CALÉDONIE**

(30 novembre 2016)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Nous sommes très heureux de vous recevoir, monsieur le haut-commissaire. Votre témoignage nous sera précieux car vous êtes un habitué de la Nouvelle-Calédonie : vous avez été directeur de cabinet du secrétaire d'État à l'Outre-mer à un moment important de la vie politique calédonienne, puis avez exercé une première fois les fonctions de haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie. Au mois d'avril 2016, lors de la visite du Premier ministre, que vous accompagniez, nous avons constaté avec plaisir que vous aviez gardé une réelle popularité auprès de la population calédonienne, à en juger par l'accueil qui vous a été réservé, notamment à Lifou.

Comment sentez-vous évoluer les choses depuis cette visite et depuis la réunion du dernier comité des signataires, qui a eu lieu récemment ? Nous nous interrogeons principalement sur trois sujets : les problèmes d'insécurité, compte tenu notamment des événements qui se répètent, malheureusement, autour de la tribu de Saint-Louis ; les revendications croissantes à propos du corps électoral, notamment l'inscription automatique sur les listes demandée par l'Union calédonienne ; la situation des usines de production de nickel de Doniambo, du Nord et du Sud – nous avons entendu plusieurs responsables du secteur. Nous vous invitons aussi à vous exprimer librement sur toutes les questions que vous souhaitez aborder.

M. René Dosière, rapporteur. J'ajouterai une question. Quelles sont les principales différences que vous avez ressenties lors de votre retour en Nouvelle-Calédonie, après quelques années passées en Europe ? Qu'est-ce qui a changé ?

M. le président Dominique Bussereau. Lors de la visite du Premier ministre, nous avons trouvé l'atmosphère globalement bonne, les inquiétudes à propos du nickel mises à part. Est-ce toujours le cas ou bien le climat s'est-il un peu alourdi compte tenu des divers événements que j'ai mentionnés ?

M. Thierry Lataste, haut-commissaire de la République et délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie. Je commencerai par répondre à la question du rapporteur. J'ai servi en Nouvelle-Calédonie une première fois il y a vingt-cinq ans, une deuxième fois il y a une quinzaine d'années. Il s'est passé quatorze ans depuis la fin de mon précédent séjour, en 2002. Même si je n'ai pas cessé de m'y intéresser depuis lors – j'ai notamment suivi les dossiers relatifs à l'outre-mer auprès du Président de la République –, on n'a pas du tout la même perception lorsqu'on travaille de manière intermittente sur la question à Paris ou lorsqu'on exerce des responsabilités sur place.

J'ai été frappé par certaines évolutions positives qui s'inscrivent dans la durée : des cadres kanak sont formés et prennent des responsabilités ; des populations d'origines diverses qui, auparavant, s'ignoraient largement, se côtoient désormais dans les lycées et à l'Université.

Cependant, d'autres facteurs sont, hélas, plus inquiétants en ce qui concerne l'état de la société. Le système médiatique, auparavant restreint à un seul quotidien régional et à trois chaînes de télévision et de radio – une indépendantiste, une autre non indépendantiste et Nouvelle-Calédonie Première appartenant au groupe France Télévisions – a été débordé par les médias en ligne et les *blogs*. À la faveur de cette évolution, je vois resurgir des mots qui étaient bannis ou qui ne parvenaient pas jusqu'à mes oreilles il y a une quinzaine d'années, notamment des expressions racistes, en particulier à l'occasion d'événements tels que ceux que vous avez mentionnés, monsieur le président. On s'autorise à exprimer publiquement les antagonismes alors que l'on faisait preuve de davantage de retenue auparavant, soit parce que le système bridait cette expression, soit parce que les gens intériorisaient les interdits. Toutefois, on a du mal, comme ailleurs, à mesurer l'impact de ce qui est dit ou écrit. En tout cas, on n'a plus guère de scrupules à utiliser un tel discours, dans un camp comme dans l'autre, pour souder et obtenir le soutien des extrêmes, au lieu de rechercher le consensus sur lequel le processus politique calédonien s'était pourtant bâti au cours des dernières années.

M. le rapporteur. Le phénomène reste-t-il circonscrit à internet ou bien gagne-t-il l'ensemble de la population ?

M. Thierry Lataste. Il est difficile de savoir si ces commentaires parfois venimeux sont seulement le fait de marginaux qui s'expriment à répétition ou s'ils ont un large impact. J'ai néanmoins le sentiment qu'il y a un durcissement des perceptions dans chaque camp et que l'on n'hésite pas à stigmatiser l'autre.

S'agissant des problèmes de sécurité, il y a deux questions de nature assez différente : une augmentation rapide de la délinquance générale, d'une part, et la question de Saint-Louis, d'autre part.

Alors que la Nouvelle-Calédonie était historiquement un pays extrêmement sûr, nous constatons une forte augmentation de la délinquance générale, notamment des cambriolages et des vols de véhicules. Cette évolution est sensible pour la population.

M. le président Dominique Bussereau. La population européenne l'attribue-t-elle principalement aux Mélanésiens ? Le phénomène est-il général ?

M. Thierry Lataste. La délinquance, notamment le trafic de stupéfiants, existe dans toutes les communautés. Cependant, dans « Nouméa la blanche », on a tendance à considérer que les cambriolages sont commis par des personnes de couleur qui viennent de la ville elle-même, des *squats* autour de Nouméa ou de la côte est. C'est parfois attesté, parfois moins ; en tout cas, c'est vécu, interprété et

rapporté comme tel, notamment par des responsables politiques. Ce discours n'est pas exempt de danger : on m'a suggéré assez clairement d'installer un barrage quasi permanent au nord de La Tontouta et de faire fouiller toutes les voitures dans lesquelles il y a des personnes de couleur, afin de savoir ce qui se passe réellement... Cela pose tout de même quelques difficultés aujourd'hui au sein de notre République !

Les forces de l'ordre font leur travail. Lorsqu'ils ont reçu les délégations calédoniennes pour évoquer les questions de sécurité, quarante-huit heures avant la réunion du comité des signataires, les ministres de l'Intérieur, de la Justice et des Outre-mer ont annoncé des augmentations d'effectifs significatives, aussi bien pour la police nationale que pour la gendarmerie, au-delà des efforts déjà consentis. Le taux d'élucidation en Nouvelle-Calédonie est le double de la moyenne nationale et, lorsque l'on compare les condamnations prononcées par le tribunal de Nouméa – je n'ai bien sûr pas d'appréciation à porter sur son activité – et celles qui le sont dans certains départements métropolitains, le moins que l'on puisse dire est que l'autorité judiciaire ne fait pas preuve de laxisme. Le centre pénitentiaire est, comme d'autres, bien occupé. Selon moi, la République fait ce qu'il faut face aux problèmes d'insécurité, mais ceux-ci deviennent un sujet politique à la veille des échéances électorales.

J'en viens aux problèmes rencontrés à Saint-Louis. On en parlait déjà il y a vingt-cinq ans. La situation anthropologique et sociologique y est très différente de celle qui existe dans le reste de la Nouvelle-Calédonie : il s'agit d'une création artificielle, l'Église y ayant fait venir des populations diverses. Ce n'est pas véritablement une tribu et l'autorité coutumière n'y a donc pas la même assise qu'ailleurs. Une partie de la jeunesse de Saint-Louis échappe à tout contrôle, tant à celui de la famille qu'à celui des autorités coutumières et publiques. Certains sont des multirécidivistes. C'est probablement l'un des seuls endroits en France où l'on s'attaque aux forces de l'ordre avec l'équivalent d'armes de guerre, notamment des armes de grande chasse utilisées avec des munitions dopées, qui ont réussi à faire éclater, lors d'un des derniers événements survenus, le pare-bris d'un véhicule blindé de gendarmerie, qui faisait tout de même cinq centimètres d'épaisseur... Les forces de l'ordre s'exposent donc à des risques importants.

Avec le concours très actif du maire du Mont-Dore, M. Éric Gay, qui a usé de son influence de manière très pertinente, nous avons adopté la stratégie suivante : dissocier les délinquants les plus graves du reste de la population de Saint-Louis et les poursuivre devant la justice pénale. Le principal meneur a été appréhendé par les forces de l'ordre lundi matin ; un autre est actuellement recherché. La pression a baissé au cours des derniers jours, le grand chef Roch Wamytan et d'autres autorités de Saint-Louis ayant fait comprendre à ces individus qu'ils ne bénéficieraient d'aucune protection et que la seule solution était de se rendre. J'espère que, de ce fait, la situation s'apaisera dans les prochains jours.

M. le président Dominique Bussereau. On a pu lire dans la presse métropolitaine que la compagnie de gendarmes mobiles engagée sur le terrain n'avait pas été formée aux spécificités du maintien de l'ordre en Nouvelle-Calédonie et que cela expliquait les premiers incidents. Est-ce exact ?

M. Thierry Lataste. Non. Il y a habituellement quatre escadrons de gendarmerie en renfort permanent en Nouvelle-Calédonie, qui sont relevés tous les trois mois. Alors que le contexte national est tendu, le ministre de l'Intérieur a accordé un escadron supplémentaire. Les deux unités qui sont intervenues de manière répétée à Saint-Louis sont, d'une part, un escadron de Satory spécialisé dans l'emploi des véhicules blindés, qui revient régulièrement en Nouvelle-Calédonie et qui sait comment y agir, et, d'autre part, un escadron de Maisons-Alfort, qui a fait preuve d'un professionnalisme et d'un sang-froid remarquables. Je n'ai aucune critique à formuler à propos de leur action.

Il avait été envisagé que ces hommes soient relevés par le cinquième escadron qui arrive en Nouvelle-Calédonie, afin qu'ils puissent prendre quelques jours de permission après un engagement de plusieurs semaines marqué par de grandes tensions. Finalement, le commandant de la gendarmerie a décidé de ne les relever que partiellement, et j'ai approuvé son choix, parce qu'ils ont acquis un savoir-faire à Saint-Louis, qu'ils souhaitent eux-mêmes y rester engagés tant que la situation demeure difficile et qu'ils se seraient sentis désavoués si on les avait déployés ailleurs.

L'exaspération est croissante au sein de la population, notamment chez les habitants du sud de la commune du Mont-Dore et de Yaté qui travaillent à Nouméa – ils sont de plus en plus nombreux dans ce cas. Ceux-ci se sont trouvés bloqués à plusieurs reprises et sans préavis lors de leurs déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail. Des véhicules ont été attaqués et brûlés. Les habitants du sud du Mont-Dore se sont constitués en collectifs qui interviennent auprès de moi et des autorités locales. Lorsque l'on aborde la question de Saint-Louis, il faut garder une certaine mesure, mais il faut aussi être conscient – je pense l'être – que ce peut être un point d'inflammation dangereux pour la Nouvelle-Calédonie, même si les événements qui s'y déroulent ne sont pas à l'image du reste de l'île. En ce qui concerne ceux qui se sont confrontés aux forces de l'ordre avec une telle violence, je pense que la justice doit passer. Nous nous efforçons d'atteindre cet objectif.

Concernant la question de la composition du corps électoral et de l'établissement des listes, nous sommes passés d'un sujet à un autre. Au cours des deux dernières années, l'attention avait été mobilisée par l'application des dispositions relatives aux inscriptions sur les listes spéciales – la liste provinciale et la liste pour la consultation référendaire. Les décisions du tribunal de première instance de Nouméa, confirmées par la Cour de cassation, ont fixé, en la matière, une ligne claire. Le volume du contentieux s'est réduit : il reste quelques centaines de contestations, à comparer au nombre total d'électeurs inscrits – 180 000 sur la

liste électorale générale, 157 000 sur la liste provinciale et 153 000 sur la liste pour la consultation référendaire.

Depuis le début de l'année, un sujet nouveau est apparu à la suite de la publication d'une note par un professeur de l'Université de Nouvelle-Calédonie. Appliquant des raisonnements quantitatifs, il a estimé qu'il y aurait environ 25 000 Kanak relevant du statut coutumier qui ne figureraient sur aucune liste : n'étant pas inscrits sur la liste électorale générale qui constitue le point d'entrée, ils n'apparaîtraient pas non plus, par voie de conséquence, sur les listes spéciales. Avec le concours diligent de la direction des affaires coutumières du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui tient l'état civil coutumier, et de l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de Nouvelle-Calédonie, nous avons accompli un croisement de la liste électorale générale et du fichier de l'état civil coutumier. Celui-ci sert non pas à établir les listes électorales mais, essentiellement, à reconstituer l'histoire des successions. Il était en assez mauvais état : les décès, en particulier, n'y étaient pas tous enregistrés – à titre d'exemple, Jean-Marie Tjibaou, Éloi Machoro et Yeiwéné Yeiwéné y apparaissaient encore vivants. Il a donc été nécessaire de le mettre à jour, ce qui a rendu la tâche plus difficile. Le travail de comparaison arrive à son terme et fait apparaître, à la date d'aujourd'hui, 16 000 adultes relevant du statut coutumier, citoyens français, non déchus de leurs droits civiques, disposant donc du droit de vote, qui ne seraient pas inscrits.

Nous devons désormais nous assurer qu'ils résident bien en Nouvelle-Calédonie, ce qui est une condition pour pouvoir s'inscrire. À cette fin, nous sommes en train de croiser cette liste de 16 000 personnes avec les fichiers de l'assurance maladie, celui de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs salariés de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) et ceux qui recensent les personnes bénéficiant de l'aide médicale gratuite (AMG) versée par chacune des trois provinces. Ce travail est en cours. Il devrait faire décroître ce chiffre de 16 000 personnes non inscrites. À ce stade, nous ignorons toutefois dans quelle proportion.

M. le président Dominique Bussereau. Ce travail est-il contesté par les non-indépendantistes ?

M. Thierry Lataste. Non. Les questions électorales sont suivies par un groupe de travail qui émane du comité des signataires et auquel participent des techniciens issus de chacun des quatre mouvements politiques disposant d'un groupe politique au Congrès de la Nouvelle-Calédonie. L'Union calédonienne, qui a les positions les plus dures sur les questions électorales, y prend part. Elle est associée à l'ensemble du processus et ne l'a pas contesté. À terme, nous aurons une liste de personnes relevant du statut coutumier résidant en Nouvelle-Calédonie, disposant du droit de vote, non inscrites sur la liste électorale générale et qui ont vocation à être inscrites sur la liste spéciale pour la consultation référendaire.

Le débat porte sur les conséquences que l'on en tirera. Tout le monde est d'accord pour que soient organisées des campagnes incitant les gens à s'inscrire. Un point supplémentaire a été acquis lors de la dernière réunion du comité des signataires : le représentant de l'État – rappelons que c'est l'État qui établit ces listes – écrira à chacun des citoyens concernés pour les inciter à s'inscrire auprès de leur mairie et pour leur expliquer les démarches à accomplir, sachant qu'ils peuvent se faire représenter par un mandataire muni d'une lettre de leur part ainsi que d'un document d'identité et d'une attestation de domicile.

L'Union calédonienne va plus loin : elle demande que ces personnes soient inscrites automatiquement, sans avoir à manifester une volonté en ce sens. Cela soulève à l'évidence des questions de conformité à la Constitution ou à la loi : peut-on procéder à l'inscription automatique au seul bénéfice des personnes relevant du statut coutumier sans le faire pour les personnes relevant du statut de droit commun en Nouvelle-Calédonie ? Peut-on le faire en Nouvelle-Calédonie sans le faire sur le reste du territoire de la République, sachant que l'inscription sur la liste électorale générale permet de voter aux scrutins présidentiel, législatif et municipal ? Pour éviter une telle rupture d'égalité entre citoyens français, une partie de l'Union calédonienne a suggéré d'inscrire les personnes concernées directement sur la liste spéciale pour la consultation référendaire sans les inscrire au préalable sur la liste électorale générale. Cependant, cette hypothèse n'est pas prévue par la lettre de l'Accord de Nouméa et n'est donc pas forcément conforme à la Constitution. C'est pourquoi le Premier ministre a pris l'engagement de consulter le Conseil d'État sur tous ces points. En toute hypothèse, s'il devait y avoir une modification de la loi organique ou de la loi ordinaire, le calendrier parlementaire ne permettrait pas de l'adopter avant la fin de la législature. Il appartiendrait donc au Gouvernement et aux assemblées issus des scrutins de 2017 de se saisir de la question.

En ce qui concerne le nickel, j'ai été témoin d'un changement marquant : lorsque j'ai quitté la Nouvelle-Calédonie, en 2002, il n'y avait qu'une seule usine, celle de la société Le Nickel (SLN) construite à la fin du XIX^e siècle ; en 2016, je suis revenu dans une Nouvelle-Calédonie qui avait connu une embellie économique extraordinaire, tirée par la construction de deux autres usines, celle du Nord exploitée par Koniambo Nickel SAS (KNS) en partenariat avec Glencore, et celle du Sud aujourd'hui contrôlée par Vale.

Malgré une petite remontée récemment, le cours du nickel est, de manière plus durable que lors des crises précédentes, à un niveau historiquement bas qui n'assure la rentabilité d'aucune des trois usines calédoniennes. Celles-ci ont, pour des raisons différentes, du mal à faire face à ce bas de cycle. Dans ces conditions, l'État a pris des engagements très forts. Ainsi que l'avait annoncé le Premier ministre, un prêt de 200 millions d'euros a été accordé à la SLN. S'agissant de l'usine du Nord, KNS souhaite une adaptation des conditions de la défiscalisation dont elle a bénéficié, afin que celle-ci soit prolongée – la défiscalisation était subordonnée à des niveaux de production et de rentabilité qui ne sont pas atteints

aujourd'hui. La demande de KNS est en cours d'examen par le ministère de l'Économie et des Finances.

M. le président Dominique Bussereau. On entend parfois que l'usine du Nord pourrait fermer. Ce risque existe-t-il ?

M. Thierry Lataste. M. Paul Néaoutyine, président de la province Nord, a déclaré publiquement qu'il était rassuré à l'issue des deux entretiens qu'il a eus la semaine dernière à Paris, l'un avec M. Michel Sapin, ministre de l'Économie et des Finances, l'autre avec M. Ivan Glasenberg, président-directeur général du groupe Glencore. D'après lui, la demande de modification des critères de défiscalisation a été prise en compte. Le risque fiscal qui pesait sur KNS aurait pu amener Glencore à cesser d'assurer « les fins de mois ». Compte tenu des assurances données par l'État, Glencore devrait décider, dans les prochains jours, d'engager la reconstruction du second four de l'usine du Nord. L'entreprise ne peut trouver un équilibre économique que si les deux fours fonctionnent. Actuellement, avec un seul four, l'usine produit 2 000 tonnes de nickel par mois. Avec deux fours et le même rendement, elle produira 48 000 tonnes par an, ce qui sera proche de l'objectif fixé, 55 000 tonnes. KNS est en passe de maîtriser son outil industriel, ainsi que les problèmes rencontrés sur sa centrale électrique, même si cela va nécessiter une maintenance un peu lourde.

Rappelons qu'il y a eu des cessions de capital successives : l'usine du Nord a été lancée avec Falconbridge et fonctionne aujourd'hui avec Glencore ; l'usine du Sud a été lancée avec Inco et fonctionne aujourd'hui avec Vale. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le paysage mondial de l'industrie des métaux non ferreux soit définitivement stabilisé. En tout cas, les responsables actuels prennent les décisions nécessaires pour assurer la pérennité des deux usines et leur permettre de faire face à cette conjoncture défavorable.

Pour l'usine du Sud, le Premier ministre a annoncé un prêt de 200 millions d'euros le matin qui a précédé la dernière réunion du comité des signataires. En outre, le mode de traitement des effluents va connaître une évolution importante. Rappelons que cette usine emploie un procédé hydrométallurgique qui consiste à dissoudre le minerai dans l'acide sulfurique, lequel est ensuite neutralisé. Actuellement, les effluents sont stockés sous forme liquide derrière un barrage impressionnant. Cependant, la capacité de stockage sera saturée en 2020 ou 2021. L'orientation envisagée est d'externaliser la fonction de traitement des déchets, ceux-ci devant désormais être desséchés et stockés à sec, ce qui présente des avantages notables en termes de volume et d'impact sur l'environnement. Cela nécessite un investissement de 500 à 600 millions d'euros supplémentaires, dont doit décider Vale, qui recherche des partenaires à cette fin. Nous devrions en savoir davantage au cours des prochains mois sur le tour de table ainsi que sur le lien entre l'usine du Sud et le prestataire qui assurera le traitement des déchets. Ce montage est assorti d'une demande de défiscalisation partielle adressée à l'État.

Mme Valérie Fourneyron. Pouvez-vous, monsieur le haut-commissaire, nous faire un point sur les sujets relatifs à la jeunesse en Nouvelle-Calédonie, notamment sur les enjeux en matière d'emploi, qui ont été mis en avant non seulement par la jeunesse elle-même, mais aussi par le Sénat coutumier et les conseils d'anciens ? Quelle est la situation dans les différents territoires de Nouvelle-Calédonie ? Comment évolue-t-elle ? Qu'en est-il des problèmes de violence ?

M. Thierry Lataste. En Nouvelle-Calédonie, chaque classe d'âge compte environ 4 500 personnes. Si l'on considère que la jeunesse va de seize à vingt-deux ou vingt-trois ans, les jeunes dont nous parlons sont quelques dizaines de milliers. Sur les 4 500 jeunes d'une classe d'âge, 400 à 600, sans doute, ont besoin d'une prise en charge particulière. Quant à ceux qui posent des difficultés, ils sont très minoritaires. Notons que 500 personnes sont actuellement détenues au Camp Est, le centre pénitentiaire de Nouméa, alors que sa capacité d'accueil est de 400 places.

Si l'on observe les choses sur le moyen terme, l'amélioration du niveau de formation est frappante. Des jeunes originaires de toutes les communautés se retrouvent dans les mêmes lycées et à l'Université, beaucoup plus qu'auparavant. Quand on vient d'Europe, on remarque immédiatement que la Nouvelle-Calédonie est un territoire jeune et qu'un nombre croissant de jeunes actifs bien formés y prennent des responsabilités. Lorsque j'ai quitté la Nouvelle-Calédonie, il y a quinze ans, les chefs de service de la province des îles Loyauté étaient tous des Européens. Désormais, ainsi que j'ai pu le constater lors de ma visite d'arrivée, ce sont tous des Kanak âgés de trente-cinq à quarante-cinq ans, à l'exception du directeur de la jeunesse et des sports qui est un Européen expatrié. Pour me rendre aux îles Loyauté, j'ai pris un ATR d'Aircal, qui était piloté par un commandant de bord kanak originaire de Maré. Tout cela, ne l'oublions pas, était inimaginable il y a vingt ou trente ans.

Toutefois, une partie de la jeunesse est en effet en désarroi, ainsi qu'en atteste notamment l'aggravation des phénomènes d'addiction à l'alcool et au cannabis. Les jeunes délinquants, encore une fois très minoritaires, ont souvent un problème de cet ordre.

Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les responsables politiques calédoniens dans leur ensemble s'efforcent de bâtir une réponse originale en important ou en s'appropriant des dispositifs existants en Europe. L'idée est de cumuler plusieurs mesures – augmentation des effectifs du service militaire adapté (SMA), qui fonctionne très bien ; création éventuelle d'un centre de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) ; instauration d'un service civique obligatoire propre à la Nouvelle-Calédonie, qui couvrirait la fin de la période scolaire et le tout début de l'âge adulte – afin d'offrir une seconde chance aux seize à dix-huit ans qui ont décroché du système scolaire et sont à la dérive. L'aide de l'État est sollicitée sur tous ces points, sous forme d'expertise ou de cofinancement. Cette thématique sera probablement abordée lors de la visite, la

semaine prochaine, de la ministre des Outre-mer, qui viendra pour la première fois en Nouvelle-Calédonie.

Mme Valérie Fourneyron. L'amélioration de la qualité de la formation, le fait que les jeunes Kanak voient leurs compétences reconnues dans le monde professionnel et prennent des responsabilités qu'ils n'exerçaient pas il y a quelques années, sont des évolutions positives.

M. le président Dominique Bussereau. Les difficultés rencontrées par les usines de production de nickel, notamment par celle du Nord, et leurs retombées sur les sous-traitants n'ont-elles pas aggravé le chômage des jeunes, en particulier des jeunes Mélanésiens ? Cela ne va-t-il pas compliquer la mise en œuvre des solutions évoquées ?

M. Thierry Lataste. Les trois usines emploient chacune 2 000 personnes environ, si l'on additionne les salariés directs et ceux des sous-traitants permanents. Jusqu'à présent, les mesures prises ont plutôt porté sur les expatriés, dont le nombre a été drastiquement réduit. Le plan social annoncé par KNS prévoit quarante-sept licenciements secs, mais j'ignore si ceux-ci toucheront spécifiquement des jeunes.

En tout cas, le nombre de tonnes de minerai traité par les usines est resté stable au cours des dernières années ; il a même légèrement augmenté. Certes, une pression supplémentaire est mise actuellement sur la gestion de la sous-traitance, notamment à l'usine du Nord, qui avait sans doute vu un peu large en la matière. Mais il ne s'agit pas d'un renversement fondamental de la situation, encore moins d'un arrêt complet de l'activité.

M. Didier Quentin. Les violences que vous avez évoquées ont-elles des conséquences sur la fréquentation de la Nouvelle-Calédonie par les touristes, notamment par les Japonais qui étaient jusque-là nombreux à s'y rendre, en particulier les jeunes mariés ? En Île-de-France, la fréquentation des touristes japonais a baissé d'environ 50 % ; constatez-vous le même phénomène en Nouvelle-Calédonie ?

Pouvez-vous nous en dire plus sur l'histoire et la singularité du quartier de Saint-Louis ?

M. le président Dominique Bussereau. Existe-t-il une forme d'insécurité nocturne à Nouméa, gênante pour les habitants au quotidien, mais aussi dissuasive pour les touristes ?

M. Thierry Lataste. Saint-Louis a été créé par les pères maristes, peu avant et peu après la prise de possession de la Nouvelle-Calédonie par la France en 1853. Ils ont sélectionné des catéchumènes un peu partout dans l'île, notamment le long de la côte est, et les ont rassemblés au Mont-Dore, dans un grand domaine attribué à l'Église. Ce sont aujourd'hui les deux « tribus » de La Conception et de Saint-Louis. Les habitants venaient ainsi d'aires coutumières

différentes et ne parlaient pas la même langue – on dénombrait alors cinquante-deux langues en Nouvelle-Calédonie contre vingt-huit actuellement. On parle d'ailleurs à Saint-Louis le seul créole de la Nouvelle-Calédonie, le tayo, qui est construit à partir du français croisé avec du vocabulaire issu de l'une ou l'autre des langues kanak. Les chefs avaient été désignés par l'autorité administrative. Il s'est donc agi d'une réalité plaquée, en rupture avec la société traditionnelle, à la différence de ce qu'ont fait les missions protestantes, qui ont plutôt ménagé celle-ci. Saint-Louis n'est pas représentatif du reste de la Nouvelle-Calédonie, où les structures sociales ont été moins bousculées par la colonisation, notamment dans les îles Loyauté. Le mode de fonctionnement et de contrôle interne n'y est pas le même qu'ailleurs.

Malgré les investissements, notamment la construction d'hôtels de qualité, la fréquentation touristique est restée la même depuis mon premier séjour en Nouvelle-Calédonie en 1991 : environ 100 000 touristes par an, auxquels il faut désormais ajouter les croisiéristes, sachant que l'impact économique de l'escale d'un croisiériste n'est pas le même que celui du séjour d'un touriste japonais. On dénombre aujourd'hui un peu plus d'Australiens et de Néo-Zélandais, mais un peu moins d'Asiatiques.

Il existe certainement des perspectives pour la Nouvelle-Calédonie en direction des touristes asiatiques, en particulier sur le vaste marché des touristes chinois. C'est pourquoi la France a demandé à la Chine d'accorder à la Nouvelle-Calédonie le statut de « destination touristique agréée », dont bénéficie déjà la Polynésie française, qui permet la délivrance d'un visa de groupe aux Chinois qui font appel à certaines agences. J'ai reçu lundi dernier une délégation de l'Association du peuple chinois pour l'amitié avec l'étranger, organisme parapublic de soutien à la coopération décentralisée et aux échanges avec les provinces et les villes chinoises. Elle venait sonder le terrain et constituer une association calédonienne telle qu'il en existe déjà une en Polynésie française. Cela impliquera sans doute, à terme, des liaisons aériennes directes avec la Chine, car les correspondances au Japon sont un obstacle.

Il est vrai que les Calédoniens se méfient de la perspective d'un tourisme de masse, qui peut avoir des aspects très dérangeants. Tout le monde s'accommode assez bien du volume actuel. On qualifie d'ailleurs de « touristes » les parents qui rendent visite aux métropolitains expatriés et résident non pas à l'hôtel, mais au domicile de ces derniers, pendant trois semaines ou un mois. Ces familles représentent une part assez notable des touristes métropolitains ou européens.

La grande nouveauté, ce sont les croisières. D'après ce qu'on m'a dit, Nouméa est devenu le second port français pour l'accueil des croisiéristes après Marseille. L'objectif est d'atteindre un million de touristes en 2020. Les touchers ont lieu à Nouméa, à l'île des Pins et à Lifou. D'après les questionnaires de satisfaction remplis par les clients du groupe australien Carnival, principal organisateur de croisières passant par la Nouvelle-Calédonie, Lifou et l'île des

Pins se classent à la deuxième et à la troisième place des destinations proposées par le groupe, Nouméa étant au-delà de la cinquantième place. En effet, il peut arriver que trois mille Australiens fassent escale à Nouméa et trouvent une ville déserte, où les rideaux des magasins sont baissés. Il y a donc un travail à mener, qui a d'ailleurs été accompli dans l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie et dans les îles, avec des véhicules mis à disposition, des sorties et des visites de sites organisées, des rencontres et des repas dans le milieu mélanésien traditionnel, etc. Il est aussi prévu de construire au nord de Lifou, dans le district de Wetr, un site mieux équipé pour recevoir les bateaux de grand gabarit. À Nouméa, nous accueillerons à la fin du mois de décembre un navire avec 2 500 touristes chinois à son bord. Nous faisons un effort particulier pour délivrer tous les visas individuels. Il s'agit d'un premier test : les Chinois veulent voir si la Nouvelle-Calédonie peut être une escale intéressante.

M. le président Dominique Bussereau. La Nouvelle-Calédonie étant un territoire français, ne craint-on pas un terrorisme importé d'Indonésie, ce qui serait, là encore, dissuasif pour les touristes ?

M. Thierry Lataste. La Nouvelle-Calédonie est une île éloignée, en fait assez distante de l'Indonésie. L'islam qui y est pratiqué est très modéré. Les musulmans de l'île sont pour une grande part des descendants des Javanais arrivés à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, qui se sont fondus dans la société calédonienne. On compte moins de dix fiches S, et ce sont plutôt des individus qui ont été repérés ailleurs et se rendent en Nouvelle-Calédonie pour une raison ou pour une autre, notamment familiale. À ce jour, aucun signal ne montre que la Nouvelle-Calédonie ait pu être considérée comme une cible. Les services y sont bien sûr vigilants, comme partout en France, mais, pour ce que je sais, c'est l'un des points du territoire national les plus préservés.

Mme Jeanine Dubié. Vous avez indiqué que la Nouvelle-Calédonie était un pays jeune, ce qui est sans doute lié à un taux de natalité élevé. Des dispositifs spécifiques ont-ils été mis en place en matière d'accueil de la petite enfance, de scolarisation, d'activités périscolaires ou d'éducation par le sport, notamment pour sortir les enfants des quartiers difficiles ? Des politiques de prévention sont-elles menées ?

M. Thierry Lataste. La société calédonienne reste très différente de la société européenne. En particulier, les solidarités familiales y sont beaucoup plus fortes. Ainsi, il n'y a pratiquement pas d'enfants à adopter car la logique du clan fait qu'il y aura toujours quelqu'un qui se sentira responsable et prendra la charge d'un orphelin. La proportion de jeunes à la dérive est moindre qu'en métropole.

Les responsabilités en matière d'éducation sont partagées entre la collectivité de Nouvelle-Calédonie, qui définit les programmes et l'organisation scolaires, et les provinces, qui les mettent en œuvre. Je ne suis pas sûr que nous soyons en pointe en termes d'activités périscolaires, de prise en charge ou d'accompagnement des enfants en dehors du temps scolaire et pendant les

vacances. C'est certainement une piste à creuser pour les années à venir. Cependant, ce manque est suppléé en partie par la proximité de la famille et du clan, notamment pour les Mélanésiens. Quant à la population européenne, sa composition sociologique est assez stable, même si une partie d'entre elle est moins favorisée, et elle ne pose pas de difficultés particulières à cet égard.

M. le rapporteur. Je reviens sur la question des listes électorales. Quinze milles Kanak relevant du statut coutumier ne seraient inscrits sur aucune liste. Quel est le nombre de ceux qui sont inscrits ?

M. Thierry Lataste. Ainsi que je l'ai indiqué, 180 000 Calédoniens sont inscrits sur la liste électorale générale. Les Kanak représentant 40 % de la population, on peut estimer le nombre de Kanak inscrits à environ 70 000.

Le nombre de Kanak qui ne sont inscrits sur aucune liste est probablement inférieur à celui que vous avez cité. Nous devrions connaître à la fin de la semaine prochaine le résultat de la comparaison avec les fichiers de la CAFAT et de l'AMG. Ce travail va nous amener à écarter des personnes qui résident en France métropolitaine ou à l'étranger, mais aussi, dans une proposition qui n'est sans doute pas négligeable, des personnes dont le décès n'a pas été enregistré dans le fichier de l'état civil coutumier et qui, par hypothèse, ne sont pas connues de l'assurance maladie.

Pour la France entière, on estime à environ 7 % la part des citoyens français jouissant du droit de vote qui n'ont jamais fait la démarche de s'inscrire sur une liste électorale.

M. le président Dominique Bussereau. Cette affaire peut-elle bouleverser un référendum ?

M. Thierry Lataste. Plutôt non. La prévision est difficile à presque deux ans de distance mais la répartition de l'électorat est assez stable au fil des consultations, 40 % en faveur de l'indépendance, 60 % contre. Les inscriptions nouvelles dont nous parlons ne me paraissent pas représenter un tel volume que cela puisse inverser le résultat.

Certains partis non indépendantistes, notamment Les Républicains, supposent que les gens qui n'ont pas fait l'effort d'aller s'inscrire ne feront pas davantage celui d'aller voter le jour de la consultation. Ils craignent qu'il y ait, dès lors, de nombreuses procurations et que cela donne lieu à des manipulations.

M. le rapporteur. La crainte est peut-être aussi que certains indépendantistes prétendent que les résultats de la consultation sont biaisés parce que le corps électoral n'est pas complet, et qu'ils dissuadent alors les gens d'y participer. Telle n'est pas cependant la position du Parti de libération kanak (Palika), notamment de M. Paul Néaoutyine, que j'ai rencontré la semaine dernière. Il rappelle que, si un certain nombre de personnes relevant du statut coutumier ne sont pas inscrites sur les listes, c'est parce que, pendant très

longtemps, les Kanak ont boycotté les élections et qu'on leur disait de ne pas s'inscrire. En outre, il considère que la souveraineté ne peut pas être accordée contre le gré des Calédoniens : s'ils veulent la souveraineté, ils doivent être capables de se faire inscrire. Pour sa part, il est partisan d'importantes campagnes de sensibilisation incitant les gens à s'inscrire. À mon avis, l'inscription automatique soulève des problèmes juridiques difficilement surmontables, probablement de nature constitutionnelle.

M. Thierry Lataste. Les partis politiques calédoniens ont pris des positions différentes sur la question de l'inscription automatique. Le Palika est effectivement attaché au principe du volontariat, conformément d'ailleurs aux règles en vigueur en droit français : l'inscription sur les listes électorales n'est pas obligatoire, pas plus que le vote lui-même ; le fait de ne pas être inscrit ne fait l'objet d'aucune sanction. Cette ligne est assez proche de celle du parti Les Républicains. Pour sa part, l'Union calédonienne réclame l'inscription automatique, si possible directement sur la liste électorale spéciale pour la consultation référendaire. Quant à Calédonie ensemble, elle demande l'inscription automatique de tous les natifs résidents, ce qui soulève d'autres questions.

M. le rapporteur. On s'aperçoit régulièrement que la population ne s'empare guère du débat sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, qui reste confiné aux responsables politiques. Je souhaite vous soumettre l'idée suivante : compte tenu des efforts qui ont été faits en matière d'enseignement supérieur, ne serait-il pas possible de former une équipe d'une vingtaine de jeunes étudiants kanak et européens, en leur donnant les éléments d'information utiles sur l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, notamment sur l'Accord de Nouméa, afin qu'ils soient en mesure de répondre à des questions à ce sujet, et de les envoyer à la rencontre de la population, dans les tribus, dans les lycées, pour essayer de savoir à quoi les gens font référence lorsqu'il est question de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie ? Est-ce aux problèmes institutionnels dont débat le monde politique ? Est-ce à des problèmes et à des besoins concrets ?

Par exemple, un Kanak peut très bien, tout en étant souverainiste, s'inquiéter de la valeur qu'aura son diplôme universitaire à l'avenir. Il s'agirait de recueillir le sentiment des gens, les questions concrètes qu'ils se posent, afin de voir quelles sont réellement leurs préoccupations. Je ne suis pas sûr que l'on interrogerait beaucoup les étudiants sur les problèmes institutionnels, ainsi que le font les experts en ce moment. Cette matière permettrait sans doute de faire évoluer la problématique par rapport à la vision des responsables politiques.

M. le président Dominique Bussereau. Je fréquente la Nouvelle-Calédonie depuis quarante ans, et j'ai toujours été frappé par la qualité du personnel politique, qui était à l'origine uniquement européen, mais qui se recrute désormais, avec la provincialisation, dans toutes les couches de la population. Ce personnel manie les concepts institutionnels avec beaucoup d'aisance et connaît très bien la loi. Il y aurait de quoi former dix exécutifs régionaux ou départementaux de France métropolitaine ! Dans le même temps, on sent un

décalage entre ces responsables, qui sont capables de disserter pendant trois heures sur un problème institutionnel, et la population, qui semble considérer tout cela de loin. La question du rapporteur me semble particulièrement pertinente.

M. Thierry Lataste. Je réponds à titre personnel. Le système politique calédonien fonctionne selon un logiciel du début des années 1980, de plus en plus déconnecté des réalités sociales. Les dirigeants indépendantistes qui sont aujourd'hui mes interlocuteurs faisaient déjà partie du paysage politique en 1991 ; on ne voit guère la relève. La situation est un peu différente du côté non indépendantiste : on trouve quelques dirigeants quadragénaires, même s'ils ne sont pas encore arrivés à la tête de leur parti. Il y a effectivement, parmi les élus et au sein des collectivités, une technostructure très pointue sur les concepts, très au fait des affaires et qui sait les mener. Cependant, une large partie de la population est déconnectée de ce système, ne s'y intéresse que peu ou pas du tout.

Afin d'inciter les gens à s'inscrire sur les listes électorales, le haut-commissariat a tenu des points d'information à l'occasion de grands rassemblements publics : la foire de Koumac, la foire des îles Loyauté, le salon de l'étudiant à Nouméa – qui est, après la foire de Bourail, la manifestation qui attire le plus grand nombre de personnes en Nouvelle-Calédonie. Mes collaborateurs qui ont participé au salon de l'étudiant ont été effrayés par le degré d'ignorance d'une partie des futurs étudiants du supérieur : certains se demandaient si, en 2017, on élirait le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ou bien le Président de la République française ; d'autres ne savaient pas ce qu'était le référendum, etc.

Ainsi que vient de l'évoquer le rapporteur, les clivages et les prises de positions sont moins nets dès que l'on aborde les questions concrètes. Par exemple, lors de la dernière réunion du comité des signataires, il y a eu un consensus tacite pour ne pas évoquer – au-delà d'une vague mention par l'Union calédonienne dans les propos liminaires – le transfert de compétences prévu par l'article 27 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit notamment de l'enseignement supérieur, de la communication audiovisuelle – tant de la réglementation que des aspects relatifs à l'opérateur public –, du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des collectivités. Cela nécessiterait l'adoption d'une loi organique. Pourquoi ce consensus muet ? Précisément parce que personne n'a envie que le doctorat ne soit plus délivré par une autorité académique française, car il perdrait alors de sa valeur. De même, peu de gens souhaitent que le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire soient assurés non pas par le haut-commissaire, mais par le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Et ainsi de suite.

Dans le cadre des travaux de la mission d'écoute et de conseil sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, qui a recherché les « convergences » et les « divergences », nous avons constaté de manière frappante que, dès que l'on abordait les sujets techniques, y compris les plus clivants, il y avait un assez grand conservatisme, que les points de vue étaient plus proches qu'on ne le supposait,

que les convergences étaient en réalité importantes même s'il pouvait être politiquement difficile aux partis de les exprimer.

Ainsi, en matière de justice, les uns veulent que les décisions soient rendues au nom du peuple calédonien, les autres qu'elles continuent à l'être au nom du peuple français, mais tous souhaitent qu'il y ait à nouveau des magistrats d'origine calédonienne – ce n'est plus le cas actuellement – et que le personnel de greffe soit davantage recruté localement, plutôt que par des concours nationaux. En ce qui concerne le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, tout le monde considère, avec des nuances, que le fait de le composer à la représentation proportionnelle des groupes constitués au Congrès est une garantie. Personne ne remet en cause non plus, dans leur principe, les mécanismes de redistribution de la ressource fiscale aux provinces et aux communes, qui sont un vecteur fondamental de rééquilibrage et donnent aux collectivités de l'intérieur et des îles Loyauté les moyens d'agir, même si les positions sont nuancées quant au volume et aux critères, que certains souhaitent réajuster pour tenir compte des charges démographiques actuelles.

La question qui sera posée en 2018 est clivante par nature, et je ne suis pas sûr qu'elle résume l'ensemble de celles qui se posent aujourd'hui au pays. J'ignore quelle sera l'attitude de la jeune bourgeoisie kanak éduquée, certes minoritaire : elle vote usuellement pour l'Union calédonienne ou pour le Palika, notamment par tradition familiale, mais elle se pose des questions sur le maintien de ses revenus, sur le cadre juridique dans lequel elle travaillera, et elle n'est peut-être pas prête pour le grand saut. La construction encore fragile des trente dernières années pourrait être mise à mal par un scrutin trop net.

M. Philippe Gosselin. Ce décalage marqué entre une partie de la population et ses représentants est, selon moi, inquiétant et dangereux pour la suite des événements. Nous aurions besoin, au contraire, que les réflexions soient partagées.

Je me suis rendu pour la dernière fois en Nouvelle-Calédonie en septembre 2015. Diriez-vous que la situation est plus fragile qu'elle ne l'était alors ou bien qu'elle est relativement stable ?

M. Thierry Lataste. C'est une question difficile, à laquelle je ne suis pas sûr de pouvoir répondre.

Il y a des éléments rassurants, qui peuvent même porter à un certain optimisme : les institutions fonctionnent ; le gouvernement actuel dispose d'une majorité et parvient à faire voter les budgets et l'essentiel des mesures qu'il propose. Tout le monde a en tête la date butoir de 2018, mais il arrive, de manière surprenante, que l'on l'enjambe cette échéance sans trop se poser de questions. Par exemple, le Congrès a adopté à l'unanimité, après un long travail préparatoire, un schéma d'aménagement et de développement intitulé « Nouvelle-Calédonie 2025 », qui propose une vision stratégique et arrête un certain nombre de choix non

négligeables. Personne n'a considéré que l'on ne pouvait pas se projeter au-delà de 2018. De même, le marché immobilier ne se porte pas mal, ce qui signifie que les acheteurs empruntent bien au-delà de 2018. Quant au taux de croissance, il est redescendu à 1,5 % alors qu'il était à 7 ou 8 % dans les belles années 2000, mais ce n'est pas du tout catastrophique en comparaison avec la situation ailleurs en France. La date butoir de 2018 ne marque donc pas l'arrêt de toute perspective pour l'avenir.

Cependant, ainsi que je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, je trouve qu'il y a un retour aux fondamentaux antagonistes des années 1980, à des expressions que l'on n'entendait plus guère. Certes, on continue à parler de « destin commun » et de « consensus », mais de manière désormais un peu rituelle, et sans qu'il y ait de véritable contenu. Ceux qui ont participé au processus politique depuis 1988 en sont conscients. Ces jeux personnels, à mon sens dangereux, sont donc sans doute le fait d'acteurs qui essaient de parvenir ou de revenir sur le devant de la scène. À ce stade, il est difficile de dire si ces discours auront prise sur l'électorat et la population. En tout cas, ce sont des éléments de fragilité dans une société qui reste compliquée.

M. le président Dominique Bussereau. Merci beaucoup, monsieur le haut-commissaire, d'avoir répondu à notre invitation.

AUDITION DE M. PHILIPPE GOMES, DÉPUTÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

(21 février 2017)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Je vous prie d’excuser l’absence de notre rapporteur, M. René Dosière, actuellement en mission au Québec.

Nous avons prévu de nous rendre en Nouvelle-Calédonie le mois prochain. Avant la fin de la législature nous publierons, avec l’accord du président de l’Assemblée nationale, un rapport comprenant notamment des comptes rendus des auditions auxquelles a procédé notre mission d’information.

Nous avons le sentiment que les choses sont plus compliquées qu’elles ne l’étaient auparavant en Nouvelle-Calédonie : la préparation de la consultation de 2018 est rendue difficile par la situation de l’industrie du nickel et par les événements qui surviennent dans la tribu de Saint-Louis. Les avis à leur propos divergent : lorsque nous l’avons auditionné le 30 novembre dernier, le haut-commissaire de la République a estimé que les choses étaient maîtrisées, mais tel n’est pas le sentiment qui prévaut lorsque l’on prend connaissance des images de télévision, des articles de presse et des dépêches d’agence.

Nous serions heureux que vous nous fassiez part de votre analyse de la situation à deux mois de l’élection présidentielle. Quel est, selon vous, le degré d’intérêt des Calédoniens pour cette élection ? Qu’en attendent-ils, toutes sensibilités confondues, indépendantistes et non-indépendantistes ? Comment appréhendent-ils le débat national engagé à cette occasion ? Par ailleurs, pouvez-vous nous éclairer sur la situation à Saint-Louis ? Est-ce un épiphénomène, la répétition d’un phénomène propre à la commune du Mont-Dore, ou une situation structurellement insurrectionnelle que l’autorité publique ne parvient pas à juguler ?

M. Philippe Gomes, député de la Nouvelle-Calédonie. Je remercie les collègues de la mission d’information qui participent à la présente réunion alors que nous arrivons au terme de cette XIV^e législature.

La situation en Nouvelle-Calédonie est d’abord marquée, depuis 2015, par un contexte économique très difficile. Ainsi que vous l’avez signalé, monsieur le président, l’industrie du nickel rencontre de graves difficultés en raison de l’effondrement des cours mondiaux. Les trois usines de Nouvelle-Calédonie ont vocation à produire 180 000 tonnes de nickel par an, c’est-à-dire près de 15 % de la production mondiale. Mais elles connaissent de sérieux problèmes de compétitivité. Une catastrophe économique aurait pu se produire en 2016 : une, deux ou trois de ces usines auraient tout simplement pu fermer leurs portes. Dans la mesure où le secteur du nickel représente 20 % des emplois calédoniens –

emplois directs, indirects ou induits –, ce séisme économique se serait nécessairement transformé en raz-de-marée politique. Tel n'a pas été le cas.

L'usine du Nord a connu des problèmes majeurs sur l'un de ses deux fours. L'actionnaire majoritaire, Glencore, a décidé de le détruire et de reconstruire un nouvel équipement, ce qui représente un investissement supplémentaire d'un milliard de dollars. Le coût global de l'usine atteint désormais environ 9 milliards de dollars. Les boulons ont été serrés ; les problèmes techniques sont surmontés ; une dynamique positive est lancée.

La société Le Nickel (SLN) a connu, elle aussi, de graves difficultés : le prix de revient de sa production s'établissait à 6 dollars la livre pour un cours tombé à 3,70 dollars sur le marché des métaux de Londres – le *London Metal Exchange*. La SLN et ses salariés ont réalisé des efforts de productivité et de compétitivité considérables, avec le concours de l'État, qui a prêté 24 milliards de francs Pacifique à l'entreprise – soit 200 millions d'euros – et accordé sa garantie pour la construction d'une nouvelle centrale électrique. La SLN s'inscrit désormais, elle aussi, dans une dynamique positive : à la fin de l'année 2016, le coût de production avait été ramené à 5,20 dollars la livre, l'objectif étant d'atteindre 4,50 dollars à la fin de l'année 2018, c'est-à-dire un prix compétitif au regard du niveau actuel des cours mondiaux.

Dans l'usine du Sud, qui appartient au groupe Vale, de graves problèmes techniques se sont également posés. L'usine utilise un procédé pionnier, l'hydroméallurgie, qui lui permet d'exploiter non pas de la garniérite, mais de la latérite. Le montant total de l'investissement a, là aussi, excédé les prévisions : il avoisine aujourd'hui les 9 milliards de dollars contre 1,678 milliard initialement – lorsque le projet a été engagé, M. Scott Hand, président d'Inco, avait déclaré qu'il ne coûterait « *pas un penny de plus* ». Les problèmes techniques sont surmontés. Un investissement supplémentaire de 500 millions de dollars est en cours pour le stockage à sec des résidus de l'usine. Là encore, l'État a joué un rôle positif pour accompagner l'entreprise : il a consenti un prêt de 24 milliards de francs Pacifique – 200 millions d'euros à nouveau – et une garantie de financement, ainsi que nous l'avons voté en loi de finance rectificative pour 2016.

Au final, la situation économique est très difficile et l'industrie du nickel en danger. Elle est désormais « hors d'eau », mais ne crions pas victoire : de lourds nuages économiques s'annoncent pour 2017, notamment une croissance mondiale inférieure aux attentes. J'espère que les prix des matières premières, en particulier celui du nickel, ne connaîtront pas une nouvelle chute. Actuellement, le cours du nickel traverse une phase de stabilité, entre 10 000 et 11 000 dollars la tonne, soit autour de 5 dollars la livre.

M. le président Dominique Bussereau. Ces difficultés ont-elles eu des conséquences importantes sur la sous-traitance ?

M. Philippe Gomes. Oui, très importantes : les trois usines ont « serré les boulons » et diminué leurs coûts de sous-traitance de 20 à 30 %. En conséquence, certaines entreprises ont fermé et d'autres ont massivement réduit leurs effectifs. Sur douze mois glissants, 2 000 emplois ont été détruits, chiffre significatif sachant que 90 000 emplois salariés ont été déclarés auprès de notre caisse de sécurité sociale, la CAFAT – caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs salariés de Nouvelle-Calédonie. Certes, nous sortons de « dix glorieuses » : le nombre d'emplois est passé de 50 000 en 2002 à 90 000 en 2012, notamment grâce à la construction des usines du Nord et du Sud. Mais il est clair que la situation s'est dégradée : il y a moins d'emplois, moins de revenus, et un taux de pauvreté plus élevé.

La situation économique est fragile. La situation politique ajoute à cette fragilité. Nous devons faire face, en effet, à deux phénomènes concomitants.

D'une part, les formations politiques non indépendantistes sont fracturées. Ainsi trois candidats issus à l'origine d'une même formation se feront-ils concurrence lors des prochaines élections législatives. Cela n'incite guère à la sérénité, ni au caractère constructif des démarches, mais nous sommes en démocratie : c'est un fait dont il faut s'accommoder.

D'autre part, la date du référendum approche : il sera organisé au plus tard en novembre 2018, ce qui signifie que le Gouvernement devra en fixer les modalités par décret dès le mois d'avril, six mois auparavant. Au terme de la séquence électorale, en septembre 2017 puisque la Nouvelle-Calédonie est concernée par le prochain renouvellement partiel du Sénat, il restera six à huit mois pour finaliser le travail engagé, ce qui est très peu s'agissant d'une échéance essentielle, lors de laquelle nous devons décider de l'avenir de notre pays en répondant à une question binaire. En effet, si le chemin effectué ces trente dernières années permet d'envisager l'avenir avec un certain nombre de nuances, la question prévue par la Constitution est fermée.

Il faudra donc assumer cette question et, surtout, transcender l'obstacle : faire en sorte que le référendum de 2018 ne soit pas un mur sur lequel la Nouvelle-Calédonie pourrait se fracasser, mais une étape dont le franchissement permettra aux indépendantistes et non-indépendantistes d'affirmer leur conviction tout en continuant à construire un destin commun. Si nous ne faisons qu'affirmer notre conviction, un rapport de force antagoniste va se créer. Il faut parvenir à mettre l'accent sur ce qui nous rassemble pour que ce référendum soit une nouvelle étape dans la construction d'un peuple calédonien.

À ces éléments d'incertitude économique et politique s'ajoute une insécurité croissante, comme si les choses nous échappaient. La situation à Saint-Louis, que vous avez évoquée, monsieur le président, en est une illustration. En Nouvelle-Calédonie, la délinquance de proximité est, à 60 %, le fait de mineurs. Cette proportion est le triple de celle de métropole. D'après le dernier rapport remis par les inspections générales de la gendarmerie nationale et de la police

nationale au Gouvernement, 20 % des Français – de tous les Français – faisant l’objet d’une procédure pour ivresse publique et manifeste sont des habitants de Nouvelle-Calédonie. Ce chiffre hors norme témoigne d’un rapport à l’alcool qui n’est pas totalement maîtrisé. Pire, 50 % des violences avec arme commises sur les forces de l’ordre dans l’ensemble des outre-mer le sont en Nouvelle-Calédonie. Cela renvoie à l’image du gendarme représentant de l’ordre colonial et à la séquence des événements passés, qui a laissé quelques traces dans l’histoire du pays. Quant à la population carcérale, elle est très majoritairement kanak.

M. le président Dominique Bussereau. Kanak et wallisienne, ou seulement kanak ?

M. Philippe Gomes. Kanak. Les surveillants sont wallisiens, mais les détenus sont kanak.

Pour reprendre les termes de Nidoïsh Naisseline, figure indépendantiste décédée récemment – il était le grand-chef du district de Guahma sur l’île de Maré et l’emblématique fondateur des « Foulards rouges » –, le seul endroit où les Kanak soient « *au centre du dispositif* » est le Camp Est, le centre pénitentiaire de Nouméa. Il paraphrasait ainsi de manière ironique une formule prononcée au moment de la signature de l’Accord de Nouméa. C’était une manière de souligner les difficultés de ce peuple autochtone à s’insérer dans la société contemporaine, à en adopter les codes et les modes de fonctionnement.

La peur de perdre son emploi et les craintes liées aux incertitudes sur l’avenir du pays se cumulent donc avec une vulnérabilité créée par l’insécurité croissante, en particulier dans l’agglomération de Nouméa. La délinquance, qui est en grande partie, je l’ai dit, le fait de mineurs, s’est généralisée : le nombre de cambriolages et de vols a augmenté de 115 % en 2016. Bien sûr, tout est relatif : il y a peu de crimes en Nouvelle-Calédonie et nous sommes loin de ce qui peut se passer ailleurs outre-mer – un collègue député de Guadeloupe vient de m’indiquer que cinq crimes y avaient été commis au cours du week-end dernier. Toutefois, l’aggravation est tellement forte en un laps de temps si court que les Calédoniens en sont interloqués, d’autant que leur rapport à la sécurité est différent de celui des autres Français.

J’en viens à la situation à Saint-Louis.

Avec 1 500 âmes, la tribu de Saint-Louis est la plus importante de Nouvelle-Calédonie. C’est aussi la seule située au milieu de la ville, du fait des hasards de l’histoire. Ce n’est pas une tribu d’origine : elle a été constituée à la suite de mouvements de population effectués par l’administration coloniale. Ainsi, on n’y parle non pas une langue propre, mais une sorte de patois qui mélange plusieurs idiomes.

La tribu de Saint-Louis est traversée par une route, empruntée par 15 000 véhicules chaque jour, c’est-à-dire par la population du Mont-Dore qui se rend à Nouméa ou qui en revient. Cette route a toujours été un « point chaud » en

Nouvelle-Calédonie, en fonction des événements et des tensions : il y a parfois eu des barrages ou des jets de pierre. Il est devenu incandescent récemment, depuis le décès de William Decoiré. Ce jeune homme de la tribu de Saint-Louis, défavorablement connu des services de police, a été interpellé par la gendarmerie dans le cadre d'un contrôle de routine, alors qu'il était recherché pour son évasion du Camp Est dix-huit mois auparavant. Lors de cette interpellation, il a tenté de forcer le barrage avec son véhicule. Les gendarmes se sont défendus ; une balle a été tirée ; le jeune homme est mort. Une enquête judiciaire a prouvé que le tir était intervenu dans le cadre de la légitime défense. De plus, des analyses ont montré que William Decoiré était sous l'emprise de l'alcool et de stupéfiants.

À la suite de cet événement, un bruit, voire une sorte de mot d'ordre, s'est répandu parmi les quelques centaines de jeunes – mineurs délinquants ou jeunes majeurs multirécidivistes – qui défraient la chronique : il fallait « se faire un gendarme » ; pour un Kanak mort, il fallait un gendarme mort. Le « tir sur gendarme » s'est donc fortement développé au cours des quatre derniers mois, particulièrement sur le tronçon de route que je viens d'évoquer. Mais on peut craindre que cela ne se produise ailleurs, en brousse, avec d'autres brigades.

Des caillassages ont eu lieu régulièrement sur la route de Saint-Louis. Ils peuvent faire voler un pare-brise en éclats ou causer des accidents. De paisibles habitants du Mont-Dore, qui se rendaient à leur travail ou qui allaient chercher leurs enfants, ont été blessés. Plus grave, des tirs ont été constatés. Grâce à un alignement favorable des planètes, il n'y a pas eu de mort à ce jour, bien qu'une balle ait traversé le véhicule d'un couple du Mont-Dore, passant entre le conducteur et le passager. On a aussi tiré sur des blindés de gendarmerie avec des balles trafiquées, qui ont percé le blindage. Là encore, par une chance extraordinaire, une balle a traversé un siège inoccupé. Rappelons que seize gendarmes ont été blessés à l'occasion de ces différentes échauffourées, ce qui n'est pas rien.

Il y a deux semaines, après le tir qui a failli tuer ce couple de Mont-Doriens, la circulation a été interrompue pendant trois jours. Puis elle a été de nouveau autorisée en journée, avant d'être rétablie de manière permanente. Mais la vie des automobilistes est en jeu, il faut le savoir. Les trois à quatre personnes recherchées n'ont pas été interpellées. Les autorités coutumières ont pris l'engagement qu'elles se rendraient, mais elles ne l'ont pas fait pour le moment. Nous ne sommes donc pas à l'abri de nouveaux tirs, un soir ou un week-end après une consommation de produits divers, et qu'une balle finisse par trouver sa cible.

Plusieurs réunions se sont tenues entre le maire du Mont-Dore M. Éric Gay, le haut-commissaire de la République M. Thierry Lataste, le lieutenant-colonel de gendarmerie, le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président de la province Sud et votre serviteur. Nous avons échangé des informations et organisé l'intervention de chaque collectivité en fonction de son domaine de compétence. Aujourd'hui, trois cas de figure sont envisageables.

Premier cas de figure : les fauteurs de trouble se rendent sous la pression des autorités coutumières. À partir de ce moment-là, même si toutes les garanties ne sont pas données, nous pourrions considérer que la route peut être fréquentée avec un degré de risque acceptable. Depuis la mort de William Decoiré et le début des tirs et des caillassages, onze jeunes gens de Saint-Louis ont été interpellés et incarcérés ; dix ont été placés sous contrôle judiciaire ; soixante ont été entendus. La gendarmerie a donc procédé à de nombreuses interventions dans la tribu de Saint-Louis sur la base des renseignements dont elle disposait. Toutefois, elle considère – tel est également notre point de vue – qu'environ huit à neuf personnes doivent encore être interpellées, dont trois ou quatre d'une grande dangerosité. M. Roch Wamytan, grand-chef de la tribu de Saint-Louis – il y a deux autorités coutumières rivales au sein de la tribu, ce qui est un élément de fragilité, mais Roch Wamytan jouit d'une aura particulière en tant que militant indépendantiste engagé de longue date, signataire de l'Accord de Nouméa, ancien président du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), ancien président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, actuel président du groupe « UC-FLNKS et Nationalistes » au Congrès –, a indiqué qu'il avait rencontré ces jeunes et qu'il les avait incités à se rendre. Ils ne l'ont pas fait pour l'instant.

Deuxième cas de figure : ces individus sont interpellés par la gendarmerie. Mais en l'état actuel des choses, la gendarmerie ne dispose pas de renseignements suffisants. De plus, les suspects se déplacent en permanence d'une tribu à l'autre de la Grande Terre, où ils ont de la famille ou des relais.

Troisième cas de figure : nous créons une zone sécurisée le long des 3,5 kilomètres de route qui traversent la tribu de Saint-Louis. J'entends par là un espace neutralisé à l'instar de ce qui peut se faire en zone de guerre, avec défrichage sur 100 ou 200 mètres de chaque côté de la chaussée et installation de sacs de sable tout le long du tronçon. Nous ne pouvons pas rester attentistes et laisser de paisibles citoyens circuler en sachant qu'ils risquent leur vie. Qu'il y ait un mort ou non, nous serons obligés soit d'intervenir dans la tribu, soit de sécuriser la zone.

Les indépendantistes font-ils preuve de complaisance, tant il est vrai que cette délinquance de droit commun est toujours commise au nom de Kanaky, qu'elle cherche donc à se légitimer en revêtant des oripeaux politiques ? Je salue la position très ferme de M. Daniel Goa, président de l'Union calédonienne – première formation indépendantiste de Nouvelle-Calédonie – qui a affirmé dans un long communiqué que les événements survenus à Saint-Louis étaient inacceptables, que l'on ne pouvait pas tirer pour tuer, que ces exactions portaient atteinte au projet d'indépendance de la Nouvelle-Calédonie et à la sécurité des Calédoniens. Il a demandé en outre à l'État, détenteur de la compétence de police, d'intervenir pour rétablir l'ordre à Saint-Louis. La prise de position de la principale force politique indépendantiste est donc très ferme, j'y insiste, et très claire. Elle a été relayée par les quatre formations du FLNKS – l'Union calédonienne (UC), le Parti de libération kanak (Palika), l'Union progressiste en Mélanésie (UPM) et le Rassemblement démocratique océanien (RDO).

M. le président Dominique Bussereau. S'agit-il d'une condamnation uniquement verbale ?

M. Philippe Gomes. Il s'agit d'une condamnation verbale, écrite et effective. Cette attitude est heureuse car la complaisance aurait pu conduire d'autres individus d'autres tribus à se sentir fondés à exprimer de la même manière leur ras-le-bol.

Je suis désolé de ne pas me montrer plus « joyeux » à l'occasion de cette réunion de la mission d'information, mais plus les échéances évoquées approchent, plus les événements sont susceptibles d'être instrumentalisés. La jeunesse de Saint-Louis se comporte ainsi parce que certains responsables indépendantistes l'ont manipulée à plusieurs reprises par le passé. Il y a deux ou trois ans, un journaliste du *Monde* a couvert une réunion organisée au sein de la tribu de Saint-Louis où l'on recommandait aux jeunes de porter des cagoules afin de ne pas être reconnus, de ne pas citer les autorités coutumières pour ne pas les impliquer. Or ce sont ceux-là même qui ont agité à tel ou tel moment une partie de la jeunesse qui, désormais, doivent faire face à un phénomène qui les dépasse au point d'être eux-mêmes pris à partie.

Mme Valérie Fourneyron. La période sera en effet très brève entre les élections sénatoriales de septembre 2017 et la publication du décret fixant les modalités du référendum en avril 2018. Pouvez-vous faire le point sur les éléments de réflexion d'ores et déjà bien engagés et sur les aspects qu'il faut considérer « à risque » ?

Ensuite, qu'en est-il en matière d'éducation et en particulier en ce qui concerne l'enseignement supérieur ?

M. Philippe Gomes. Le Gouvernement actuel et celui qui l'a précédé ont engagé la préparation de l'échéance de 2018 en nommant des experts qui ont remis deux rapports.

Le premier rapport analyse chacune des compétences régaliennes, leur coût, les moyens humains dont dispose l'État pour les exercer en Nouvelle-Calédonie.

Le second rapport détermine les valeurs calédoniennes qui rassemblent indépendantistes et non-indépendantistes : valeurs de la République – un certain nombre de principes ayant infusé depuis cent soixante ans –, valeurs chrétiennes – la colonisation fut aussi celle de la religion –, enfin valeurs kanak et océaniques comme l'accueil, le don, le partage, le mode de gouvernement par consensus, le respect des anciens, la tradition orale... Même si l'on n'a pas la même couleur, nous partageons un certain nombre de règles de vie.

De là, le dernier comité des signataires a conclu à la possibilité d'adopter une charte des valeurs calédoniennes susceptible d'être validée par tous les partis avant la tenue du référendum et de s'appliquer ensuite quel qu'en soit le résultat.

L'idée est bien, j'y insiste, qu'indépendantistes et non-indépendantistes se retrouvent sur les valeurs en question.

De même, sur l'organisation institutionnelle, qu'il s'agisse des communes, des provinces, du Congrès, du Gouvernement, du Sénat coutumier, en dépit d'ajustements marginaux à apporter, le consensus ne sera pas affecté par le résultat du référendum.

Les divergences, quant à elles, portent sur les compétences régaliennes : les indépendantistes veulent les récupérer même s'ils sont d'accord pour les confier immédiatement à la France – on passerait ainsi d'une souveraineté subie à une souveraineté déléguée. Il convient toujours, en effet, d'intégrer la symbolique kanak à nos raisonnements : ce qui compte est moins la réalité des choses que ce qu'elles représentent. Les non-indépendantistes considèrent, pour leur part, que les compétences régaliennes doivent continuer d'être exercées par l'État. Quand des formations politiques comme la nôtre estiment qu'il faut « *calédoniser les administrations régaliennes* », cela ne signifie pas que nous souhaitons transférer ces compétences, mais plutôt faire en sorte que les Calédoniens soient plus nombreux au sein des administrations d'État. C'est pour nous une manière de nous approprier ces compétences sans avoir la responsabilité de les exercer.

La question de la citoyenneté et de la nationalité est un autre sujet de discussion. Si nous restons au sein de la République, nous aurons la citoyenneté calédonienne en sus des citoyennetés française et européenne ; si nous quittons la République, une nationalité propre sera créée. Nous nous sommes rendu compte que les droits et les devoirs liés à la citoyenneté ou à la nationalité seraient dans les deux cas à peu près les mêmes. On pourrait donc avancer que, paradoxalement, c'est à la fois un papier à cigarette et un mur qui sépare les deux options.

Le comité des signataires a estimé que nous pouvions, malgré la période préélectorale, continuer de discuter de trois sujets : le nickel – qui est au cœur des accords politiques calédoniens depuis ceux de Matignon jusqu'à ceux de Nouméa –, la défense et la monnaie. Indépendantistes et non-indépendantistes appellent de leurs vœux l'organisation de séminaires afin de mieux appréhender ces deux compétences régaliennes et de mieux comprendre la manière dont elles sont exercées, non seulement par la France mais aussi à travers le monde.

Nous avons décidé de reprendre les discussions, je l'ai mentionné, à partir du mois de septembre. Les élections législatives auront eu lieu et traduiront, comme il se doit, la volonté de la population. Une partie des indépendantistes n'y participe pas, ce qui n'est pas un bon signe. Ainsi l'Union calédonienne juge-t-elle que, à la veille de l'échéance de 2018, il n'y a pas lieu de présenter des candidats pour siéger dans les institutions coloniales françaises. Le Palika, en revanche, deuxième formation indépendantiste, a décidé de concourir, estimant qu'il s'agissait là du meilleur moyen de défendre son projet d'indépendance. Nous considérons que plus les indépendantistes participent à des élections, plus ils s'intègrent à la dynamique démocratique.

M. le président Dominique Bussereau. L'Union calédonienne a-t-elle donné une consigne d'abstention ?

M. Philippe Gomes. Non, aucune consigne d'abstention n'a été donnée alors que, dans les années 1980, un boycottage actif avait été décidé à fin de sabotage du processus démocratique. L'Union calédonienne a décidé, pour les élections législatives de cette année, de laisser libres ses « gens », pour reprendre sa terminologie, de faire ce qu'ils veulent.

M. le président Dominique Bussereau. Qu'en est-il pour l'élection présidentielle ?

M. Philippe Gomes. Il en va de même : le Palika a organisé la primaire de la gauche, ce qui avait déjà été le cas en 2012, et donne pour consigne de voter pour le candidat de gauche. Quant à l'Union calédonienne, j'ai compris qu'elle laissait là aussi ses « gens » libres de voter ou non. Cette non-participation de l'UC est un élément de faiblesse alors que, pendant les deux dernières décennies, elle a participé à toutes les élections législatives. Il y a eu sur le sujet un grand débat au sein de ce parti à l'occasion de son dernier congrès : ses dirigeants étaient partisans de la participation tandis que la base militante s'est avérée réfractaire pour deux tiers des votants.

Nous reprendrons donc les discussions en septembre et elles se prolongeront jusqu'au mois d'avril.

Il faudrait éviter que la question soumise à référendum soit « sèche », comme elle risque bien de l'être si nous ne faisons rien : « *Voulez-vous l'indépendance, oui ou non ?* » On sait que, dans ces conditions, le « non » l'emporterait à hauteur de 60 à 70 %. Jean-Marie Tjibaou avait fait, en son temps, ce qu'il qualifiait de « *pari sur l'intelligence* ». Quand il a signé les accords de Matignon, en 1988, il a en effet déclaré : « *Nous allons convaincre les autres de venir avec nous.* » Non seulement, trente ans plus tard, ces derniers n'ont pas été convaincus mais certains des siens ne veulent plus de l'indépendance. C'est notamment le cas de Kanak urbanisés et salariés – soit 40 % d'entre eux – qui souhaitent que le drapeau français demeure même s'ils se gouvernent eux-mêmes, et qui donc ne voteront pas pour Kanaky. La vie tribale diffère fort de la vie urbaine...

J'espère que, pendant les huit mois qui suivront les élections sénatoriales, nous parviendrons à éviter le saut dans le vide – donc à éviter une question sèche – et que nous réussirons à définir une perspective pour le lendemain du référendum. Nous demandons, pour notre part, un « référendum éclairé ». Faute de cet éclairage, un autre référendum sera organisé deux ans plus tard et un troisième après deux ans encore. C'est le meilleur moyen pour que le territoire se retrouve en feu avant même que les partenaires ne « *se réunissent pour examiner la situation ainsi créée* » comme le prévoit l'Accord de Nouméa. C'est pourquoi il faut organiser un référendum unique, pour solde de tout compte, mais qui soit, je

le répète, suffisamment éclairé pour que le pays ne se retrouve pas dans une situation insurrectionnelle.

M. le président Dominique Bussereau. Et en ce qui concerne l'éducation ?

M. Philippe Gomes. Nous avons accompli des progrès considérables au cours des trente dernières années. C'est en 1969 seulement qu'a été reçu le premier bachelier kanak. Alors, les langues locales étaient interdites d'utilisation par les populations elles-mêmes ; Paul Néaoutyine et d'autres sont allés en prison pour avoir rédigé des tracts en kanak.

Où en sommes-nous ? Avec les opérations « 400 cadres » et « Cadres avenir » menées depuis une trentaine d'années, nous avons formé quelque 1 500 cadres kanak qui exercent dans les administrations, les entreprises, certains même en politique. Désormais, toute une part de la nouvelle génération kanak réussit au lycée, poursuit des études supérieures et s'insère dans la société.

Mais il y a aussi une autre part qui reste « à quai ». On compte 600 décrocheurs scolaires de moins de seize ans, à 80 % kanak. Ils se retrouvent, à leur sortie du système scolaire, à traîner dans la tribu ou en ville, à adopter des conduites déviantes et à commettre des actes répréhensibles. Notre priorité est de les récupérer, puisqu'ils constituent le premier vivier de la délinquance dans l'île.

Le Congrès est sur le point d'adopter un service civique obligatoire dès seize ans afin d'offrir à ces jeunes une seconde chance. L'idée est d'organiser des parcours individualisés : chaque cas doit faire l'objet d'une solution adaptée. Certains, environ 20 % des 600 cas mentionnés, du fait de leurs problèmes d'hygiène, de santé... sont à resocialiser. D'autres traversent une mauvaise passe mais peuvent s'en sortir si nous leur tendons la main : le Régiment du service militaire adapté (RSMA) produit des résultats exceptionnels – nous disposons de 650 places et 80 autres vont être ouvertes. Parmi les bénéficiaires de ce dispositif, les deux tiers sont des filles ; or 95 % de la délinquance est masculine. Les filles ont donc la possibilité de s'insérer mais nous aimerions que ce soit le cas de davantage de garçons. Je milite fortement pour l'installation d'un établissement public d'insertion de la défense (EPIDE). Une étude va être menée sur le sujet par le ministère des outre-mer. Les EPIDE, en effet, accueillent dès l'âge de seize ans des prédélinquants et des délinquants.

Pour ce qui est des études supérieures, nous avons progressé. Environ 50 % d'une classe d'âge obtient le baccalauréat contre presque 70 % en métropole. En métropole toujours, 40 % des jeunes poursuivent des études supérieures, l'objectif européen étant de 50 %, alors qu'ils ne sont que 15 % en Nouvelle-Calédonie. Du chemin reste par conséquent à parcourir. En outre, la moitié des baccalauréats obtenus en Nouvelle-Calédonie sont professionnels et technologiques ; un quart seulement sont des baccalauréats généraux. Cette tendance n'est pas étonnante étant donné le tissu industriel de l'île.

Rappelons-nous que le temps de l'éducation n'est pas celui de la politique. C'est pourquoi nous devons continuer de mener des politiques volontaristes.

M. le président Dominique Bussereau. Nous vous remercions, cher collègue, pour votre intervention et pour vos réponses.

**AUDITION DE MM. PHILIPPE GERMAIN, PRÉSIDENT DU
GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE, ET PHILIPPE
MICHEL, PRÉSIDENT DE LA PROVINCE SUD**

(7 mars 2017)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Monsieur le président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, monsieur le président de la province Sud, nous avons souhaité profiter de votre présence à Paris pour échanger avec vous sur l'actualité du territoire.

Notre mission d'information a été créée à la demande du président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, il y a deux ans. Le premier rapporteur en était M. Jean-Jacques Urvoas. Après sa nomination à la Chancellerie il a été remplacé par M. René Dosière.

Nous avons pris l'habitude d'auditionner les personnalités – élus, haut-commissaire, industriels du nickel, géographes, universitaires... – qui peuvent concourir à la réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Cette mission d'information terminera ses travaux avec la législature, au printemps.

Avec le rapporteur nous avons souhaité nous rendre en Nouvelle-Calédonie pour conduire des auditions sur place : nous partons lundi prochain. Nous aurons donc probablement l'occasion de nous revoir.

Nous voudrions connaître votre sentiment sur un sujet qui nous intéresse depuis longtemps, à savoir le fonctionnement des institutions de Nouvelle-Calédonie. Votre analyse de la situation du nickel et de l'ordre public, en particulier autour du Mont-Dore, ainsi que des évolutions à venir, nous intéresse également.

Je vous laisse la parole, en m'excusant dès à présent car il me faudra quitter cette réunion avant la fin.

M. Philippe Michel, président de la province Sud de Nouvelle-Calédonie. Nous remercions la mission d'information de nous recevoir.

Le principal enjeu aujourd'hui pour nous, en ce qui concerne l'organisation dans les meilleures conditions possibles de la sortie de l'Accord de Nouméa, réside dans la poursuite du dialogue politique engagé il y a six ans, dans un premier temps avec le concours des experts Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien, ensuite dans le cadre de la seconde mission d'expertise et d'assistance. Lors du dernier comité des signataires en novembre, ce dialogue a abouti au constat de convergences importantes, notamment sur les valeurs qui, au-delà des positionnements politiques, nous sont communes. Il s'agit de poursuivre dans cette voie. Compte tenu du calendrier électoral, les discussions ne pourront

reprendre avant l'été, voire l'automne, et il nous restera donc ensuite assez peu de temps pour entériner les avancées.

Le second enjeu consiste dans la dissipation de notre dernier désaccord dans la perspective de la consultation référendaire de 2018. Comme vous le savez, nous avons soldé le différend électoral entre indépendantistes et non-indépendantistes sur le corps électoral spécial des élections provinciales, une question qui polluait le débat depuis trop longtemps. Nous nous sommes ensuite mis d'accord sur la définition du corps électoral pour la consultation référendaire, en adoptant le principe d'inscription d'office de tous ceux qui sont déjà électeurs aux élections provinciales. Il nous reste aujourd'hui à traiter la question de l'inscription des natifs du pays, kanak ou non kanak, qui, faute de s'être volontairement inscrits sur la liste générale, ne peuvent bénéficier des inscriptions d'office telles que nous les avons déjà mises en œuvre.

Une procédure de vérification est actuellement en cours, à l'initiative du haut-commissariat et en lien avec les différentes collectivités. Elle fait ressortir qu'il y aurait autant de natifs de statut civil de droit commun que de natifs de statut coutumier, à savoir 4 500 pour les uns et les autres, qui ne seraient pas, de manière avérée et certaine, inscrits sur les listes pour la consultation référendaire faute de l'être sur la liste générale. Il nous incombe de poursuivre les enquêtes afin d'affiner cette analyse.

Le débat politique qui agite aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie porte donc sur la façon dont on peut parvenir à une inscription aussi complète que possible des uns et des autres, en partant du principe que, si l'on souhaite que le résultat de la consultation de 2018 soit incontestable et incontesté, il faut nécessairement lever cette difficulté. Sa persistance pourrait permettre à certains mouvements politiques de présenter la consultation comme insincère parce qu'un nombre significatif de Calédoniens en serait exclu.

M. René Dosière, rapporteur. Pour résumer, cela fait 9 000 personnes non inscrites.

M. le président Dominique Bussereau. Pourquoi ces personnes ne sont-elles pas inscrites ?

M. Philippe Michel. Elles ne sont pas inscrites parce qu'elles n'ont jamais participé à un scrutin, n'ont jamais accompli les démarches d'inscription, alors qu'elles sont nées en Nouvelle-Calédonie – nous parlons bien de natifs. Ce chiffre de 9 000 est encore provisoire : il s'agit de ceux dont nous avons la certitude qu'ils pourraient être inscrits sur la liste référendaire s'ils figuraient sur la liste générale.

Une question également débattue est de savoir s'il convient simplement d'informer ces citoyens des démarches à accomplir pour participer à la consultation référendaire de 2018 ou s'il faut décider une inscription d'office, ce qui implique de modifier *a minima* la loi organique, voire la Constitution. C'est le principal point de discussion en ce moment entre indépendantistes et non-

indépendantistes, en sachant que, s'il faut prévoir une inscription d'office pour rendre le résultat incontestable, cela ne peut être envisagé qu'à la condition que ce mécanisme concerne les Kanak comme les non-Kanak. Il serait inconcevable d'établir une distinction sur un fondement ethnique. L'Accord de Nouméa a reconnu les deux légitimités et c'est sur cette base qu'a été construite la notion de peuple calédonien.

En ce qui concerne la crise du nickel, elle est relativement derrière nous. Grâce à l'intervention massive de l'État en soutien des trois producteurs métallurgiques de Nouvelle-Calédonie que sont la SLN, Vale et Koniambo, l'horizon s'est dégagé. Le ralentissement économique dû à la chute des cours mondiaux est beaucoup moins important que ce que l'on pouvait craindre, notamment en termes de chômage et de baisse d'activité.

Enfin, le dernier sujet est la situation particulière à Saint-Louis et les problèmes de sécurité posés notamment pour les populations du sud du pays.

Voici, en résumé, l'état du débat.

M. le président Dominique Bussereau. Un article très intéressant a été publié dans *Les Échos* la semaine dernière sur la situation des trois usines. Certes, de l'argent a été investi et les prix remontent un peu, mais nous subissons toujours une tendance baissière des cours mondiaux à moyen terme. Structurellement, la période n'est tout de même pas florissante.

M. Philippe Michel. C'est certain. Sur les gains de compétitivité qui doivent permettre aux métallurgistes calédoniens de faire face à des cours relativement bas, il nous reste du chemin à faire. La SLN a pris des mesures ; selon les annonces officielles, ils sont aujourd'hui à un coût de production d'un peu plus de 5 dollars la livre et poursuivent un objectif de 4,5 dollars pour être relativement à l'abri des variations conjoncturelles. Vale a également accompli des progrès considérables et se trouve aujourd'hui à 11 000 dollars la tonne, soit près de 6 dollars la livre ; cela ne leur donne toutefois pas encore la certitude de pouvoir affronter plusieurs années de cours bas. L'usine du nord n'était pas quant à elle en pleine production compte tenu de soucis techniques rencontrés sur ses deux fours, mais l'État a consolidé la défiscalisation et l'actionnaire industriel finance la reconstruction du second four.

M. Philippe Germain, président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. J'ai rencontré, juste avant de partir pour Paris, le patron de Koniambo Nickel SAS (KNS). Alors que pendant longtemps ils ont peiné à monter au-delà de 50 ou 60 %, ils produisent à présent à 100 % des capacités du four, ce qui leur permet de relancer la construction du second four et de viser au terme de cette reconstruction un coût de production de 11 000 dollars la tonne. Nos trois usines devraient donc, d'ici la fin de l'année 2018, afficher une compétitivité leur permettant de subir durablement des cours à ce niveau, en sachant que tous poursuivent l'objectif de descendre en dessous de 10 000 dollars la tonne.

Les industriels considèrent que les cours resteront bas sur la longue durée ; même s'ils peuvent osciller entre 10 000 et 12 000 dollars la tonne, personne ne pense revoir des cours proches de 20 000 dollars la tonne. Tous sont donc contraints de structurer leurs charges de façon à atteindre la rentabilité avec des cours relativement bas, considérant la montée en puissance de la Chine et de l'Indonésie, donc de la production à faible coût. Ils sont confiants car ils ont déjà réussi à diviser leurs prix de production presque par deux.

Le nickel s'est déjà invité et s'invitera encore dans les discussions sur la sortie de l'accord de Nouméa et l'après-2018, comme en 1988 avec la cession de la Société minière du Sud Pacifique (SMSP) de Jacques Lafleur à la province Nord, et en 1998 avec le préalable minier et la cession par Eramet du massif de Koniambo qui a permis la réalisation de l'usine de KNS. Aujourd'hui, les indépendantistes ont, par le biais de motions, posé sur la table la question de la gouvernance de la ressource et des opérateurs miniers, dans le but d'obtenir pour les collectivités calédoniennes une majorité au capital de la SLN, sur le modèle de KNS. Il existe aussi des revendications en matière d'exportation : la doctrine de l'Union nationale pour l'indépendance (UNI) et de Palika prône que l'extraction minière bénéficie soit à la transformation locale à travers nos trois usines, soit à la transformation d'usines dont le capital est détenu majoritairement par des intérêts calédoniens à l'extérieur, ce qui est le cas en Corée et pourrait le devenir, selon eux, en Chine et au Japon. La position de l'Union calédonienne (UC) semble évoluer : elle était pour la fin des exportations, sauf vis-à-vis des usines off-shore appartenant à la Nouvelle-Calédonie, mais il y a eu au sein du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) une évolution lors du conflit des rouleurs en 2015. La question sera à nouveau abordée à la fin de cette semaine.

Il faudra faire naître un consensus sur la stratégie du nickel. C'est inscrit dans le dernier relevé de conclusions du comité des signataires : en 2017, nous devons avancer sur cette question.

M. le rapporteur. De quelles sommes parle-t-on pour être majoritaire dans le capital des entreprises ? Et qui est capable de mettre ces sommes en jeu, à supposer que les propriétaires soient d'accord ?

M. Philippe Germain. Le protocole de Bercy de 1998, à la suite du préalable minier qui avait organisé la cession du massif de Koniambo avec une soulte payée par l'État au profit de la province Nord, comportait un tableau de concordance – dont le statut était d'ailleurs disputé : indicatif pour Eramet-SLN alors que, pour les indépendantistes, c'était une feuille de route à suivre. Il prévoit le passage de la part de la société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI), c'est-à-dire des intérêts calédoniens, de 4 à 16 % dans le capital de la SLN, ce qui permet à la Nouvelle-Calédonie de contrôler 50,01 % du capital.

Sur les vingt dernières années, Eramet n'a pas démontré une bonne gestion de la SLN. C'est un point de consensus : l'idée selon laquelle le secteur privé est

meilleur gestionnaire que les collectivités a été démentie. Sans intervention de l'État, la SLN n'aurait pu passer la crise.

M. le président Dominique Bussereau. Je reviens aux questions institutionnelles, que nous avons longuement abordées le 21 février avec le député Philippe Gomes. Vous êtes des acteurs avertis de la vie publique de votre territoire. Estimez-vous que le débat présidentiel qui s'engage va faire évoluer les positions locales ? Portez-vous un message d'espoir sur la possibilité de trouver un équilibre politique qui éviterait un référendum couperet ou bien êtes-vous plus inquiets ?

M. Philippe Michel. Nous nous attachons à faire passer auprès de tous les candidats à l'élection présidentielle le message que la Nouvelle-Calédonie doit absolument être préservée de toute forme d'instrumentalisation politique à l'occasion d'une consultation nationale. Nous avons également fait passer le message que nous nourrissons depuis six ans un dialogue dense entre partenaires calédoniens, avec le concours de l'État, et qu'il faut continuer dans cette voie.

Les deux derniers Présidents de la République, MM. Nicolas Sarkozy et François Hollande, ont, à l'occasion de déclarations publiques en Nouvelle-Calédonie, confirmé que le dossier calédonien devait être préservé des enjeux de politique intérieure. Nous n'avons pas d'inquiétude particulière de ce point de vue. Cela dit, je ne connais ni la position de la candidate du Front National, ni celle de M. Macron.

M. le président Dominique Bussereau. L'idée de consensus avançait mais la conjoncture économique et la situation sécuritaire, à Saint-Louis mais aussi dans l'agglomération de Nouméa, ont compliqué les choses. Pensez-vous que le bon sens puisse l'emporter ou bien percevez-vous un durcissement de part et d'autre ?

M. Philippe Michel. Nous avons eu un débat de fond, la semaine dernière, au Congrès, à l'occasion de l'examen d'un projet d'arrêté de l'État portant composition nominative de la mission d'observation de l'ONU pour la révision des listes électorales. Tout le monde a exprimé le souhait de poursuivre le dialogue et de rendre le résultat de la consultation de 2018 incontestable. Je ne sens pas de volonté de radicalisation.

Sur l'affaire de Saint-Louis, nous avons pris note avec un très grand intérêt de la déclaration publique du président de l'UC, M. Daniel Goa – une première pour les dirigeants indépendantistes sur le sujet –, déclaration confirmée dès le lendemain par un communiqué, passé un peu plus inaperçu et c'est dommage, du bureau politique du FLNKS.

M. Philippe Germain. D'un commun accord, nous avons convenu, avec l'État et les formations politiques calédoniennes, de faire une pause pendant les élections présidentielle et législatives, en considérant que le jeu politique ne se prêtait pas à des discussions constructives entre nous. Nous reprendrons les

travaux dès la fin des élections législatives pour faire l'état des lieux des divergences et convergences, en espérant que l'on pourra se retrouver sur 90 % des sujets, et réduire l'écart au maximum d'ici au référendum.

M. le rapporteur. Cela signifie une reprise en juillet, n'est-ce pas ?

M. Philippe Germain. Oui, si tout se passe bien. Il y a aussi les élections sénatoriales en septembre.

M. Philippe Michel. Je veux donner un autre exemple de l'ambiance et de l'état du débat. Nous avons longuement débattu au Congrès, il y a quelques semaines, d'un marqueur politique de l'Accord de Nouméa qui nous avait jusqu'à présent opposé les uns aux autres, à savoir la loi du pays sur la protection de l'emploi local dans le secteur public. Depuis seize ans nous n'arrivons ni à nous mettre d'accord ni à voter un texte et nous y sommes enfin parvenus, au prix de concessions mutuelles, parce que le plus important pour tout le monde était, à ce moment particulier proche de la sortie de l'accord, de trouver le consensus.

Ce sont des éléments qui laissent penser qu'à l'exception de quelques extrêmes, tout le monde est engagé dans la démarche que nous appelons « référendum éclairé », qui doit nous conduire à préparer du mieux possible la consultation de sortie et à poser les bases politiques d'un accord post-référendum.

Présidence de M. René Dosière, rapporteur.

M. le rapporteur. Vous avez évoqué un accord postérieur à la consultation référendaire. Pourquoi discuter après la consultation, et non avant ?

M. Philippe Germain. Il est vrai que la situation est un peu complexe. Nous discutons également avant la consultation. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur le fait que nous n'avons pas le choix : la consultation référendaire est inscrite dans la Constitution. Au demeurant, chacun a compris qu'il n'existe pas d'autre voie. Toutefois, tout le monde convient également qu'à l'issue du référendum, il ne doit y avoir ni gagnants ni perdants ; ce ne doit pas être l'occasion de rouvrir des blessures ou de cliver plus que nécessaire. Cette étape démocratique ne doit pas nous empêcher de nous retrouver ensuite. Nous serons en effet alors proches du terme de l'Accord de Nouméa, et nous devons continuer à écrire l'histoire, car cet accord n'est pas définitif.

M. le rapporteur. Pourtant, les élections provinciales doivent se tenir six mois après la consultation. Est-ce le meilleur moment pour aboutir à un accord ?

M. Philippe Germain. C'est la raison pour laquelle nous utilisons les termes de « divergences » et de « convergences ». Il s'agit d'identifier les points sur lesquels nous sommes capables de nous accorder sans pour autant parler d'un accord. Nous avons ainsi examiné l'ensemble des compétences régaliennes en nous demandant s'il était possible d'en transférer certains éléments, voire de transférer certaines d'entre elles, sans que cela entraîne une perte de souveraineté

pour l'État. Nous avons également travaillé sur les valeurs ainsi que sur l'organisation institutionnelle et politique. Or, nous nous sommes aperçus que, dans ce domaine également, il existe des convergences : tout le monde souhaite, à quelques variantes près, conserver les provinces et le Gouvernement, y compris dans sa forme collégiale.

Pour autant, personne ne pourrait signer un accord avant la consultation. En effet, pour les indépendantistes, écrire le « jour d'après » avant le référendum reviendrait à admettre que la Nouvelle-Calédonie ne sera pas indépendante, ce qui ne leur est pas politiquement possible. De même, il ne nous serait pas possible d'écrire ce « jour d'après » dans un format où la Nouvelle-Calédonie serait indépendante. Nous allons donc au bout des discussions afin de les traduire dans ce que l'on appelle un accord, car il faudra bien, à un moment, adapter notre statut par rapport à cette échéance. Ce sera surtout vrai si, comme cela semble faire consensus, nous voulons éviter les deux référendums supplémentaires prévus dans l'Accord de Nouméa, en 2020 et 2022.

M. le rapporteur. Permettez-moi de revenir sur la question de l'inscription sur les listes électorales. Il me semble qu'il appartient à chacun de ceux qui ne sont pas inscrits sur la liste générale de s'y inscrire : d'ici à novembre 2018, ils en ont largement le temps. Au demeurant, il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'autre formule juridique. Et, après tout, ceux qui ne sont pas inscrits se sont abstenus de le faire par négligence ou par désintérêt, voire, pour ce qui concerne les Kanak, avec la volonté de ne pas participer aux élections. On n'accède pas à la souveraineté « à l'insu de son plein gré » : si l'on veut participer, on s'inscrit. Je fais ce rappel car l'inscription d'office soulèverait des problèmes juridiques, voire constitutionnels.

M. Philippe Michel. Nous en avons pleinement conscience. En effet, l'inscription d'office n'existe pas. Et, comme vous le dites, si l'on n'est pas inscrit sur la liste générale, c'est que l'on ne s'intéresse pas à tout cela. Mais le fait est qu'une partie des indépendantistes réclame officiellement l'inscription d'office des seuls Kanak non inscrits sur la liste générale, donc sur la liste référendaire. Si cette question devait être débattue, nous réclamerions, quant à nous, que, si inscription d'office il doit y avoir, elle concerne l'ensemble des natifs de Nouvelle-Calédonie, pas uniquement les Kanak.

D'ici là, il est convenu de procéder à un décompte précis, afin de savoir de quoi l'on parle. En effet, comme lors du contentieux sur le corps électoral provincial, on cite des chiffres considérables. Aujourd'hui, le parti qui exprime cette revendication, le Rassemblement des indépendantistes nationalistes (RAIN) – qui rassemble *grosso modo* des membres du Parti nationaliste de Louis Kotra Uregei, de la Dynamique unitaire Sud et quelques éléments de l'Union calédonienne – affirme que 25 000 Kanak, sur un corps électoral de 150 000 personnes, ne seraient pas inscrits. Si tel était le cas, ce serait, qu'on le veuille ou non, un véritable problème politique. Imaginez, par ailleurs, l'effet que pourraient produire sur l'opinion des images de télévision montrant des Kanak qui se

présenteraient, le jour du scrutin, à un bureau de vote et se verraient refuser la possibilité de participer à la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté... Il s'agit d'éviter ce type de situation.

Aujourd'hui, nous nous efforçons donc de recenser et d'identifier avec certitude la population concernée qui, selon toute vraisemblance, est inférieure à 25 000 personnes : pour l'instant, il s'agirait de 4 500 Kanak et de 4 500 Calédoniens d'autre ascendance. Une fois ces personnes identifiées, nous les prévenons individuellement, en les incitant à s'inscrire. Mais il n'est pas certain que cela suffise à régler la question. Nous posons donc des jalons en vue de la prochaine réunion du comité des signataires. La démarche aura alors été menée à son terme, et nous connaissons le nombre des personnes informées qui se seront inscrites. Nous examinerons le problème à ce moment-là. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas négliger cette question car, pour dire les choses simplement, elle peut être instrumentalisée et servir de prétexte à un mot d'ordre de boycott de la consultation ou à une contestation anticipée de son résultat.

M. le rapporteur. Cette question a-t-elle été abordée par la commission de l'ONU à laquelle vous avez fait allusion ?

M. Philippe Michel. Non, cette commission est chargée de vérifier le bon déroulement des opérations relatives au processus de révision annuelle des listes. À ma connaissance, elle n'a pas vocation à prendre part à ce débat qui, au demeurant, n'est pas encore ouvert puisque nous n'avons pas achevé d'identifier et de dénombrer précisément les personnes concernées.

M. Philippe Germain. Je précise que le chiffre de 25 000 avancé par le RAIN résulte d'une comparaison de la liste électorale référendaire et de celle de l'état civil coutumier. Un premier filtre a permis de réduire cette estimation à 13 000 personnes, dont 4 500 ont d'ores et déjà été identifiées comme non-inscrites ; pour les autres, la maille n'est pas encore assez fine.

Par ailleurs, le président de l'Union calédonienne – qui n'est pas à l'origine de cette revendication – a déclaré publiquement que la France n'ayant pas consulté les Kanak pour les coloniser, la moindre des choses serait que l'ensemble de ces derniers soient en mesure de voter. Certes, il suffit pour cela de s'inscrire, mais eux font de cette question un marqueur politique. Lors de la dernière réunion du comité des signataires, ils ont indiqué que si la sincérité du référendum n'était pas assurée, notamment parce qu'un trop grand nombre de Kanak ne seraient pas inscrits, la question de leur participation au référendum devrait être posée. Du reste, même si les deux événements ne peuvent être reliés, l'Union calédonienne a décidé, pour la première fois depuis l'Accord de Nouméa, de ne participer ni à l'élection présidentielle ni aux législatives – c'est un signe.

M. le rapporteur. L'Union calédonienne maintient-elle cette position actuellement ?

M. Philippe Germain. Oui, et elle semble vouloir faire de la solution à ce problème une sorte de préalable. De fait, si 500 ou 1 000 Kanak n'étaient pas inscrits, ce pourrait être un prétexte, pour les extrêmes, pour contester le référendum, voire refermer la parenthèse démocratique ouverte par les accords de Matignon et de Nouméa. À une question concernant sa position sur les trois référendums, M. Daniel Goa, président de l'Union calédonienne, a répondu que s'ils perdaient le référendum de 2018, ils ne s'humilieraient pas deux fois de plus et ils aborderaient une discussion bilatérale avec l'État pour traiter la question. Il ne s'agit donc pas d'un long fleuve tranquille...

M. le rapporteur. Cette position de l'UC est-elle partagée par le PALIKA ?

M. Philippe Germain. Non, le PALIKA souhaite que les personnes concernées soient prévenues et qu'elles aillent s'inscrire sur les listes électorales.

M. le rapporteur. En ce qui concerne la gouvernance, notamment la collégialité de l'exécutif, avez-vous le sentiment que les choses se passent bien ?

M. Philippe Germain. Elles se passent mieux. J'ai en effet été élu dans des conditions assez difficiles, en raison de l'opposition d'une partie de notre courant de pensée non indépendantiste, au terme, je le rappelle, d'une pause institutionnelle de trois mois pendant laquelle, faute de président, l'exécutif a géré les affaires courantes. L'année 2015 a donc été assez difficile pour la direction du Gouvernement, d'autant qu'à cette forte opposition interne s'est ajouté le conflit des rouleurs. Beaucoup de textes ont donc été adoptés par le Gouvernement à la majorité simple et non par consensus.

Depuis lors, on peut dire que les choses se sont apaisées ; chacun a trouvé sa place. Nous considérons, de manière collective, que les grands débats politiques doivent avoir lieu au Congrès et non au sein du Gouvernement. Le Congrès a d'ailleurs adopté tous les textes du Gouvernement, principalement défendus par notre formation politique, soit à la majorité, soit à l'unanimité.

M. le rapporteur. Si je comprends bien, lorsque le Gouvernement examine un texte, une majorité se dessine, puis la minorité s'y rallie au moment de la décision finale, de sorte que le texte est adopté à l'unanimité. Est-ce bien cela ?

M. Philippe Germain. Tout d'abord, nous organisons, chaque mardi, ce que nous appelons une réunion de collégialité – « à blanc » en quelque sorte –, au cours de laquelle nous examinons l'ordre du jour de la semaine suivante. Lorsqu'un texte important doit être examiné, les services ou nos collaborateurs les présentent. Chacun arrête alors sa position. Je parle ici des textes « clivants », qui portent souvent sur des questions économiques ou sociales ; ces textes sont adoptés à une majorité de six ou sept voix sur onze. Pour ce qui est des autres textes, la plupart peuvent être adoptés à l'unanimité. Ce fut le cas de ceux sur l'emploi local et sur la TVA. En revanche, le texte sur la compétitivité est passé à

la majorité simple car un groupe politique refusait l'ajout de règles économiques supplémentaires.

M. le rapporteur. Ce rapport de force se retrouve-t-il dans les mêmes termes au Congrès ?

M. Philippe Germain. De manière générale, lorsqu'un groupe s'est abstenu au Gouvernement, son groupe politique ferraillera contre le texte au Congrès. Il arrive également qu'un texte passe à l'unanimité au Gouvernement mais qu'un ou deux groupes s'y opposent au Congrès et aillent jusqu'à l'abstention ou à l'opposition.

M. Philippe Michel. En tout cas, aucun texte proposé par le Gouvernement au Congrès n'a été rejeté par ce dernier. On peut donc dire que, globalement, cela fonctionne.

M. le rapporteur. Messieurs, je vous remercie. Nous aurons l'occasion de préciser éventuellement certains points lors de notre déplacement, la semaine prochaine. Je précise à ce propos que la mission d'information ne cherche pas à rencontrer l'ensemble des acteurs institutionnels. Nous essaierons cependant de faire au mieux, sans heurter les sensibilités. Notre souhait est surtout de « sentir » le climat actuel, et la manière dont il a pu évoluer. C'est pourquoi nous souhaiterions rencontrer les forces vives, davantage que les acteurs institutionnels, dont nous connaissons les points de vue.

CONCLUSION DES TRAVAUX ET APPROBATION DU RAPPORT

(28 mars 2017)

Présidence de M. Dominique Bussereau, président.

M. le président Dominique Bussereau. Comme nous l'avions annoncé lors de notre dernière réunion nous avons effectué, avec le rapporteur, un déplacement en Nouvelle-Calédonie, du 14 au 21 mars. Il s'agissait de vérifier si tout ce que nous avons entendu au cours de nos auditions correspondait bien à la réalité.

Nous vous proposons ainsi, avant de clore nos travaux, de vous rendre compte de ce déplacement et de vous indiquer de quelle façon le rapporteur conçoit le rapport qu'il va nous présenter.

M. René Dosière, rapporteur. À l'issue de ce déplacement en Nouvelle-Calédonie je voudrais faire trois observations.

La première concerne la grande inquiétude que nous avons constatée dans la population, notamment lors de nos rencontres avec les organisations syndicales ; ce sont principalement les représentants des salariés qui nous ont fait part des appréhensions de leurs membres, qu'ils travaillent dans le secteur public ou privé. Nous avons également rencontré des jeunes, lycéens dans deux établissements, l'un dans la province Nord, l'autre dans la province Sud, ou étudiants à l'université. Eux aussi sont inquiets, voire extrêmement anxieux quant à leur avenir. Cela tient pour l'essentiel au fait qu'ils ignorent tout des conséquences du référendum qui aura lieu en 2018, voire du contenu de l'Accord de Nouméa, ainsi que nous l'avait dit notre collègue Sonia Lagarde.

Deuxième observation, face à cette inquiétude nourrie par l'absence d'informations sur les enjeux de l'accord, les responsables politiques locaux semblent évoluer sur « une autre planète ». Profondément divisés, les anti-indépendantistes sont absorbés par des querelles internes qui pèsent d'un tel poids qu'il est difficile de discuter collectivement avec eux. Ils sont pour l'heure davantage préoccupés par les enjeux touchant à l'élection présidentielle et, plus encore, aux élections législatives ; faire œuvre de pédagogie pour expliquer le sens de la consultation à laquelle doit aboutir l'Accord de Nouméa n'est pas vraiment leur priorité. Il faut à cet égard souligner que, malgré leurs efforts, les experts mandatés auprès des responsables locaux pour réfléchir aux suites de l'accord ont dû constater que ces derniers ne semblaient pas avoir grand-chose à dire.

Ces remarques valent également pour le camp des indépendantistes, à ceci près que les partisans du Parti de libération kanake (Palika) commencent à développer et à exposer à la population leurs idées sur le processus d'accession à la souveraineté, tandis que les membres de l'Union calédonienne demeurent, à l'instar des responsables politiques européens, profondément divisés sur la

question du référendum d'autodétermination, une frange extrémiste – très minoritaire – allant même jusqu'à remettre en cause la validité des listes électorales alors qu'aux dires des experts de l'ONU qui participent aux commissions électorales le processus d'élaboration des listes se poursuit dans la plus grande transparence.

Troisième observation, je veux insister sur le climat d'insécurité qui règne en Nouvelle-Calédonie, climat lié en particulier aux incidents survenus au sein de la tribu de Saint-Louis, dans la commune du Mont-Dore, en périphérie de Nouméa, tribu qui a cette particularité de rassembler des personnes venant de divers endroits de la Nouvelle-Calédonie et vivant « en exil », dans une grande précarité. La violence qui règne au sein de cette tribu s'est traduite par des morts chez les forces de l'ordre comme dans la population, et l'on se demande si, de cette situation plus ou moins circonscrite, ne risque pas de jaillir l'étincelle qui embraserait l'ensemble du territoire si d'aventure la sortie de l'Accord de Nouméa ne se déroulait pas dans de bonnes conditions.

Voilà les trois éléments sur lesquels il me semblait important d'insister, car ils confirment que, même si la situation évolue plutôt correctement, les deux communautés n'en ont pas moins du mal à concevoir ensemble ce que pourrait être leur destin commun, quel que soit le résultat de la consultation.

Dans ces conditions, l'État – je parle ici du Gouvernement central et non de son représentant sur place, le Haut-commissaire de la République – doit faire en sorte de tenir la population calédonienne informée dans les meilleurs délais des enjeux de la consultation et de son résultat. Cela reste naturellement à préciser, en termes de contenu comme en termes de calendrier, sachant néanmoins que c'est au printemps 2018 que doit être entériné en Conseil des ministres le texte de la question qui sera soumise, au plus tard dans un délai de six mois – c'est-à-dire en novembre 2018 – aux Néocalédoniens. C'est donc en amont que le futur Gouvernement devra prendre les initiatives nécessaires pour que le processus de Nouméa s'achève dans des conditions satisfaisantes.

M. le président Dominique Bussereau. Je corrobore quasiment au mot près ce que vient de dire le rapporteur, ajoutant que nous n'avons pas ressenti aussi fortement cette inquiétude lors des travaux que nous avons menés depuis deux ans. Nous avons en effet plutôt le sentiment d'un consensus, que le contexte de l'élection présidentielle et des élections législatives ainsi que l'approche du référendum met à mal.

Nous avons été frappés de constater que l'inquiétude était particulièrement forte chez les jeunes qui, malgré la visite effectuée par le Premier ministre, M. Manuel Valls, à l'Université de Nouvelle-Calédonie il y a un an, souffrent du manque de dialogue avec les représentants institutionnels.

Les divisions politiques sont extrêmes. Les anti-indépendantistes, et en particulier le mouvement Calédonie ensemble qui dirige actuellement la province

Sud, sont, comme l'a dit le rapporteur, d'abord préoccupés par le sort de leurs candidats aux prochaines élections législatives, estimant que, selon leur poids, ils pourront plus ou moins influencer sur la suite des événements.

L'équipe historique du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) est, quant à elle, plutôt pessimiste. Le sénateur Pierre Frogier, pourtant partenaire des accords de Matignon et signataire de l'Accord de Nouméa, ne cache pas ses inquiétudes sur l'avenir.

Quant au noyau dur, proche du parti métropolitain Les Républicains, il est également en opposition aux autres partis. Tout cela concourt à dessiner une mouvance anti-indépendantiste davantage tournée vers les élections législatives que vers l'élection présidentielle, dont on ne nous a quasiment pas parlé, ce qui est assez rare par les temps qui courent... L'horizon semble s'arrêter en juin.

Je partage l'analyse du rapporteur sur la division du camp indépendantiste entre un noyau modéré et un noyau plus dur, même si les uns et les autres donnent le sentiment de savoir au fond d'eux-mêmes qu'ils ne seront pas nécessairement majoritaires au moment du référendum. Ils ne le disent certes pas, mais certains semblent admettre en privé qu'avec son statut d'autonomie la Nouvelle-Calédonie est déjà quasiment indépendante, manière de dire qu'ils accordent d'une certaine manière un peu moins d'importance à la suite.

Je suis également d'accord sur le fait que, le Congrès local étant incapable de s'entendre sur les modalités précises de la consultation à venir, les responsables locaux attendent beaucoup du Gouvernement et de la future majorité parlementaire pour préparer le scrutin. Si cela témoigne d'un fort attachement à la République, c'est également inquiétant en ce que cela révèle une implication insuffisante des dirigeants néo-calédoniens dans le processus.

Je persiste à croire que rares sont ceux qui souhaitent un référendum-couperet, que ce soit chez les indépendantistes ou chez les anti-indépendantistes, de façon à éviter une humiliation dans le camp des vaincus ; peu cependant le disent publiquement.

Enfin, je voudrais insister à mon tour sur le climat d'insécurité qui règne dans la région de Nouméa, d'abord du fait des violences qui embrasent à intervalle régulier la tribu de Saint-Louis et perturbent en particulier la vie des entreprises, fort nombreuses entre Le Mont-Dore et Nouméa, dont les salariés vivent dans la peur d'être agressés. C'est un sujet très présent dans les esprits, notamment chez les jeunes. Plus globalement, un sentiment d'insécurité domine à Nouméa, imputable entre autres aux problèmes liés à l'alcoolisme ou à la drogue, aux petits délits, au chômage, ceci devant être relativisé par le fait que les chiffres fournis par les forces de sécurité ne sont pas supérieurs à ceux des agglomérations métropolitaines confrontées aux mêmes difficultés.

Reste le contexte économique, et notamment la question du nickel. Les trois usines calédoniennes ont survécu, essentiellement grâce aux efforts consentis

par l'État. Cependant, tous les experts s'accordent pour dire que les cours resteront bas, dans un marché de plus en plus concurrentiel, et que c'en est fini de la croissance « à la chinoise » ou « à la singapourienne », avec des taux atteignant certaines années 6 ou 8 %. Lui a succédé ce que le ministre des finances calédonien appelle un plateau de croissance, c'est-à-dire une croissance relativement atone même si elle n'est pas nulle, ce qui contribue à entretenir l'inquiétude de la population locale.

Comme le rapporteur, je suis convaincu que les enjeux sécuritaires et économiques pèseront pour beaucoup dans le choix des électeurs lors du référendum, pour la mise en œuvre duquel chacun semble s'en remettre au futur Président de la République, au futur gouvernement et à la future Assemblée nationale.

Tout ceci fait que j'achève notre mission plus inquiet que je ne l'étais au début de nos travaux et après le déplacement que nous avons déjà effectué sur place sous l'égide du président de la commission des Lois, M. Jean-Jacques Urvoas, en 2013. Nous ne sommes en effet pas à l'abri d'un embrasement si la situation n'est pas gérée avec beaucoup de diplomatie par les futurs pouvoirs publics.

Il faut donc rester vigilant, d'où mon souhait que nos collègues qui siègeront sous la quinzième législature puissent reconduire une mission du type de la nôtre, afin de continuer à informer la représentation nationale de la préparation du référendum. Tout doit être fait pour que celui-ci ne devienne pas un enjeu politicien entre les différentes forces politiques métropolitaines. Il serait en effet inutile de rajouter de la crise à la crise.

Mme Valérie Fourneyron. Je me souviens que la seule remarque que j'avais formulée lors de la première réunion de cette mission, en février 2015, concernait déjà la jeunesse calédonienne. À vous entendre le sujet reste d'actualité et, si l'on ne fait pas en sorte d'apaiser leurs inquiétudes au sujet des enjeux et du résultat du référendum et de les rassurer sur leur avenir économique, nous allons au-devant de réelles difficultés.

J'avais participé il y a quelques années à un rassemblement de la jeunesse du Pacifique sud, c'est un exemple parmi d'autres des pistes que nous pourrions explorer pour renforcer les liens avec les jeunes Calédoniens. Il est certes toujours difficile de vouloir organiser une représentation de la jeunesse mais à tout le moins doit-on imaginer des moyens d'accompagnement et de dialogue dans la perspective du processus de sortie de l'Accord de Nouméa.

M. le président Dominique Bussereau. Je partage entièrement votre avis.

M. le rapporteur. Nous avons déjà évoqué cette idée à plusieurs reprises. Et je suis plus que jamais persuadé que, dans les mois qui viennent, un gros effort d'explication sur l'Accord de Nouméa et ses conséquences ainsi que sur ce que pourrait être l'avenir institutionnel et économique du territoire doit être fait, en

particulier en direction de la jeunesse. Sans doute pourrait-ce être le fait d'une équipe ad hoc dépêchée sur place, sachant qu'il est clair que ce ne sont pas les partis politiques traditionnels qui peuvent le faire, dans la mesure où ils n'arrivent pas à sortir de leurs schémas préétablis et que leurs divisions sont trop importantes.

Si les jeunes avec lesquels nous avons dialogué sont trop peu nombreux pour être représentatifs, il est cependant apparu que les lycéens de la filière agricole que nous avons rencontrés dans la province Nord se posaient moins de questions que les autres, dans la mesure où, en voie de professionnalisation, ils ont déjà choisi leur filière – l'agriculture, la biodiversité ou le développement durable – et se destinent à un métier dont ils savent qu'ils pourront l'exercer sur place. Chez les lycéens inscrits en filière générale, l'inquiétude concernant l'avenir est en revanche plus grande.

En tout état de cause, il y a un réel besoin d'information, qui ne peut être comblé que par une initiative du Gouvernement, les deux communautés n'ayant pas manqué de nous rappeler qu'elles attendaient que l'État, partie prenante de l'Accord de Nouméa, soit plus actif en la matière.

M. le président Dominique Bussereau. Aucun des jeunes que nous avons rencontrés ne nous a parlé d'expatriation, qu'ils soient d'origine européenne ou mélanésienne – nous avons même rencontré un descendant de bagnard, dont la famille est là depuis quatre ou cinq générations et qui se destine, comme ses parents et ses aïeux, à l'agriculture. Aucun n'a évoqué les mirages de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande ou de la France métropolitaine, ce qui est assez notable dans la mesure où nous parlons d'un territoire très isolé et relativement petit à l'échelle du Pacifique.

Par ailleurs, nous avons pu échanger avec certains des ambassadeurs de France dans la zone pacifique, qui étaient reçus par le Haut-Commissariat pendant que nous nous trouvions nous-mêmes en Nouvelle-Calédonie. Ils nous ont confirmé que l'hostilité qui se manifestait dans cette zone géographique à l'encontre de la France dans les années quatre-vingt, époque où l'on pouvait soupçonner tel ou tel diplomate australien ou néo-zélandais de soutenir les mouvements indépendantistes, n'existait plus. Sans doute est-ce en partie lié à l'emprise grandissante de la Chine, mais les pays de la zone semblent en effet désireux d'y voir perdurer la présence de la France, avec ses moyens régaliens et militaires, aussi modestes soient-ils.

Pour ce qui concerne la conclusion de nos travaux, nous souhaiterions, avec le rapporteur, que vous vous prononciez, comme le prévoit l'article 145 du Règlement, sur le rapport que nous vous présentons. Nous vous proposons de publier le compte rendu des auditions – nous devons prendre une décision à ce sujet – et nous y adjoindrons, en introduction, quelques pages présentant l'état actuel de nos réflexions, telles que nous venons de vous les exposer.

Ce rapport sera ainsi à la disposition de nos collègues de l'actuelle législature mais également à celle de nos collègues de la prochaine législature. Il sera remis au futur Président de la République, au Premier ministre et au ministre des outre-mer, ainsi qu'aux parlementaires locaux et à toutes les personnalités auditionnées, afin d'être diffusé en Nouvelle-Calédonie.

Mme Valérie Fourneyron. Quel serait le calendrier ?

M. le président Dominique Bussereau. Le rapport pourrait paraître dans quelques semaines, de manière à ce qu'il puisse être diffusé avant les élections législatives.

Chacun s'étant exprimé, il nous revient, en application de l'article 145 du Règlement, de voter sur le rapport qui vous est aujourd'hui soumis.

La mission d'information adopte le rapport, autorisant ainsi sa publication.

ANNEXE I DÉPLACEMENT EN NOUVELLE-CALÉDONIE

(14-21 mars 2017)

Mercredi 15 mars (Nouméa – MM. Bussereau et Dosière)

- 08h00** Réunion de travail avec M. Thierry Lataste, Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, en présence des membres du corps préfectoral
- 10h00** Échange avec des lycéens au lycée du Grand-Nouméa
- 12h30** Déjeuner avec Mme Sonia Lagarde, députée de la première circonscription et maire de Nouméa, M. Philippe Gomes, député de la deuxième circonscription, M. Philippe Germain, président du Gouvernement, M. Philippe Michel, président de la province Sud, et M. Jean Lèques, maire honoraire de la ville de Nouméa
- 14h30** Entretien avec M. Thierry Santa, président du Congrès
- 16h30** Entretien avec M. Philippe Dunoyer, membre du Gouvernement, en charge de la fiscalité
- 19h30** Dîner organisé dans le cadre de la conférence des ambassadeurs du Pacifique

Jeudi 16 mars (Nouméa – MM. Bussereau et Dosière)

- 08h00** Table ronde avec les représentants des syndicats (USOENC, fédération des fonctionnaires, UT/CFE/CGC, Cogetra, CSTNC)
- 10h30** Table ronde avec les organisations patronales (Medef, CPME, FINC et Union des entreprises de proximité)
- 13h00** Déjeuner avec les représentants des églises catholique, protestante et des obédiences maçonniques du territoire
- 14h30** Table ronde avec les représentants des forces de l'ordre (gendarmerie, sécurité publique, renseignement territorial, police aux frontières, sécurité intérieure, douanes, centre pénitentiaire, service pénitentiaire d'insertion et de probation)
- 16h30** Échange avec des étudiants de l'Université de Nouméa
- 18h00** Entretien avec M. Jérôme Fabre, directeur général de la SLN
- 20h00** Dîner avec M. Pierre Frogier, sénateur de la Nouvelle-Calédonie

Vendredi 17 mars (Koné – MM. Bussereau et Dosière)

- 08h30** Entretien avec M. Paul Néaoutyine, président de la province Nord
- 09h45** Échange avec des élèves et enseignants du lycée Michel Rocard de Pouembout
- 11h30** Entretien avec M. Marc Boissonneault, président de Koniambo Nickel SAS
- 12h30** Déjeuner avec des représentants de Nord Avenir et des élus de la province Nord
- 18h00** Entretien avec M. Daniel Goa, président de l'Union Calédonienne
- 18h30** Point Presse
- 19h30** Clôture de la conférence des ambassadeurs du Pacifique

Samedi 18 mars (Nouméa – M. Dosière)

- 9h00** Entretien avec M. Alexis Bouroz, procureur de la République

Lundi 20 mars (Nouméa – M. Dosière)

- 11h00** Entretien avec MM. Jean-Luc Schnoering et Jean-Philippe Arruebo-Mannier, premiers conseillers au tribunal administratif
- 12h30** Déjeuner avec Mmes Anne Pitoiset et Claudine Wéry, journalistes
- 14h45** Entretien avec Mme Sonia Backes, présidente de groupe au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, et M. Harold Martin, maire de Paita
- 15h15** Entretien avec M. Philippe Michel, président de la province Sud
- 15h45** Entretien avec M. Pascal Coevoet, directeur des finances publiques
- 16h30** Entretien avec M. Jacques Le Dorze, chef du groupe d'intervention régional
- 17h30** Entretien avec M. Jean Lèques, maire honoraire de la ville de Nouméa
- 18h00** Réunion de travail avec M. Thierry Lataste, Haut-commissaire de la République

ANNEXE II

PRÉAMBULE DE L'ACCORD SUR LA NOUVELLE-CALÉDONIE SIGNÉ À NOUMÉA LE 5 MAI 1998 ⁽¹⁾

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

Or, ce territoire n'était pas vide.

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

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

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

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

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

Les nouvelles populations sur le territoire ont participé, dans des conditions souvent difficiles, en apportant des connaissances scientifiques et

(1) Le texte complet de l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 a été publié au Journal officiel n° 121 du 27 mai 1998. Il est accessible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000555817>

techniques, à la mise en valeur minière ou agricole et, avec l'aide de l'État, à l'aménagement de la Nouvelle-Calédonie. Leur détermination et leur inventivité ont permis une mise en valeur et jeté les bases du développement.

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

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

Le choc de la colonisation a constitué un traumatisme durable pour la population d'origine.

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

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

Simultanément, le patrimoine artistique kanak était nié ou pillé.

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

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

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

4. La décolonisation est le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie, en permettant au

peuple kanak d'établir avec la France des relations nouvelles correspondant aux réalités de notre temps.

Les communautés qui vivent sur le territoire ont acquis par leur participation à l'édification de la Nouvelle-Calédonie une légitimité à y vivre et à continuer de contribuer à son développement. Elles sont indispensables à son équilibre social et au fonctionnement de son économie et de ses institutions sociales. Si l'accession des Kanak aux responsabilités demeure insuffisante et doit être accrue par des mesures volontaristes, il n'en reste pas moins que la participation des autres communautés à la vie du territoire lui est essentielle.

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

La taille de la Nouvelle-Calédonie et ses équilibres économiques et sociaux ne permettent pas d'ouvrir largement le marché du travail et justifient des mesures de protection de l'emploi local.

Les accords de Matignon signés en juin 1988 ont manifesté la volonté des habitants de Nouvelle-Calédonie de tourner la page de la violence et du mépris pour écrire ensemble des pages de paix, de solidarité et de prospérité.

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

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

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

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

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

Sa mise en œuvre suppose une loi constitutionnelle que le Gouvernement s'engage à préparer en vue de son adoption au Parlement.

La pleine reconnaissance de l'identité kanak conduit à préciser le statut coutumier et ses liens avec le statut civil des personnes de droit commun, à prévoir la place des structures coutumières dans les institutions, notamment par l'établissement d'un Sénat coutumier, à protéger et valoriser le patrimoine culturel kanak, à mettre en place de nouveaux mécanismes juridiques et financiers pour

répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre, tout en favorisant sa mise en valeur, et à adopter des symboles identitaires exprimant la place essentielle de l'identité kanak du pays dans la communauté de destin acceptée.

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

Au cours de cette période, des signes seront donnés de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi.

Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée.

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

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

La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'aide de l'État, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social.

Les engagements seront inscrits dans des programmes pluriannuels. La Nouvelle-Calédonie prendra part au capital ou au fonctionnement des principaux outils du développement dans lesquels l'État est partie prenante.

Au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées.

Leur approbation équivaldrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

ANNEXE III
ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ENVISAGÉES DANS LE
RAPPORT DE MM. JEAN COURTIAL ET FERDINAND MÉLIN-
SOUCRAMANIAN : « RÉFLEXIONS SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL
DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE » ⁽¹⁾

Le rapport intitulé : « Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie », a été remis au Premier ministre en octobre 2013 par MM. Jean Courtial, conseiller d'État, et Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur des universités. Il répondait à une demande du Comité des signataires de l'Accord de Nouméa. Ses auteurs y développent quatre hypothèses d'évolution institutionnelle, en insistant sur le fait « *qu'il s'agit d'hypothèses, ou si l'on veut de perspectives, institutionnelles, en aucun cas de projets clés en mains* ». Elles vont de l'indépendance à la consolidation du statut actuel, sous les intitulés suivants :

- l'accès pur et simple à la pleine souveraineté ;
- la pleine souveraineté avec partenariat ;
- l'autonomie étendue ;
- l'autonomie pérennisée.

Ces propositions sont ainsi présentées : « *Des quatre hypothèses d'évolution institutionnelle, deux développent des perspectives d'accès à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, ou pour le dire autrement, d'indépendance. La première correspond à l'accès pur et simple à la souveraineté, sans établissement d'un lien privilégié avec la France. La seconde correspond à un accès à la pleine souveraineté assorti du maintien d'un lien privilégié entre une Nouvelle-Calédonie devenue souveraine et la France. Les deux autres sont des statuts d'autonomie dans la République : un statut d'autonomie étendue, c'est-à-dire une Nouvelle-Calédonie encore plus autonome qu'elle ne l'est aujourd'hui et un statut d'autonomie qui se bornerait à pérenniser le statut provisoire actuel* ».

Chacune de ces formules est ensuite envisagée successivement, sans introduire entre elles une quelconque échelle de valeur. En outre, les auteurs du rapport considèrent que : « *Les différences entre ces quatre points d'arrivée possibles sont parfois subtiles. Le débat politique, voire le combat, a parfois pu être enfermé dans une logique binaire : pour ou contre l'indépendance. Pourtant, comme toujours lorsqu'il s'agit d'organisations humaines, la réalité est sensiblement plus complexe. L'éventail des solutions revêt davantage la forme d'un nuancier de couleurs, plutôt que d'un choix tranché entre noir et blanc* ».

(1) Le rapport a été publié en 2014 à La Documentation française, dans la collection « Rapport officiels ». Il est accessible en ligne à l'adresse suivante :
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000711.pdf>