Fondation Jean Jaurès

Démocratie

NOUVELLE-CALÉDONIE : REGARD RÉTROSPECTIF SUR LE PROCESSUS DE SORTIE DE L'ACCORD DE NOUMÉA

Carine David

18/02/2026

Alors que le projet de loi constitutionnelle relative à la Nouvelle-Calédonie sera examiné par le Sénat le 24 février prochain, Carine David, professeure de droit public à Aix Marseille Université[1], revient sur les difficultés rencontrées dans le processus de sortie de l'accord de Nouméa. Selon l'autrice, elles résident dans une appréhension du temps problématique de la part des partenaires politiques (État, élus loyalistes et élus indépendantistes).

Introduction

À l'approche de l'examen du projet de loi constitutionnelle relative à la Nouvelle-Calédonie par le Sénat le 24 février prochain, il semble intéressant de porter un regard rétrospectif sur le processus politique de sortie de l'accord de Nouméa pour comprendre pourquoi le « jour d'après[2] » s'avère si douloureux. Il apparaît alors que l'ensemble des obstacles qui ont jalonné le chemin sinueux vers une solution consensuelle réside dans une appréhension du temps problématique. Chaque étape-clé du processus a déraillé faute pour les partenaires politiques (État, élus loyalistes et élus indépendantistes) de prendre collectivement la mesure du temps.

L'impréparation du « jour d'après » tout d'abord met au jour l'inexcusable absence d'anticipation de la sortie de l'accord de Nouméa[3] alors même que près d'un quart de siècle sépare la signature de l'accord politique du troisième référendum d'autodétermination, marquant l'issue de cette étape.

Ensuite, l'incapacité des autorités nationales à intégrer l'appréhension du temps dans la culture kanak constitue une autre facteur de compréhension de l'échec du processus de sortie de l'accord. « Pour pouvoir dire qu'on perd du temps, il faut être dans un système où il est reconnu comme une valeur d'en gagner », disait Jean-Marie Tjibaou[4]. « En démocratie, les élections se tiennent à l'heure », rétorquait Sébastien Lecornu en 2021 pour passer outre la demande de report du

troisième référendum suite à l'arrivée du Covid-19 en Nouvelle-Calédonie en pleine campagne électorale référendaire. Cette différence d'appréhension du temps dans la culture occidentale et dans la culture océanienne est d'ailleurs sous-jacente à l'histoire de la Nouvelle-Calédonie.

Autre problématique liée au temps, celle symbolisée par le projet de loi constitutionnelle tendant à valider un accord non consensuel et à reporter pour la quatrième fois un scrutin provincial qui devait se tenir en mai 2024. Il est symptomatique de l'entêtement de l'exécutif national à joindre trois calendriers qui n'auraient jamais dû l'être. En effet, en refusant de décorréler le calendrier économique et social du calendrier électoral et du calendrier statutaire, l'État a mené la Nouvelle-Calédonie dans une impasse dont il est à peu près certain qu'elle n'en sortira pas de sitôt.

Il apparaît donc que, dicté par une volonté systématique de gagner du temps ou de ne pas en perdre, le processus calédonien s'est embourbé dans des ornières dont il semble difficile de s'extraire. Qu'il s'agisse de la totale impréparation du « jour d'après » ou de la gestion catastrophique du dossier calédonien depuis 2021, l'ensemble des difficultés réside en tout ou partie dans une appréhension du temps totalement déconnectée des réalités du processus d'émancipation calédonien.

Une impréparation du « jour d'après », à contre-courant des bonnes pratiques en matière de transition constitutionnelle

Un facteur prépondérant dans l'échec patent du « jour d'après » résulte très clairement d'une appréciation totalement improductive du temps durant la période d'application de l'accord de Nouméa, tant par les autorités gouvernementales nationales que locales. Alors qu'il aurait fallu anticiper l'étape suivante dans un processus d'émancipation nécessairement évolutif en mettant en place les conditions d'une transition réussie *via* des mécanismes de participation citoyenne, aucune mesure n'a été prise. En effet, avec le recul, il semble difficile d'expliquer la totale défaillance des autorités de l'État dans la préparation de la sortie de l'accord de Nouméa. Dès sa signature en 1998, il était acté que la fin de l'accord se situerait entre fin 2014 – date à partir de laquelle pouvait être organisé le premier référendum de sortie – et 2022 – date la plus tardive à laquelle un troisième référendum pouvait être organisé dans l'hypothèse finalement avérée d'un démarrage du processus référendaire en 2018.

Une indigence originelle envers la participation citoyenne

Dès 1998, le calendrier était donc connu et le temps long permettait aisément de travailler sur le

« jour d'après », au moins *via* l'élaboration de scénarios élaborés à partir d'un projet de société, lesquels auraient pu constituer autant d'alternatives lors des consultations référendaires. En effet, l'accord de Nouméa l'exprime parfaitement : « Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir sera le temps de l'identité, dans un destin commun[5] ». L'impulsion est claire : l'accord de Nouméa devait poser les jalons d'un lendemain conjuguant le respect de l'identité de chacun et la construction d'un vivre-ensemble, du « destin commun ». Cela impliquait donc d'anticiper les voies pour tendre vers cet objectif de construction nationale. Pourtant, aucune démarche n'a été entreprise en ce sens durant toute la durée d'application de l'accord de Nouméa.

Et ni le résultat de la première consultation en 2018, qui augurait du caractère improductif du processus référendaire, ni celui, plus probant encore, du deuxième référendum en 2020 n'ont entraîné une quelconque initiative de la part de l'État ou des forces politiques locales quant à l'élaboration d'un projet de société pouvant constituer une alternative à un choix binaire divisant encore un peu plus la société calédonienne. Alors que le caractère contre-productif de la réitération d'une consultation sur la même question était alors avéré, aucune initiative politique n'a été initiée pour envisager un changement de trajectoire.

Pourtant, d'autres alternatives étaient possibles face à l'impasse[6]. Il aurait pu par exemple être envisagé de poser une autre question, une simple modification de la loi organique statutaire suffisant pour instaurer ce changement. Il devenait alors possible de soumettre une alternative supplémentaire sous la forme d'une solution intermédiaire entre le « oui » et le « non » à l'indépendance. Les deux premières consultations ayant confirmé la division de la société calédonienne sur une base ethno-politique en deux blocs d'importance équivalente, il était également possible d'opter pour la mise sur pause du processus référendaire pour réfléchir à « la situation ainsi créée[7] ». Il suffisait pour cela de ne pas demander de troisième référendum. Pourtant, ni l'État ni les responsables politiques locaux, qu'ils soient indépendantistes ou loyalistes, n'ont envisagé une autre voie, chacun considérant certainement que le temps était venu d'imposer d'une courte tête son résultat qui ne pouvait être que clivant.

L'organisation de la troisième consultation n'a fait que confirmer l'échec de ce processus binaire et du recours au référendum-couperet. D'ailleurs, aucun véritable travail prospectif de fond n'a même été entamé après la troisième et dernière consultation.

Comment expliquer une telle carence ? Comment comprendre l'entêtement des uns et des autres à ne pas infléchir leur position pour tendre vers une solution consensuelle et inclusive ? Le consensus prend du temps et aucun partenaire n'a souhaité en consacrer à la définition d'un

« nous ». Cette défaillance originelle a conduit les partenaires à opter pour une alternative binaire lors de la formulation de la question pour la première consultation. Combiné à l'obligation de reposer systématiquement la même question[8], le processus de sortie d'accord a dès le départ été enserré dans une logique le menant à une impasse qu'il aurait pourtant été assez facile d'éviter.

Un processus à rebours des bonnes pratiques en matière de transition constitutionnelle

Encore eût-il fallu pour cela sortir du dogmatisme et de l'isolement intellectuel pour s'ouvrir aux pratiques en matière de transition constitutionnelle. En effet, la littérature sur les modalités d'opérer une transition de cette nature est particulièrement volumineuse[9] et le droit international et le droit comparé ont progressivement fait émerger des « bonnes pratiques » en la matière pour favoriser la viabilité à long terme de l'organisation démocratique d'un État ou d'un territoire. Aucune de ces bonnes pratiques n'a été envisagée en Nouvelle-Calédonie et le processus transitionnel calédonien ne répond à aucune d'entre elles.

Un premier principe réside dans le caractère inclusif des négociations politiques[10] : toutes les voix – donc l'ensemble des partis politiques, des organisations de la société civile et des groupes sociaux – sont écoutées et mises en valeur dans le processus. Dans le cadre calédonien, seuls les groupes politiques au congrès ont été invités à la table des négociations. Ni les autorités coutumières, ni les organisations de la société civile, ni les acteurs économiques n'ont été véritablement associés aux discussions, tout juste sporadiquement consultés.

Or, de ce principe d'inclusivité découle celui de la participation : la population est formée au processus et doit pouvoir effectivement s'exprimer, en se voyant conférer les compétences pour participer en connaissance de cause et avec sens au processus. La participation est particulièrement importante dans le cadre d'une société divisée comme la Nouvelle-Calédonie en ce qu'elle permet un échange entre les différents groupes par son inclusivité. Elle confère en outre au processus et au statut qui en résulte une forte légitimité et une appropriation qui garantissent sa viabilité sur le long terme. Or, la population n'a été que très occasionnellement conviée à s'exprimer. À l'exception de la « démarche d'écoute profonde[11] », les citoyens ont été continuellement exclus des négociations, celles-ci étant le plus souvent menées sous le sceau du secret. Cette opacité contrevient d'ailleurs à une autre bonne pratique absente du processus calédonien : la transparence, qui doit normalement permettre une information de la population à toutes les étapes du processus.

Enfin, pour être efficace, le processus doit reposer sur le consensus et être en conséquence basé

sur la discussion, la négociation, la persuasion[12].

Dans ce cadre, et comme le souligne Magalie Besse[13], l'analyse des processus transitionnels soulève l'inefficacité des processus constituants non inclusifs et des processus constituants dits « antagonistes », c'est-à-dire dans lesquels on constate une incapacité des acteurs à résoudre leurs différences pour faire aboutir le processus sur la base d'une décision prise en commun. Les deux principaux écueils sont alors le risque de transition constitutionnelle avortée ou celui d'une victoire d'un camp sur l'autre.

On voit bien dans ce cadre que l'absence d'issue favorable du processus de négociation tel qu'organisé par l'État était écrit. La principale raison d'exclure la mise en place d'un processus de négociation a résidé dans le temps nécessaire à sa mise en place, particulièrement dans une société divisée où, idéalement, le processus de négociation doit être accompagné de mécanismes de justice transitionnelle.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

La gestion du temps dans le processus référendaire et ses suites

Au-delà de cette invraisemblable carence collective des acteurs politiques et le désintérêt pour les initiatives citoyennes en ce sens, la période qui court de la deuxième consultation, le 4 octobre 2020, jusqu'à ce jour est révélatrice d'une indigence caractérisée du gouvernement français face à la question du temps dans le processus de sortie de l'accord de Nouméa.

En définitive, il apparaît que, sous couvert de gagner du temps, le processus transitionnel est en panne depuis la fin de l'année 2021. L'absence d'anticipation du jour d'après est peut-être due à un excès d'optimisme quant à l'issue de la première consultation, à tort considérée par beaucoup dans le camp loyaliste comme une formalité dont le résultat serait tellement en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France qu'il acterait le *statu quo* avec le maintien d'une architecture proche de celle de l'accord de Nouméa. Nul besoin donc de perdre du temps à élaborer un projet de société.

Pourtant, on ne peut s'empêcher de penser que si le temps avait été pris pour mettre en place un processus de transition répondant aux standards internationaux, cela n'aurait pas été du temps perdu. Certainement parce que d'aucuns auraient compris qu'il fallait composer avec deux perceptions du temps opposées et que le dialogue aurait permis une compréhension mutuelle qui semble aujourd'hui difficile à entrevoir. Elle aurait peut-être aussi délégitimé des discours politiques radicaux de part et d'autre de l'échiquier politique qui ont conduit aux événements insurrectionnels de 2024 et qui perdurent encore aujourd'hui.

Une perception océanienne du temps incomprise

La séquence du troisième référendum est symptomatique de cette incompréhension et de la différence d'appréhension du temps, lorsque le gouvernement français décide en 2021 d'aller à marche forcée vers un troisième et dernier référendum, « quoi qu'il en coûte », malgré l'entrée tardive mais violente du Covid-19 en Nouvelle-Calédonie. Refusant de faire droit à la demande des représentants politiques indépendantistes d'un report de la consultation pour permettre le respect des coutumes de deuil, parce qu'« en démocratie, les élections se tiennent à l'heure[14] », le ministre des Outre-mer, l'actuel Premier ministre Sébastien Lecornu, accuse les responsables politiques d'instrumentaliser « le virus à des fins politiques ». Pire, certains responsables politiques loyalistes accuseront les leaders indépendantises d'instrumentaliser leur culture et leurs morts aux fins de repousser le référendum.

Ce passage en force entraînera, on le sait, la non-participation des électeurs indépendantistes à la troisième consultation et l'interruption de toute négociation politique quant à la sortie de l'accord de Nouméa et l'avenir institutionnel. Le refus de prendre en considération une perception du temps différente de la part des Océaniens a conduit la Nouvelle-Calédonie dans une impasse dont elle n'est toujours pas sortie aujourd'hui. Comme l'indique Jean-François Merle alors : « Le rapport au temps est aussi une caractéristique fondamentale des sociétés océaniennes, et le temps du deuil l'emporte sur celui de la politique[15] ».

Désastreux chantage temporel encore quant à la volonté de l'État d'imposer coûte que coûte une réforme du corps électoral dans l'urgence, en sortant la question du dégel du corps électoral du champ global des négociations sur l'avenir institutionnel, provoquant un chaos mettant la Nouvelle-Calédonie à feu et à sang en mai 2024. En ne laissant pas le temps d'un accord global alors que les négociations tripartites avaient repris, le rapport de force imposé par l'exécutif national a rouvert de vieilles plaies et provoqué un retour en arrière de plusieurs décennies tant du point de vue politique que sociétal, sans oublier les conséquences économiques abyssales.

« En démocratie, les élections se tiennent à l'heure » ?

On aurait pu alors penser qu'une leçon serait tirée de ce désastre et que la nécessité de prendre le temps serait désormais acquise face au constat, apparu évident pendant les émeutes de mai 2024, de l'échec de l'accord de Nouméa à préparer le destin commun. On aurait pu dès lors s'attendre à ce que la modification du corps électoral et la tenue des élections provinciales ne soient plus l'alpha et l'omega du processus de négociation. Pourtant, refusant de décorréler la tenue des élections provinciales et les négociations statutaires, Manuel Valls, alors ministre d'État en charge des outre-mer, a même ajouté une contrainte supplémentaire dans l'équation temporelle en conditionnant le déblocage des fonds nécessaires à la reconstruction des infrastructures détruites pendant les émeutes mais également au rééquilibrage des comptes sociaux. Le chantage est devenu politico-économique : face à une situation économique et sociale totalement dégradée, l'État a une nouvelle fois imposé son *timing*. Un accord politique a été conduit à marche forcée pour un déblocage des aides et subventions accompagné d'un report des élections locales sans autre justification que de satisfaire aux velléités loyalistes de tenir des élections avec un corps électoral dégelé. Les élections ne se tiennent donc plus à l'heure en Nouvelle-Calédonie. Elles ont en effet été reportées d'abord de mai à novembre 2024, alors même que ce sont tenues des élections législatives en juin 2024, un mois seulement après les émeutes. Faute d'accord politique global, elles ont ensuite été repoussées d'une année supplémentaire, jusqu'en novembre 2025, sans qu'aucune raison impérieuse ne le justifie. Elles ont encore été repoussées à juin 2026, faute de consensus sur l'accord de Bougival, l'État fermant néanmoins la porte à tout amendement de l'accord… Et bien que le Conseil constitutionnel ait confirmé la constitutionnalité du corps électoral gelé en septembre 2025[16] et qu'il ait averti deux mois plus tard qu'un quatrième report ne serait pas justifié[17], le gouvernement tente une nouvelle fois le passage en force en introduisant un projet de loi constitutionnelle aux fins d'acter un accord non consensuel puisque conclu sans le FLNKS et un nouveau report des élections provinciales à fin 2026.

En optant pour une telle stratégie, l'État s'est enfermé dans une méthode qui sans surprise a abouti à l'absence de consensus. À trop vouloir un accord dans un délai devenu intenable au fur et à mesure que les négociations s'éternisaient, le gouvernement a obtenu à l'arraché un projet d'accord et non un accord unanime. Pris en tenaille entre la volonté de tenir des élections provinciales avec un corps électoral dégelé, synonyme de l'obtention d'un accord global, et le calendrier électoral, Manuel Valls, sous la pression de l'Élysée, a pris le risque de faire échouer un processus qu'il avait pourtant réussi à remettre sur les rails quelques mois plus tôt.

Le projet d'accord obtenu à Bougival ne constituait que le plus petit dénominateur commun acquiescé par des élus à la légitimité de plus en plus contestée. Il ne reflète en rien la volonté de la

population calédonienne dont personne ne connaît la teneur, celle-ci, asphyxiée par les difficultés économiques et sociales, étant d'ailleurs prête à valider tout accord qui permettrait une entrée des flux financiers étatiques en Nouvelle-Calédonie.

Conclusion

L'accord de Bougival-Élysée-Oudinot, tel qu'amendé en janvier 2026, sera donc discuté au Sénat le 24 février prochain. Si le vote du projet de loi constitutionnelle paraît acquis dans la chambre haute, son issue est bien plus incertaine devant l'Assemblée nationale, et encore plus devant le Congrès qui, réuni à Versailles, devra statuer à la majorité des trois cinquièmes. En effet, d'une part, le Rassemblement national s'est dit par principe opposé à l'accord de Bougival. D'autre part, le Parti socialiste s'est toujours déclaré contre une révision de la Constitution actant un accord qui n'inclurait pas le FLNKS. Au surplus, la stratégie consistant à repousser une nouvelle fois les élections provinciales au seul motif de modifier le corps électoral, contre l'avis du Conseil constitutionnel, ne devrait pas jouer en faveur d'une validation du projet.

En tout état de cause, si la révision était entérinée, d'autres questions se posent. Le passage en force sans le FLNKS ne risque-t-il pas d'entraîner de nouvelles violences ? Quelle sera l'issue de la consultation de la population calédonienne ? Comment se déroulera le processus référendaire ? Surtout, comment imaginer un processus pérenne auquel n'aurait pas adhéré une part substantielle du camp indépendantiste ? En effet, il semble là encore que, pour obtenir à tout prix un accord, l'État, et avec lui une partie du camp loyaliste, conduise, sous couvert de gagner du temps, la Nouvelle-Calédonie dans une impasse, pour ne pas dire un retour vers le passé.

Cette situation aurait pu être évitée et les incertitudes levées en prenant le temps de la négociation, en l'adossant à un processus participatif qui, outre la légitimation de l'accord qui en découlerait, aurait eu le mérite de permettre aux Calédoniens d'échanger pour construire un projet de société, comme une sorte de thérapie collective de réconciliation. Pour cela, il aurait fallu décorréler le calendrier électoral et les négociations statutaires, puis le calendrier économique. Des solutions existaient, elles ont été écartées par des élus locaux à la légitimité usée et par un gouvernement national souhaitant régler le dossier calédonien.

Il serait finalement heureux que l'Assemblée nationale ou le Congrès réuni à Versailles rejette le projet de loi constitutionnelle, imposant *de facto* l'organisation d'élections provinciales avant la fin du mois de juin 2026. Les nouveaux élus, légitimés, pourraient alors prendre le temps de négocier un accord, voire préconiser la mise en place d'un processus participatif transitionnel. Car il faut bien le dire : l'accord de Nouméa reste applicable à son dernier stade d'évolution tant que les

partenaires politiques n'ont pas conclu un nouvel accord. Dès lors, ils ont en main tous les outils pour procéder aux réformes économiques et sociales nécessaires, tout en mettant en place un processus transitionnel. Et pour laisser le temps au temps, il est toujours possible de s'inspirer du processus transitionnel d'Afrique du Sud à la fin de l'apartheid qui a mis en place une Constitution intérimaire le temps de rédiger une nouvelle Constitution/loi fondamentale respectueuse des standards internationaux, c'est-à-dire en mettant en place une procédure participative, inclusive, transparente et consensuelle[18].

Prendre le temps de procéder ainsi permettrait d'aboutir à un accord consensuel, légitime parce qu'approprié par la population qui aurait participé un processus transparent et qui aurait enfin pris le temps de parler et d'entrer dans une discussion intercommunautaire. Prendre ce temps pourrait bien ne pas être du temps perdu.

1. Elle est attachée à l'UMR DICE, l'ILF-GERJC, Aix-en-Provence et membre de l'Institut universitaire de France.
2. Expression couramment utilisée pour évoquer la période à l'issue de l'accord de Nouméa.
3. Carine David, « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du « jour d'après » en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n°110, 2017, pp. 367-386.
4. Jean-Marie Tjibaou, Philippe Missotte, Michel Folco et Claude Rives, *Kanaké, mélanésien de Nouvelle-Calédonie*, Paris, Les éditions du Pacifique, 1976, p. 62.
5. Point 4, § 7 du préambule de l'accord de Nouméa.
6. Carine David, « L'hypothèse d'un État associé calédonien : sortir du dogmatisme pour trouver une solution pérenne pour la Nouvelle-Calédonie », *Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie*, vol. 2, n°36, 2020, pp. 129-135.
7. Selon les termes de l'accord de Nouméa.
8. Article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.
9. Voir notamment Xavier Philippe et Natasa Danelciuc-Colodrovschi, *Transitions constitutionnelles et constitutions transitionnelles – Quelles solutions pour une meilleure gestion de fins de conflit ?*, Institut universitaire Varenne, Collection Transition & Justice, 2014.
10. Voir notamment Magalie Besse, « L'écriture multilatérale des constitutions, facteur de réussite des transitions démocratiques », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°45, 2014 ; Kirsti Samuels, « Post-conflict peace-building and constitution-making », *Chicago Journal of International Law*, n°2, 2006, pp. 2-20 ; *Annual review of constitution-building processes 2014*, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2015.
11. « La démarche d'écoute profonde », Les services de l'État en Nouvelle-Calédonie, 7 mai 2021.
12. Carine David, *op. cit.*
13. Magalie Besse, *op. cit.*
14. Publication du ministre des Outre-mer d'alors, Sébastien Lecornu, sur son compte Twitter.
15. Jean-François Merle, « Nouvelle-Calédonie : « Crise sanitaire et crise politique se conjuguent pour enlever l'essentiel de son sens à un référendum le 12 décembre » », *Le Monde*, 9 novembre 2021.
16. Conseil constitutionnel, Décision n°2025-1163/1167 QPC du 19 septembre 2025.
17. Conseil constitutionnel, Décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025.
18. Xavier Philippe, « L'argument de la « durabilité » dans les transitions constitutionnelles : libres réflexions sur une apparente contradiction », *Questions constitutionnelles*, 23 septembre 2023.