

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

Accord de Bougival

NOR : MOMX2525134X

Le pari de la confiance

La Nouvelle-Calédonie, depuis la poignée de main historique entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur en 1988, s'est engagée sur le chemin exigeant de la paix, du dialogue et du rééquilibrage tracé par les accords de Matignon-Oudinot.

La France a su faire une place singulière à la Nouvelle-Calédonie à travers un processus inédit dans son histoire.

Dix ans plus tard, l'Accord de Nouméa de 1998 et particulièrement son préambule, inscrit dans la Constitution française, a ouvert une nouvelle étape en affirmant l'indispensable réconciliation, la pleine reconnaissance de l'identité kanak, le cheminement vers l'émancipation, un processus de décolonisation progressif, fondé sur l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple calédonien et en inscrivant le destin commun comme horizon de la société calédonienne.

Les transferts de compétences, la construction d'une citoyenneté propre et la tenue des trois référendums prévus par l'Accord de Nouméa ont constitué autant d'étapes vers une plus grande maîtrise par les Calédoniens de leur avenir.

Ces accords sont des acquis historiques à partir desquels une nouvelle page doit s'écrire. Malgré les profondes blessures, ouvertes par le 13 mai 2024, avec les morts, les violences, les destructions, les peurs, la Nouvelle-Calédonie fait à nouveau preuve de résilience face à l'ampleur des défis économiques et sociaux.

Forte de son histoire singulière, de sa jeunesse, de la richesse de ses cultures et de ses ressources, la Nouvelle-Calédonie réaffirme sa volonté de reconstruire son projet de société, son économie et de bâtir un avenir stable et prospère. Elle rappelle ses valeurs de respect et de partage dans la reconnaissance de la dignité de chacun.

Les Calédoniens font à nouveau le pari de la confiance, du dialogue et de la paix à travers le présent accord qui propose une nouvelle organisation politique, une souveraineté plus partagée encore, une refondation économique et sociale, un destin commun.

Le succès de l'accord repose sur un engagement de tous les partenaires qui doivent créer et maintenir les conditions de cette confiance. Il repose aussi sur la volonté des Calédoniens de faire peuple.

Cet accord constitue une nouvelle étape sur la voie de la décolonisation et de l'émancipation, dans le respect des principes démocratiques et de l'Etat de droit.

Le droit à l'autodétermination demeure garanti par le droit international.

Ainsi la Nouvelle-Calédonie, ouverte sur son environnement océanien, tissant de nouvelles solidarités régionales, consciente des mutations géopolitiques à l'œuvre, des risques d'ingérences étrangères, du défi climatique et de l'impératif de préserver son environnement terrestre et marin, entend pleinement assumer sa voix et sa place dans l'Indopacifique, en lien étroit avec la France.

I. – Principes

Le présent accord acte une solution politique fondée sur une organisation institutionnelle pérenne, offrant à la Nouvelle-Calédonie un retour à la stabilité et l'ouverture de nouvelles perspectives.

Conformément à la voie institutionnelle originale suivie par la Nouvelle-Calédonie, il est convenu d'une organisation institutionnelle *sui generis* de « l'Etat de la Nouvelle-Calédonie » au sein de l'ensemble national, inscrit dans la Constitution de la République française. Il pourra être reconnu par la communauté internationale.

Le présent accord, dont les orientations seront inscrites dans la Constitution, fixe les conditions dans lesquelles est créée une nationalité calédonienne. Ainsi, les Calédoniens bénéficieront d'une double nationalité, française et calédonienne. Ils conserveront la citoyenneté européenne.

Les orientations politiques du présent accord seront intégrées à la Constitution par la révision du titre XIII.

Une loi organique spéciale définira les conditions de mise en œuvre de l'accord. Elle organisera en particulier la répartition des compétences entre l'Etat et les institutions de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci pouvant évoluer y compris dans le domaine régalien.

Une loi fondamentale adoptée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie consacrera la capacité d'auto-organisation de la Nouvelle-Calédonie.

Le présent accord sera soumis au vote des populations intéressées.

Le Gouvernement s'engage à présenter au Parlement les modifications constitutionnelles et organiques nécessaires à sa concrétisation.

Les dispositions de l'Accord de Nouméa qui ne sont pas contraires au présent accord demeurent en vigueur.

II. – Mise en œuvre institutionnelle

1. *La loi organique spéciale*

a. Adoption et modification

La loi organique spéciale relative à la Nouvelle-Calédonie sera adoptée et modifiée dans les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution, après avis du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

b. Modification des dispositions relatives à l'élection des membres du Congrès

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, composé désormais de cinquante-six membres, pourra adopter une résolution à la majorité qualifiée de trente-six membres proposant que soient modifiées les modalités de son élection.

Dès lors, dans les conditions définies au II.1.a, la loi organique spéciale pourra modifier le mode de scrutin pour l'élection des membres du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et arrêter le nombre de circonscriptions dans lesquelles elle se tient. Elle pourra, par voie de conséquence, modifier le nombre de membres des assemblées de province.

c. Révision

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie pourra adopter une résolution à la majorité qualifiée de trente-six membres, demandant que soient transférées à la Nouvelle-Calédonie des compétences de nature régalienne dans l'un des champs suivants : défense, monnaie, sécurité et ordre public, justice et contrôle de légalité.

En cas d'adoption d'une telle résolution, un comité de travail sera mis en place entre l'Etat et une délégation spéciale du Congrès de la Nouvelle-Calédonie afin d'étudier les modalités et les implications financières, juridiques et techniques de ce transfert.

Un projet conjoint de l'Etat et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie pourra être soumis à l'approbation des Calédoniens par voie de consultation. Ainsi aucun transfert de compétence de nature régalienne ne pourra s'opérer sans l'approbation des Calédoniens.

Seront admis à participer à cette consultation l'ensemble des électeurs de nationalité calédonienne.

2. *La Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie*

Au cours de la mandature débutant en 2026, la Nouvelle-Calédonie adoptera la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie consacrant sa capacité d'auto-organisation.

La Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie pourra modifier les signes identitaires du pays (nom, drapeau, hymne, devise...). Elle pourra accueillir une charte des valeurs calédoniennes inspirée de l'ensemble des valeurs qui animent les Calédoniens d'aujourd'hui (valeurs républicaines, valeurs kanak, valeurs océaniques...). Elle pourra également accueillir les propositions issues des réflexions portées par la société civile (monde économique, social, associatif, religieux et philosophique). Le Sénat coutumier et le CESE contribueront à l'élaboration de cette charte.

La Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie pourra également inclure un code de la citoyenneté. Elle pourra décider de modifier le nom du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Elle offrira à la Nouvelle-Calédonie une capacité accrue à réformer ses institutions pour répondre aux enjeux de complexité administrative et d'efficacité de l'action publique, le cas échéant en se dotant d'une règle d'or encadrant les finances publiques.

A cette fin, elle pourra établir de nouveaux principes de gouvernance interne et de répartition des compétences entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie. Elle pourra mieux distinguer les normes relevant du domaine législatif et du domaine réglementaire.

Elle permettra également de clarifier le rôle des communes, des conseils d'aire, ainsi que celui du Sénat coutumier et du Conseil économique social et environnemental (CESE).

La Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie sera adoptée et révisable à une majorité qualifiée des trois cinquièmes du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

3. *Nationalité*

Il est créé une nationalité calédonienne, les Calédoniens bénéficiant ainsi d'une double nationalité, française et calédonienne.

Cette nationalité sera établie sur la base de critères définis par le présent accord dont une partie pourra être précisée par la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie.

Sa mise en place interviendra au cours du mandat du Congrès débutant en 2026.

La nationalité calédonienne sera acquise par les personnes de nationalité française remplissant l'une des conditions suivantes :

- avoir été admis à participer à l'élection des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie de 2026 ;
- être enfant d'un parent remplissant les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne ;
- être né en Nouvelle-Calédonie de parents ne remplissant pas les conditions d'acquisition de la nationalité calédonienne et y résider à la date de la demande d'acquisition de la nationalité depuis une durée fixée par la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie ;
- résider en Nouvelle-Calédonie depuis au moins dix années à la date de la demande d'acquisition de la nationalité et remplir les conditions d'intégration définies par la Loi fondamentale de la Nouvelle-Calédonie ;
- être uni depuis au moins cinq années par le mariage ou un pacte civil de solidarité à une personne ayant la nationalité calédonienne et résider en Nouvelle-Calédonie depuis au moins cinq années à la date de la demande d'acquisition de la nationalité.

La renonciation à la nationalité française entraînera la renonciation à la nationalité calédonienne.

4. Corps électoral

a. Dispositions applicables à la consultation sur l'accord de 2025

Le titre XIII de la Constitution définira les modalités d'organisation du scrutin et le corps électoral spécial appelé à se prononcer sur l'accord.

L'organisation du scrutin sera précisée par le décret de convocation des électeurs.

Le corps électoral appelé à se prononcer sur l'accord sera le corps électoral spécial pour la consultation (LESC), sans changement des critères d'inscription sur la liste prévue à l'article 218 de la loi organique n° 99-209 et selon les modalités d'inscription définies à l'article 218-2 de la même loi telles que mises en œuvre en vue de la consultation du 4 novembre 2018 (inscription d'office). Elle sera complétée des nouveaux électeurs remplissant les critères préalablement mentionnés.

b. Dispositions applicables à l'élection des assemblées de province et du Congrès de 2026

Les électeurs appelés à se prononcer pour la première élection des assemblées de province et du Congrès suivant le présent accord devront remplir l'un des critères suivants :

- avoir été inscrit sur la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) ou la liste électorale spéciale à l'élection du Congrès et des assemblées de province (LESP) dans leur dernier état en vigueur ;
- être né en Nouvelle-Calédonie ou y résider depuis au moins quinze années de manière continue et être inscrit sur la liste électorale générale (LEG) à la date de l'élection.

c. Dispositions applicables aux élections des assemblées de province et du Congrès suivantes

Seront admises à participer au scrutin les personnes de nationalité calédonienne.

d. Dispositions transitoires

Dans le cas où les dispositions relatives à la nationalité calédonienne ne seraient pas entrées en vigueur dans les délais prévus au premier alinéa du II.2, seront admis à participer aux consultations prévues au II.1 et aux élections des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie les personnes remplissant les conditions prévues au II.4.b.

5. Dispositions applicables aux provinces

Les provinces sont confortées comme échelon privilégié de mise en œuvre du développement économique, social et de l'emploi.

Elles bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi organique spéciale.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi organique spéciale peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

La loi organique spéciale garantira le maintien d'un mécanisme de solidarité financière entre les différentes institutions et collectivités de la Nouvelle-Calédonie.

La Loi organique spéciale instituera un mécanisme de transfert de compétences de la Nouvelle-Calédonie vers les provinces, à leur initiative.

A compter de l'élection prévue en 2026, les assemblées de province seront composées, respectivement pour les îles Loyauté, le Nord et le Sud, de cinq, quatorze et trente-sept membres, également membres du Congrès, ainsi que

de neuf, huit et trois membres supplémentaires, non membres du Congrès. La loi organique spéciale organisera le caractère évolutif de cette répartition dans le temps pour tenir compte des réalités démographiques et de l'objectif de rééquilibrage.

III. – Répartition des compétences

La répartition des compétences entre l'Etat et les institutions de la Nouvelle-Calédonie demeure telle qu'établie à la date de la signature du présent accord, sous réserve des dispositions qui suivent.

L'Etat accompagnera la Nouvelle-Calédonie dans le renforcement progressif de ses capacités d'expertise et d'action dans les domaines régaliens (diplomatie, défense, justice, sécurité, monnaie) et la formation de ses élites administratives, diplomatiques, militaires et juridiques.

1. Relations internationales

La compétence en matière de relations internationales est transférée à la Nouvelle-Calédonie dans le champ des compétences propres des institutions calédoniennes.

La Nouvelle-Calédonie conduira ses actions diplomatiques dans le respect des engagements internationaux et des intérêts fondamentaux de la France, en particulier ceux relevant des domaines de la sécurité, de la défense et des intérêts vitaux de la nation.

L'Etat s'engage à prendre en compte les intérêts de la Nouvelle-Calédonie dans ses relations diplomatiques, en particulier en matière de commerce extérieur.

L'Etat s'engage également à soutenir une plus grande représentation de la Nouvelle-Calédonie dans les organisations internationales ainsi que son insertion internationale.

Une concertation régulière entre la Nouvelle-Calédonie et la France, dont les modalités seront définies par la loi organique spéciale, garantira la cohérence des positions internationales et la préservation des intérêts mutuels.

2. Défense

L'Etat est compétent en matière de défense, la Nouvelle-Calédonie étant étroitement associée à son exercice, notamment par :

- l'information et la consultation des autorités calédoniennes concernant la stratégie, les objectifs et les actions de la France dans la région ;
- la garantie par les Forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC) de l'intégrité territoriale de la Nouvelle-Calédonie et la protection de sa population ;
- le renforcement de la coopération en matière de sécurité civile dans la région Pacifique ;
- la création d'une antenne du Service militaire volontaire (SMV) ;
- le renforcement de la présence du Régiment du service militaire adapté (RSMA), notamment dans le Grand Nouméa, consolidant ainsi la politique de la jeunesse.

3. Sécurité et ordre public

L'Etat est compétent en matière de sécurité et d'ordre public, la Nouvelle-Calédonie étant étroitement associée à son exercice, notamment par :

- la création d'un Haut Conseil calédonien de la sécurité, instance réunissant des représentants de l'Etat, du gouvernement calédonien, des provinces, des maires et des autorités coutumières ;
- dans le respect de la compétence de l'Etat en matière de sécurité, l'attribution aux provinces de responsabilités propres de police administrative de proximité. À cette fin, chaque province pourra créer et organiser sa propre police provinciale. Les polices provinciales auront pour mission de garantir la tranquillité publique, la salubrité, la sécurité des personnes et des biens ainsi que la protection de l'environnement ;
- dans le respect de la compétence de l'Etat en matière de sécurité, la mise en place d'une police coutumière sur les terres coutumières. Elle aura notamment pour mission de veiller au respect des règles coutumières.

4. Justice

L'Etat est compétent en matière de justice, la Nouvelle-Calédonie étant étroitement associée à son exercice, notamment à la définition d'une politique pénale, d'une politique pénitentiaire et de réinsertion pleinement adaptées aux réalités du territoire, en particulier coutumières.

La situation du camp Est impose la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire.

Les autorités coutumières auront un rôle dans la prévention de la délinquance, la médiation et la réparation pénales.

5. Monnaie

La compétence monétaire demeure celle de l'Etat, en tant que garant de la stabilité monétaire et financière de la Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie est associée à la gouvernance monétaire, notamment par sa participation au conseil de surveillance de l'Institut d'Emission d'outre-mer (IEOM).

La monnaie restera le franc Pacifique, adossé à l'euro selon un régime de change fixe, assurant stabilité et prévisibilité.

La Nouvelle-Calédonie conserve par ailleurs la compétence propre sur les signes identitaires figurant sur les billets en circulation, témoignant de la diversité culturelle et de l'histoire du territoire.

6. Formation à l'exercice des compétences régaliennes

L'Etat participera à la formation et à l'intégration de cadres calédoniens, civils et militaires, issus notamment des concours de la fonction publique. Des conventions seront conclues afin d'encourager l'accès des Calédoniens aux grandes écoles et universités.

Des options ou des dispositifs pédagogiques spécifiques, tels que les classes de défense et de sécurité globale (CDSG), seront multipliés dans les lycées calédoniens. Une offre de formation aux concours militaires sera mise en place.

Le dispositif Cadres Avenir sera repensé et renforcé.

7. Compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999

Sous réserve des dispositions du II.1, la Nouvelle-Calédonie pourra, à tout moment, demander le transfert des compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et selon les modalités prévues par cette même loi.

Les communes sont des collectivités territoriales de la République. Dès lors qu'il aura été procédé au transfert mentionné au deuxième alinéa de l'article 27 de la loi organique, elles seront également des institutions de la Nouvelle-Calédonie.

8. Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)

Les finalités de l'ADRAF demeurent celles définies par l'Accord de Nouméa et la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et seront étendues à la souveraineté alimentaire de la Nouvelle-Calédonie. Elle prendra en compte les enjeux liés à la sécurisation du foncier privé.

L'agence pourra être transférée à la Nouvelle-Calédonie dans les conditions prévues par la loi organique.

La loi organique spéciale définira les modalités d'une mobilisation facilitée du foncier du domaine public au bénéfice des besoins exprimés tant pour le développement de l'activité économique que pour l'extension des terres coutumières.

IV. – Projet de société et de modèle économique

1. Un pacte de refondation économique et financière

Un Pacte de refondation économique et financière sera conclu entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, pour fixer des ambitions partagées et prendre des engagements réciproques permettant le rétablissement durable des équilibres et de l'attractivité du territoire.

Ce Pacte déterminera les objectifs à atteindre à court, moyen et long terme en matière de croissance, d'emploi, de déficit et de dette publique, la trajectoire de réformes choisie par la Nouvelle-Calédonie et les moyens financiers et en ingénierie apportés par l'Etat et le territoire pour y parvenir. Il prévoira notamment :

- l'indispensable assainissement des finances publiques locales et le redressement des comptes sociaux, qui pourra passer par la réduction des dépenses publiques, la rationalisation de l'administration et la réforme de la fiscalité. L'Etat apportera son appui technique pour accompagner les réformes ;
- un retour à la soutenabilité de la dette publique calédonienne. Elle pourra comprendre notamment un allègement progressif de la dette garantie par l'Etat, en fonction de l'atteinte d'objectifs, ainsi qu'une conversion en subventions, selon le modèle des « contrats de désendettement et de développement », qui permettront de financer des projets prioritaires définis en commun ;
- la relance et la diversification économique ciblée sur les objectifs stratégiques tels que l'autosuffisance alimentaire et énergétique, le tourisme, l'économie bleue, l'économie sociale et solidaire et l'économie des tribus. Elle s'appuiera sur un contrat de développement prévoyant des investissements structurants (infrastructures, transports publics, centre pénitentiaire...) sur la base d'une proposition financière crédible, une défiscalisation adaptée aux besoins du territoire et un accompagnement technique et financier renforcé de l'Etat. La révision de la convention fiscale franco-calédonienne sera engagée.

2. Un plan stratégique pour la filière nickel

Un plan stratégique pour la filière nickel sera élaboré, en concertation entre tous les acteurs, en vue d'atteindre un équilibre économique pour la valorisation de cette ressource stratégique pour le territoire et pour la souveraineté industrielle française et européenne.

Le schéma de mise en valeur des richesses minières et le code minier seront revisités, en tenant compte des principes suivants :

- la relance d'une activité de transformation du nickel en province Nord dans l'objectif d'équilibre du territoire et dans le cadre d'un projet industriel fondé sur la capacité technique et le financement de ses actionnaires. Une attention particulière sera portée à l'accompagnement social et économique des transformations qui pourraient résulter de l'évolution de la filière ;
- la sécurisation de l'accès à la ressource et le renforcement de l'acceptabilité de l'exploitation minière pour les populations ;
- la facilitation de l'export de minerai dans le cadre d'une doctrine renouvelée. Le minerai de nickel calédonien restera prioritairement transformé dans les usines présentes sur le territoire ou dans l'usine calédonienne offshore, dans le respect de leurs équilibres économiques. Si sa composition chimique, sa teneur, la capacité de production des usines ou leur équilibre économique ne le permettent pas, il sera exporté ;
- l'accompagnement technique et financier de l'Etat et la transformation du système énergétique nécessaire à la filière nickel, avec l'objectif d'assurer une meilleure autonomie énergétique, de garantir la continuité de l'approvisionnement, de contribuer à la baisse des coûts de production et de diminuer l'intensité carbone de l'énergie ;
- l'engagement de l'Etat, en particulier auprès de l'Union européenne pour intégrer l'approvisionnement en nickel calédonien dans le cadre de la stratégie de souveraineté en matières premières critiques, permettant ainsi une diversification des débouchés pour la filière calédonienne.

3. Un contrat d'engagements sur les politiques publiques prioritaires

a. Le projet de société

La construction du projet de société s'appuiera sur la mise en œuvre de politiques ambitieuses en particulier en matière de santé, d'éducation et de formation, d'économie et de lutte contre la vie chère, de transport, de logement notamment social, de préservation de l'environnement, de culture et de vie associative, de lutte contre les addictions à l'alcool et aux drogues, adaptées aux spécificités du territoire, afin de conforter la capacité de tous les Calédoniens à vivre ensemble et à s'engager pour leur avenir commun.

b. La jeunesse, la force de la Nouvelle-Calédonie

Ces politiques auront pour priorité absolue la jeunesse. Elles viseront à garantir à chaque jeune un accès effectif à l'éducation, à la formation, à l'emploi, à la culture et à encourager l'engagement civique.

Elles devront également permettre de réduire les inégalités, notamment entre les communautés. Les indicateurs de développement économique et social, de même que les politiques publiques mises en œuvre, feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation régulière avec l'Etat.

4. Une gouvernance dédiée pour accompagner la mise en œuvre des engagements

Pour accompagner la Nouvelle-Calédonie dans l'élaboration et la mise en œuvre du pacte, du plan et du contrat précités, une mission interministérielle est placée sous l'autorité du Premier ministre auprès du ministre d'Etat, ministre des Outre-mer. Elle coordonnera le dispositif d'assistance technique placé auprès des institutions calédoniennes. Les services du Haut-commissariat seront renforcés.

L'élaboration de ce nouveau cadre contractuel entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie associera toutes les forces vives de la société : la jeunesse, les maires, les autorités coutumières, le CESE et le monde économique, social et associatif, notamment à travers l'organisation de démarches de participation citoyenne.

V. – Suivi de l'application de l'accord

Un comité de suivi sera mis en place associant l'Etat et les partenaires politiques calédoniens afin d'examiner à intervalles réguliers l'application de l'accord.

VI. – Calendrier indicatif de mise en œuvre

2025

- juillet :
 - conclusion de l'accord ;
 - finalisation de l'articulation juridique entre les dispositions actuellement en vigueur et celles de l'accord ;
- automne :
 - adoption de la loi organique reportant les élections provinciales à juin 2026 ;
 - adoption du projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XIII de la Constitution.

2026

- février : soumission à l'approbation des Calédoniens de l'accord politique ;
- mars-avril : adoption de la loi organique spéciale ;

- mars : élections municipales ;
- mai-juin : élections provinciales.