



HAL
open science

Les théories consociative et incitative au secours du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. Les théories consociative et incitative au secours du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, 2015. hal-02117007

HAL Id: hal-02117007

<https://hal.science/hal-02117007v1>

Submitted on 1 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les théories consociative et incitative au secours du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie¹

Carine David

Maitre de conférences en droit public, Habilitée à diriger des recherches

Université de la Nouvelle-Calédonie

Laboratoire de Recherches Juridiques et Économiques (LARJE)

1

« *Gérer la diversité culturelle est l'un des défis les plus importants de notre époque* »². Tel est le constat de départ du rapport sur le développement humain de 2004 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), intitulé « *La liberté culturelle dans un monde diversifié* ». Parmi les outils proposés, ce rapport accorde une place primordiale au droit constitutionnel et plus particulièrement aux institutions : au-delà d'une déclaration de droits fondamentaux protégés par les juridictions, le rapport insiste sur la mise en place de politiques permettant une reconnaissance explicite de la diversité culturelle et le rejet de l'assimilation. Les outils proposés sont notamment le fédéralisme, la consociation et le pluralisme juridique.

Une telle appréciation s'avère particulièrement intéressante au regard du contexte socio-politique calédonien. En effet, à l'heure où le Gouvernement local est en panne, empêtré dans les conflits de politique politicienne, à l'heure où la transition institutionnelle (ou constitutionnelle en cas d'indépendance) approche, à l'heure où les discussions se concentrent sur le futur lien entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole, il est peut-être temps de lancer quelques pistes de réflexion sur l'évolution de l'ingénierie institutionnelle interne de la Nouvelle-Calédonie. Au-delà de la question certes primordiale de l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la souveraineté, il semble en effet important de proposer des éléments de réflexion permettant de tirer les leçons des dysfonctionnements des institutions telles que conçues dans l'accord de Nouméa et de procéder aux ajustements nécessaires.

D'ici à 2018, la population calédonienne devra décider du destin de la Nouvelle-Calédonie mais encore faut-il lui proposer de véritables alternatives, éclairer ses choix. Il convient néanmoins de souligner qu'éclairer le « oui » au referendum est juridiquement impossible : comment imposer au Constituant calédonien qui naitrait d'une volonté de la population calédonienne d'accéder à la souveraineté des éléments qu'il devrait obligatoirement inclure dans son pacte fondamental ? Par définition, le Constituant est libre et ne peut se voir imposer des contraintes liées à la détermination de l'architecture institutionnelle. Au contraire, « l'éclairage » du « non » paraît possible, sinon souhaitable.

¹ Certains éléments de cet article sont directement tirés d'une intervention lors du 9^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, organisé par l'Association française de droit constitutionnel qui s'est déroulé à Lyon les 26 et 27 juin 2014 : « La prise en compte de la diversité culturelle lors des transitions constitutionnelles : analyse à partir du cas des États du Pacifique insulaire » : http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLF/F-david_T2.pdf

² PNUD, Rapport sur le développement humain 2004, *La liberté culturelle dans un monde diversifié*, Economica, Paris, 2004.

Elle permettrait à la population de mesurer les possibilités d'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française, ce qui peut parfaitement être anticipé.

Dans ce contexte, l'actualité politique de la Nouvelle-Calédonie amène à réfléchir sur une réforme de l'exécutif du pays. Si une telle réforme n'est pas envisageable dans le cadre de l'accord de Nouméa, du fait de la précision des stipulations de son document d'orientation, rien n'empêche de l'envisager dans un statut ultérieur. À cet égard, il semble important de préciser que l'ensemble des réflexions développées dans cet article peuvent trouver application quelle que soit l'issue du referendum d'autodétermination qui doit avoir lieu d'ici 2018. En effet, les propositions émises ici ont vocation à tout aussi bien s'appliquer dans le cadre d'un statut d'autonomie interne et que dans celui d'une constitution d'un État souverain.

Afin de réfléchir à une nouvelle architecture de l'exécutif local, il convient de déterminer les contraintes inhérentes à la société calédonienne. En effet, l'ingénierie institutionnelle doit être conçue à partir du contexte socio-politique qu'elle entend régir. Il y a dès lors lieu d'intégrer la nécessité de s'inscrire dans la continuité de l'esprit de l'accord de Nouméa et de permettre un partage du pouvoir entre les différentes communautés présentes en Nouvelle-Calédonie.

Selon la doctrine politiste, la Nouvelle-Calédonie peut être considérée comme une société « plurielle » ou « divisée » (I). Si la doctrine juridique et politiste française semble peu intéressée par les réponses institutionnelles envisageables dans une société plurielle ou divisée, il n'en est pas de même de la doctrine américaine, voire même de la doctrine anglo-saxonne de manière plus générale. En effet, le contexte socio-politique particulier de la Nouvelle-Calédonie n'est pas unique et la doctrine politiste - et plus récemment constitutionnaliste - anglo-saxonne propose des pistes de réflexion intéressantes (II).

I – L'ingénierie institutionnelle dans les sociétés divisées

Si le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a été conçu pour permettre la présence en son sein des différents courants politiques du pays, ce n'est pas un hasard. La Nouvelle-Calédonie est une société dite plurielle, c'est-à-dire constituée de plusieurs grands groupes sociaux, divisée sur une base ethnique (A). On y trouve une opposition entre la population autochtone traditionnelle et la population de peuplement, ayant immigrée pendant la période coloniale. En conséquence de cette formation sociétale binaire, les formes de démocratie majoritaire y sont inadaptées et le choix d'un modèle institutionnel prenant en compte le caractère divisé de la société y est crucial (B).

A – Le rôle des institutions dans la construction nationale d'une société divisée

Une société divisée en tant que catégorie dans le cadre d'une analyse politique ou constitutionnelle n'est pas seulement une société divisée sur une base ethnique, linguistique, religieuse ou culturelle. Il est en effet difficile aujourd'hui d'imaginer une société dans le monde qui ne serait pas divisée sur l'une de ses bases. La particularité de la société divisée réside dans le fait que ces différences sont politiquement saillantes, c'est-à-dire qu'elles sont

des marqueurs persistants de l'identité politique et une base pour la mobilisation politique. La diversité ethnoculturelle se traduit par une fragmentation politique. Dans une société divisée, les revendications politiques sont formulées à travers le prisme de l'identité ethnique et les conflits politiques sont synonymes de conflits entre groupes ethnoculturels.³

Dans un tel contexte, le cadre institutionnel est amené à jouer un rôle primordial en ce qu'il est à la fois régulateur et constitutif.

Il joue un rôle régulateur en ce qu'il ajuste la prise de décision⁴. Il organise la prise de décision en mettant en place l'architecture institutionnelle : il crée les institutions pour gouverner, leur donne des pouvoirs, organise la prise de décision via des règles de procédure et définit les modalités d'interactions entre institutions. Il évite par ailleurs la prise de décision en établissant des règles de procédure permettant de bloquer le processus de prise de décision dans certains domaines (règle de majorité qualifiée par exemple ou encore droit de veto) ou en imposant des limites aux décisions politiques (tels que les droits fondamentaux).

Toutefois, dans les sociétés divisées, il apparaît que le cadre institutionnel doit aller plus loin du fait de l'histoire conflictuelle et de l'absence de vie en commun. Il est dans ce cadre souvent le principal véhicule pour la construction d'une identité commune, pour qu'en retour, le régime politique fonctionne. Jusqu'à un certain point, il peut favoriser le développement d'une construction nationale en créant les espaces institutionnels pour une prise de décision collégiale entre les membres des différents groupes ethnoculturels⁵.

Comme A. Lijphart l'expose dans son ouvrage « *Démocratie dans les sociétés plurielles* »⁶, les mécanismes propres à la démocratie libérale ne fonctionnent pas dans les sociétés profondément divisées. En effet, dans ces sociétés, les clivages ne sont pas transversaux mais se renforcent mutuellement. Le résultat est un système de clivages segmentaires, où les divisions politiques se dessinent sur la base d'une différenciation sociale objective, comme la race, la langue, la culture ou l'ethnicité. Si des clivages transversaux favorisent la retenue dans le discours politique, les clivages segmentaux au contraire entraînent une absence de modération. La mobilisation politique s'organise autour d'identités segmentaires et les partis politiques y répondent en s'organisant sur cette base.

Selon la doctrine, cette existence de clivages segmentaires remet en cause les postulats de la démocratie majoritaire. Dans ces conditions, la démocratie n'aboutirait pas à une compétition pour les électeurs médians ou modérés mais aurait plutôt tendance à favoriser l'extrémisme.

En réalité, la caractéristique dominante des sociétés divisées est le parti politique ethnique, chaque citoyen votant pour un parti en fonction de son ethnie. D. Horowitz a très bien exprimé cela en écrivant : « *Ce n'est pas du tout une élection, c'est un référendum* »⁷. Il n'existe pas de compétition politique s'agissant de divisions ethniques. Les conséquences

³ S. Choudry, Bridging comparative politics and comparative constitutional law : Constitutional design in divided societies, in "Constitutional Design for Divided Societies – Integration or Accommodation ?", Oxford University Press, New York, 2008, p. 3 – 40.

⁴ S. Holmes, Passions and constraint : on the theory of liberal democracy, University Chicago Press, 1995.

⁵ . Choudry, op. cit., p. 6.

⁶ A. Lijphart, Democracy in Plural societies : a comparative exploration, Yale University Press, 1977.

⁷ D. Horowitz, Ethnic conflict management for policymakers, in Conflict and peacemaking in multiethnic societies, Joseph V. Montville ed., Lexington books, 1990.

politiques de l'institution d'une démocratie majoritaire dans une société divisée dépendront des caractéristiques démographiques de la société en question. S'il existe un groupe supérieur numériquement, le résultat est qu'il n'y aura pas d'alternance au pouvoir et que la minorité restera systématiquement dans l'opposition et sera donc exclue de la sphère de décision politique. En conséquence, le double postulat de la démocratie représentative – l'alternance au pouvoir et l'absence d'abus de pouvoir de la part de la majorité – ne tient pas. Le danger est alors une « *dictature de la majorité* »⁸.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, la nécessité de la prise en compte de cette caractéristique s'avère fondamentale : il s'agit de ne pas reproduire les erreurs faites dans les États insulaires voisins lors de leur accession au statut d'État. En effet, il apparaît globalement que la légitimité des transitions constitutionnelles opérées depuis une quarantaine d'années dans le Pacifique Sud pose question de ce point de vue : les procédures utilisées pour assurer la transition ayant été gérées dans la grande majorité des cas par l'État colonial sur le départ, il apparaît que le contenu même des constitutions et l'ingénierie institutionnelle qu'elles mettent en place sont souvent calqués sur les systèmes constitutionnels occidentaux, inadaptés aux spécificités socio-culturelles de l'organisation sociétale océanienne. Se pose notamment la question du pluralisme constitutionnel, souvent absent des textes fondamentaux, créant ainsi une rupture avec l'organisation effective de la société dont ils entendent régir le fonctionnement.

Telle n'est pas l'orientation prise s'agissant de la Nouvelle-Calédonie : les accords de Matignon Oudinot, puis l'accord de Nouméa ont en effet opté pour une prise en compte institutionnelle du caractère hétérogène de la société calédonienne. Dès lors, il convient de veiller à ce que les difficultés actuellement rencontrées par le Gouvernement ne soient pas le prétexte d'un retour en arrière. Dans ce cadre, il est intéressant de regarder de plus près les enseignements tirés par la doctrine des expériences d'autres sociétés plurielles afin de réfléchir à une nouvelle architecture de l'exécutif calédonien.

B - Entre démocratie consociative et théorie incitative

La doctrine relative aux outils institutionnels mobilisables dans le cadre d'une société divisée tourne principalement autour du débat entre deux auteurs : A. Lijphart, concepteur de la théorie de la démocratie consociative et D. Horowitz, partisan de la théorie incitative. À partir d'un diagnostic commun, les deux auteurs proposent différents outils institutionnels. Cette dichotomie s'explique en réalité par la différence de posture des deux auteurs : si le premier est favorable à une politique multiculturaliste, le second a clairement choisi l'option intégrationniste.

1) La démocratie consociative selon A. Lijphart ou l'option multiculturaliste

A. Lijphart propose le concept de démocratie consociative. Selon l'auteur, « *dans les sociétés plurielles, ..., la flexibilité nécessaire à la démocratie majoritaire est absente. Dans ces conditions, la loi de la majorité est non seulement antidémocratique, mais aussi*

⁸ A. Lijphart, The Northern Ireland problem : cases, theories and solutions, 5 Brit. J. Pol. Sci. 83, 94, 1975.

dangereuse, parce que les minorités à qui l'accès au pouvoir est constamment nié se sentent exclus, et ils sont victimes de discrimination. Ils cesseront de montrer allégeance au régime »⁹.

Par opposition aux modèles libéraux occidentaux qui permettent la concentration des pouvoirs politiques dans les mains de la majorité, le principe même du modèle consociatif est « *de partager, diffuser, séparer, diviser, décentraliser et limiter le pouvoir* »¹⁰. Au fil du temps, l'auteur a fait évoluer sa théorie. Dans sa version actuelle, elle repose sur deux éléments fondamentaux : le partage du pouvoir, consistant dans la participation des principaux groupes ethniques dans la prise de décision politique, spécialement au sein de l'exécutif et l'autonomie entre les groupes, spécialement dans les domaines de l'éducation et de la culture. La proportionnalité et le veto de la minorité, initialement considérés comme des critères prépondérants, sont finalement devenus des critères secondaires permettant de renforcer les critères fondamentaux.

Le modèle de la démocratie consociative a généré beaucoup de littérature. Il en ressort un modèle relativement souple¹¹ dont les modalités de fonctionnement peuvent être formalisées dans un texte écrit ou simplement mis en œuvre dans le cadre de pratiques politiques coutumières. Les groupes minoritaires peuvent être surreprésentés ou simplement représentés sur la base d'un scrutin proportionnel intégral.

Un choix important que doit faire le constituant réside notamment dans le partage du pouvoir exécutif. Celui-ci peut être réalisé sur la base du critère ethnique ou sur la base d'un critère plus neutre qui peut être la représentation d'un nombre minimal d'électeurs aux élections législatives. L'avantage de ce dernier critère est de permettre aux individus de s'associer volontairement à des partis ethniques ou non ethniques.

Par la suite, A Lijphart a consolidé sa théorie en proposant d'autres outils de partage du pouvoir et d'autonomie segmentaire comme le bicamérisme et le pluralisme juridique.

2) La théorie incitative de D. Horowitz ou l'option intégrationniste

D. Horowitz a été pour sa part très critique vis-à-vis du modèle consociatif. Le principal reproche développé par D. Horowitz est le suivant : la théorie n'explique pas les raisons à l'origine de la coopération et de la validation d'un tel système de partage du pouvoir par les leaders des groupes ethniques. Bien sûr, la motivation des groupes minoritaires est évidente. Tel n'est pas le cas, selon D. Horowitz, pour les leaders de la majorité, particulièrement si le partage du pouvoir n'est pas nécessaire pour contrôler l'État. Une réponse à cette interrogation semble évidemment résider dans le risque de violence inhérente à de telles situations. Le groupe majoritaire partagera le pouvoir pour maintenir la paix civile. L'exemple de la Nouvelle-Calédonie est à cet égard une illustration évidente.

⁹ A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

¹⁰ A. Lijphart, *Consociation : the model and its applications in divided societies*, in *Political co-operation in divided societies*, 166, Desmond Rea ed., Gill and Macmillan, 1983.

¹¹ A. Lijphart, *Consociation : the model and its applications in divided societies*, in *Political co-operation in divided societies*, 166, Desmond Rea ed., Gill and Macmillan, 1983.

Dans le raisonnement de D. Horowitz, la consociation ne serait donc utile que lorsqu'il n'y a pas de majorité claire. Il considère notamment que la représentation proportionnelle faciliterait la compétition intraéthnique, réduisant ainsi la possibilité d'un parti dominant dans chaque segment ethnique, avec un certain nombre de conséquences. La plus problématique réside dans le fait que les partis ethniques essayant d'adopter une position modérée pour aller au-delà des divisions ethniques seront attaqués par les partis extrémistes dans un processus de surenchère ethnique. Au lieu d'une compétition pour séduire les électeurs modérés du centre, il y aura alors une compétition pour les extrêmes.

À cet égard, il n'est pas certain que le raisonnement de D. Horowitz soit transposable au cas de la Nouvelle-Calédonie. En effet, en suivant cette théorie, les résultats des élections aux assemblées de province et au Congrès de mai 2014 aurait dû aboutir à une émergence des extrêmes. Or, le Front national n'a pas atteint un score lui permettant de participer à la distribution des sièges et le Parti travailliste a opéré un net recul, notamment en Province Nord.

Néanmoins, les propositions alternatives de D. Horowitz peuvent constituer des pistes de travail intéressantes. Il préconise que le constituant prévoie des mécanismes électoraux créant une incitation politique à la modération ethnique, ce que ne permet pas la théorie de A. Lijphart¹². C'est un élément clé qui vise à faire prévaloir la modération en récompensant électoralement les partis ethniques qui défendent des intérêts au-delà de ceux de leur propre groupe ethnique. Pour favoriser cela, le mode de scrutin du « vote alternatif » serait à privilégier. En effet, le vote alternatif crée une incitation pour les partis politiques représentant une ethnie majoritaire donnée à avoir un discours au-delà de leur frontière ethnique pour s'assurer une majorité absolue à travers les secondes préférences. La possibilité de transferts de votes interethniques crée une incitation pour la modération en protégeant le centre modéré de la compétition des extrêmes.

Une autre différence fondamentale dans la théorie de D. Horowitz réside dans la défense d'un régime présidentiel. Selon l'auteur, une élection présidentielle donnerait une opportunité supplémentaire d'un vote au-delà des divisions ethniques, si le système électoral est conçu correctement – par exemple, là encore, par l'utilisation du vote alternatif, ou par une obligation d'obtenir un niveau minimum de représentativité dans différentes régions du pays si la configuration démographique est telle que cela signifie un soutien des différents groupes ethniques.

Les différences d'appréhension entre D. Horowitz et A. Lijphart peuvent être utilement illustrées par leur analyse de l'échec des différentes constitutions à Fidji et notamment, celle de 1997. Pour A. Lijphart, Fidji est la seule société plurielle à avoir adopté le vote alternatif comme méthode de résolution d'un conflit ethnique et l'implosion du régime politique en 2000 permet de mettre en évidence l'incapacité du vote alternatif à modérer les politiques ethniques¹³. Pour D. Horowitz, au contraire, le système électoral mis en place en 1997 était en réalité un mélange entre le vote alternatif pour un certain nombre de sièges et un

¹² D. Horowitz, Constitutional design : an oxymoron ?, in *Designing democratic institutions*, Ian Shapiro & Stephen Macedo eds., Nomo Series n° 42, New York University Press, 2000.

¹³ A. Lijphart, The wave of power-sharing Democracy, in *The Architecture of Democracy : Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, Oxford University Press, 2002, p. 37 et s.

nombre plus important de sièges réservés sur une base ethnique. Pour l'auteur, cette configuration mixte a empêché le vote alternatif d'exprimer pleinement ses potentialités et de créer des incitations à la modération¹⁴. En conséquence, pour D. Horowitz, le problème ne résidait pas dans le vote alternatif mais, au contraire, dans le fait que le constituant fidjien n'était pas allé assez loin dans la mise en place de ce mode de scrutin.

Finalement, le débat entre le consociativisme et la théorie incitative souligne la nécessité pour le constituant dans le cadre de sociétés divisées de faire le choix entre des outils relevant d'une politique d'intégration ou multiculturaliste. En effet, les caractéristiques des sociétés divisées conduit d'emblée à exclure l'option assimilationniste, en témoigne les désorganisations sociétales et leurs conséquences engendrées par les politiques d'assimilation menées pendant la période coloniale.

II – Le choix à opérer entre multiculturalisme et intégrationnisme

Les « intégrationnistes » rejettent l'idée que les différences ethniques doivent nécessairement être traduites en différences politiques. Ils sont favorables à une identité commune, même dans le cadre d'une diversité ethnoculturelle considérable. Ils diffèrent des assimilationnistes qui considèrent que le fondement le plus solide pour l'intégration politique est l'assimilation ethnoculturelle, rendant impossible la mobilisation politique autour de la différence ethnique. En conséquence, ils sont favorables à des politiques publiques qui éradiqueraient ou inciteraient fortement à l'élimination des différences ethnoculturelles. L'intégration, par contraste, soutient les stratégies constitutionnelles qui promeuvent une identité commune dans la sphère publique sans exiger une unité ethnoculturelle dans la sphère privée et associative. Le multiculturalisme pour sa part vise à reconnaître une pluralité d'identités et nécessite la reconnaissance de plusieurs communautés ethniques, linguistiques, nationales ou religieuses dans l'État.

A – Les outils institutionnels propres à l'intégration et au multiculturalisme

Le tableau ci-après permet de synthétiser les caractéristiques propres à l'intégration et au multiculturalisme.

Répertoire institutionnel des intégrationnistes et des multiculturalistes

Institution	Intégration	Multiculturalisme
Préambule constitutionnel	Etat-Nation, un peuple	Etat plurinational, plusieurs peuples, nationalités ou religions
Langues officielles	Une langue officielle	Plusieurs langues officielles
Déclaration de droits	Déclaration de droit étatique,	Déclaration de droits au niveau de

¹⁴ D. Horowitz, Constitutional design : an oxymoron ?, in Dsigning democratic institutions, Ian Shapiro & Stephen Macedo eds., Nomo Series n° 42, New York University Press, 2000.

	reconnaissance exclusive de droits individuels	l'Etat et au niveau régional ; Reconnaissance de droits individuels et collectifs
Division verticale du pouvoir	Centralisée	Décentralisée
Frontières politiques internes	Etat unitaire sans division interne significative ou Etat fédéral sans division susceptible de générer des unités territoriales dans lesquelles des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques sont des majorités régionales	Les subdivisions internes sont organisées de manière à permettre à des minorités de gouverner ; soutien à des fédérations pluralistes, des unions d'Etats pluralistes
Séparation des pouvoirs au niveau de l'Etat central ou fédéral	Favorise une division du pouvoir comme moyen d'éviter les abus de pouvoir	Peu probable que la séparation des pouvoirs soit considérée comme suffisamment protectrice des minorités
Pouvoir législatif	Représentatif des individus et des régions (non ethnicisées)	Quotas pour certaines minorités ; proportionnalité réalisée à travers un système électoral de représentation proportionnelle
Pouvoir judiciaire / administration	Règles de composition sans prise en compte des différences ; impartialité ; professionnalisme ; méritocratie (même si certains systèmes peuvent accepter temporairement des mesures de discrimination positive)	Représentation des différentes communautés dans les postes clés (politique de discrimination positive)
Pouvoir exécutif	Présidence individuelle ; système parlementaire basé sur le principe majoritaire	Partage du pouvoir sur une base interethnique, soit à travers une présidence collective ou tournante ou un exécutif issu du parlement.
Modes de scrutin	Scrutin uninominal, vote alternatif, scrutin majoritaire	Représentation proportionnelle (scrutin de liste et vote transférable unique) ; vote alternatif et distribution régionale pour les élections présidentielles
Partis politiques	Favorise les partis politiques nationaux	Acceptation d'un système de partis basé sur des communautés nationales, religieuses ou ethniques territoriales
Associations civiques	Favorise les associations transversales (cad qui transcendent les groupes religieux, ethniques,	Accepte les associations communautaires

	nationaux ou linguistiques	
Liens entre les minorités, y compris transfrontières	Hostile à des relations institutionnelles transnationales	Soutien à des relations institutionnelles transnationales

Source : J. McGarry, B. O’Leary et R. Simeon, Integration or accommodation ? The enduring debate in conflict regulation, in Constitutional Design for divided societies – Integration or accommodation ? in in “Constitutional Design for Divided Societies – Integration or Accomodation ?”, Oxford University Press, New York, 2008, p. 41 à 88.

À partir de ces éléments, la doctrine a néanmoins établi que le succès d’une politique d’intégration ou multiculturelle dépend en grande partie des questions démographiques. L’intégration est plus à même de réussir en présence de groupes dispersés alors que le multiculturalisme sera nécessaire lorsque les groupes existants sont suffisamment concentrés géographiquement pour résister à l’assimilation mais pas assez fort ou unis pour réussir la sécession. Transposé à la Nouvelle-Calédonie, il apparait que l’option multiculturaliste s’avère la plus pertinente. Pour autant, rien n’empêche de combiner les solutions afin de favoriser la construction nationale voulu par l’accord de Nouméa. En effet, il est possible d’introduire des éléments « intégrationnistes » afin de parvenir à la construction du fameux « destin commun », issu de l’Accord de Nouméa de 1998, lequel est devenu un leitmotiv du discours politique mais aussi du débat public et de la parole coutumière. À cet égard, la solution quant à la devenue complexe question de la désignation du chef de l’exécutif pourrait provenir d’un outil « intégrationniste ».

B - La nécessité d’un exécutif multiculturel

A l’heure où le parti politique Calédonie Ensemble réclame un retour au scrutin majoritaire, niant le caractère démocratique d’une représentation selon le principe proportionnel, il paraît important de tirer les leçons des théories consociative et incitative afin de formuler des propositions sérieuses aux fins de solutionner les difficultés actuellement rencontrées.

On l’a vu, les mécanismes propres à la démocratie majoritaire ne peuvent pas fonctionner dans une société plurielle. Il en découle que la mise en place d’un système majoritaire ne peut être envisagé sans opérer un retour en arrière, qui condamnerait de manière quasi certaine la Nouvelle-Calédonie à des troubles civils. La logique du scrutin majoritaire est en effet totalement antinomique avec l’esprit de l’accord de Nouméa, à savoir le partage du pouvoir. Il n’est en tout état de cause pas une solution envisageable sous l’empire de l’accord du 5 mai 1998. Au-delà, il n’est pas plus concevable pour les raisons évoquées plus haut.

Pour autant, le statu quo quant aux modes de scrutin n’est pas une obligation dans le cadre d’une réflexion portant sur l’avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Le mode de scrutin proportionnel intégral tel qu’il existe aujourd’hui pour l’élection des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que pour la désignation des membres du Gouvernement pourrait être amené à évoluer.

S’agissant plus particulièrement de l’exécutif, il convient de s’interroger sur l’évolution du mode de désignation du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et

notamment de son président. En effet, on le voit aujourd'hui, les difficultés rencontrées par le gouvernement désigné à la représentation proportionnelle par le Congrès, vont bien au-delà de l'inertie dans la prise de décision. L'incapacité à désigner un chef de l'exécutif et le blocage institutionnel qui en découle imposent d'orienter la réflexion sur les modalités de désignation d'un chef de gouvernement de manière consensuelle, tout en lui assurant une autorité lui permettant de s'imposer sans être dépendant de litiges conjoncturels.

Asseoir l'autorité du chef de l'exécutif implique qu'il dispose une légitimité supérieure aux autres membres du Gouvernement. L'ensemble des membres du Gouvernement étant aujourd'hui désignés au suffrage indirect, il pourrait être envisagé une élection au suffrage universel direct d'un « Premier ministre » de Nouvelle-Calédonie. À cet égard, il nous semble que le vote alternatif pourrait constituer une piste de travail intéressante en ce qu'elle est la plus à même de faire émerger une personnalité recueillant l'assentiment du plus grand nombre.

Ce mode de scrutin, dérivé du système majoritaire, est par exemple utilisé pour l'élection présidentielle en Inde ou encore pour les élections législatives en Australie. L'objectif de ce mode de scrutin est de faire émerger une personnalité susceptible de rassembler le plus grand nombre de suffrages possible et, par conséquent, de constituer le symbole de l'unité d'un pays par ailleurs pluriel. Appelé également vote classificatoire, ce mode de scrutin consiste pour chaque votant à classer les candidats selon un ordre de préférence. Selon les versions, les électeurs peuvent être obligés ou non de classer l'ensemble des candidats. Si l'un des candidats recueille la majorité absolue des premiers choix des électeurs, il est déclaré élu. Sinon, le candidat qui a obtenu le moins de voix est éliminé et le décompte reprend en prenant en compte non seulement les suffrages obtenus par chacun des candidats restant en course mais également les voix obtenues en second choix. Il est procédé ainsi jusqu'à ce qu'une personnalité recueille la majorité des suffrages.

Utilisé dans le cadre du vote par circonscription, il oblige les partis à s'entendre pour proposer aux électeurs une stratégie de transfert. Ainsi ce système de vote favorise souvent les partis modérés ou centristes. En Nouvelle-Calédonie, il pourrait faire émerger une personnalité ne se positionnant pas sur la ligne de fracture indépendance/maintien dans la République. Il serait donc possible de désigner un chef de Gouvernement au suffrage universel direct, comme ce fut le cas en Israël par exemple de 1992 à 2001. D'aucun pourrait affirmer que cela n'a pas fonctionné en Israël. Toutefois, les difficultés rencontrées par les Premiers ministres israéliens étaient en réalité plus dues à l'éclatement de la représentation à la Knesset, le taux de participation à la distribution des sièges lors des élections législatives étant alors fixé à 1,5%. Ce taux est de 5% en Nouvelle-Calédonie, ce qui permet d'éviter un dispersion trop importante de la représentation.

En complément, il serait par exemple possible de prévoir une obligation d'obtenir un seuil minimal de représentativité dans les différentes provinces, synonyme de soutien des différents groupes ethniques.

Bien sûr, on peut objecter que ce système de vote serait lourd et complexe à mettre en œuvre. Par ailleurs, il impose à l'électeur de réfléchir sur tous les candidats, ce qui peut rendre l'acte de voter contraignant. Néanmoins, dans les systèmes où le vote classificatoire est utilisé,

les électeurs reçoivent souvent des consignes de classement de la part du parti de leur choix qu'ils n'ont qu'à suivre lors du scrutin.

Au vu de la configuration politique actuelle en Nouvelle-Calédonie, il est quasiment certain qu'aucun candidat n'émergerait dès le 1^{er} décompte. Les reports de voix inhérents au vote alternatif pourraient donc produire tous leurs effets et l'émergence d'une personnalité modérée et consensuelle aurait toutes les chances d'aboutir.

Le chef de Gouvernement désigné par le peuple, concomitamment aux membres de l'assemblée territoriale (la question du lien entre élections des assemblées provinciales et du Congrès relève d'un autre débat tout aussi intéressant à explorer) devrait alors désigner un Gouvernement en tenant compte de la représentativité de chaque parti au Congrès. Le Gouvernement ainsi composé devrait recevoir l'investiture du Congrès. L'avantage d'un tel système réside dans le maintien de la diversité de la représentation au sein du Gouvernement tout en faisant émerger une personnalité consensuelle qui pourrait faire le lien entre les différents groupes politiques représentés au Congrès. Le Chef du Gouvernement, jouissant d'une légitimité du fait de sa désignation au suffrage universel direct aurait d'autant plus d'autorité pour s'imposer en cas de conflit.

De nombreux enseignements et pistes de travail peuvent être tirés des théories politistes et constitutionnalistes sur les sociétés divisées. Bien sûr, tout n'est pas transposable dans les expériences d'autres sociétés car les adaptations de la population aux réformes n'est pas toujours prévisible. En tout état de cause, le choix quant aux institutions calédoniennes - que ce soit dans le cadre d'une accession à la souveraineté ou d'un nouveau statut d'autonomie – impliquera certainement de faire un choix entre intégration et multiculturalisme. Au vu des équilibres politiques actuels en Nouvelle-Calédonie, la tendance va certainement dans le sens de la seconde solution.