Imaginons ensemble la démocratie participative au Congrès de Nouvelle-Calédonie

Synthèse exécutive

Rapport d'étude de préfiguration d'une structure de participation citoyenne

Juin 2025

SOCIAL FABRIC LAB

Avec le soutien financier de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
et de l'Organisation internationale de la Francophonie

Synthèse exécutive

Etude de préfiguration d'une structure de participation citoyenne au Congrès de Nouvelle-Calédonie

1. **Contexte et Mission**

La Nouvelle-Calédonie se trouve à un carrefour de son histoire, marquée par une crise démocratique et une défiance croissante envers les institutions. Face à ces enjeux, la Présidente du Congrès de Nouvelle-Calédonie, Veylma Falaeo, a initié en février 2025 une étude pour la mise en place d'une structure pérenne de participation citoyenne. L'objectif est de **regagner la confiance des citoyens**, d'approfondir **la démocratie participative et de créer un espace intergénérationnel et interculturel pour construire un nouveau contrat socia**l. L'étude vise à définir un cadre de gouvernance inclusif, proposer une structure organisationnelle, évaluer les ressources nécessaires, et accompagner la conciliation entre les communautés calédoniennes.

2. **Méthodologie :** L'étude a adopté une approche **participative et comparative**, combinant :

    - Une **analyse internationale** des **bonnes pratiques** et des entretiens avec des experts.
    - Une contextualisation locale approfondie via des **entretiens qualitatifs** avec des élus, institutions, représentants coutumiers et acteurs de la société civile.
    - Des démarches de **co-construction** du dispositif, incluant des **ateliers collectifs** ("Palabres Citoyens" avec 110 participants à Nouméa, Bourail et à la tribu de Pothé) et une **consultation en ligne comptabilisant 1199 contributions**.

3. **Concepts Clés et Bénéfices de la Participation Citoyenne** Le rapport définit trois concepts liés à l'implication citoyenne :

    - **Participation citoyenne** : L'engagement des individus dans les affaires publiques au-delà des élections (consultations, débats, initiatives locales).
    - **Démocratie participative** : Des démarches et dispositifs qui associent directement les citoyens à l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques publiques, en complément de la démocratie représentative.
    - **Démocratie délibérative** : Une approche qui met l'accent sur la discussion publique informée et structurée pour la prise de décision collective, visant à construire un accord éclairé et des propositions robustes issus d'un panel représentatif de citoyens.

Sur l'échelle de la participation, le projet commandé dans le cahier des charges se situe au niveau de la **co-construction**, où les citoyens élaborent des propositions concrètes soumises aux élus. Les principaux bénéfices de la participation citoyenne incluent :

- Le **renforcement de la confiance** entre élus et citoyens.
- **L'augmentation de l'acceptabilité** des décisions difficiles
- La **prévention des conflits** et le renforcement de l'**unité sociale.**
- L'amélioration de la **compréhension des besoins locaux** et **l'innovation** dans les politiques publiques.

4. **Modèles de Dispositifs Étudiés** Le rapport examine plusieurs modèles à travers le monde :
   - **Européens** (Bruxelles, Ostbelgien, Paris, Poitiers, Conventions Citoyennes françaises, Irlande) : Ces modèles montrent l'essor de l'institutionnalisation de la participation (commissions mixtes, conseils citoyens permanents, tirage au sort stratifié, suivi formalisé des recommandations).
   - **Pacifiques** (Australie, Nouvelle-Zélande, Vanuatu, Fidji) : Ces expériences soulignent l'importance d'ancrer la participation dans les cultures locales, d'intégrer les légitimités coutumières et autochtones, et d'assurer une représentation diversifiée.

Les experts de la participation citoyenne insistent sur la nécessité d'une co-construction méthodologique, d'un **processus évolutif**, de l'**inclusion sociale** (indemnisation, logistique), d'une **gouvernance mixte et indépendante**, et d'une **communication continue et transparente**.

5. **Spécificités Calédoniennes et Attentes Citoyennes**

La Nouvelle-Calédonie possède déjà un écosystème participatif riche (société civile organisée avec le CESE-NC, consultations publiques, politiques co-construites, conseils de jeunes, conseils de quartiers). Cependant, ce paysage est fragmenté, majoritairement consultatif et manque d'un cadre structuré "pays" avec un droit de suite effectif pour les contributions citoyennes.

Les élus expriment une volonté de retisser le lien avec les citoyens, voyant la structure comme un moyen d'**éclairer les débats tout en respectant leurs attributions**, et d'assurer une **pédagogie démocratique**. Ils soulignent des points de vigilance comme la légitimité et la représentativité dans un contexte multiculturel, l'**articulation avec les instances existantes**, **la soutenabilité financière, et le risque de déception en l'absence de débouchés concrets.**

Les **citoyens calédoniens,** à travers les ateliers et la consultation en ligne, ont exprimé **un fort désir de s'impliquer dans les processus décisionnels,** 96% estiment cela essentiel (voir rapport d'étude complet). Les **thématiques prioritaires** sont l'économie, l'organisation des institutions et l'éducation, avec un focus sur le coût de la vie et l'avenir de la jeunesse. Ils souhaitent une structure pouvant être saisie par **pétition citoyenne** ou **auto-saisine de ses membres**, avec une **gouvernance indépendante** incluant des experts et des personnalités neutres. La **diversité** (genre, âge, origine culturelle, socio-professionnelle, territoriale) est jugée indispensable pour la composition des membres, avec une préférence pour un **tirage au sort stratifié** combiné au volontariat. L'**itinérance** de la structure est plébiscitée pour aller à la rencontre des habitants sur l'ensemble du territoire.

Synthèse des Recommandations Intégratives pour un Dispositif de Participation Citoyenne (DPC)

- ⇨ ***Les recommandations complètes issues de la synthèse croisée des meilleures pratiques internationales, des entretiens, des ateliers et de la consultation publique sont détaillées en Partie 3 du rapport d'étude détaillé***

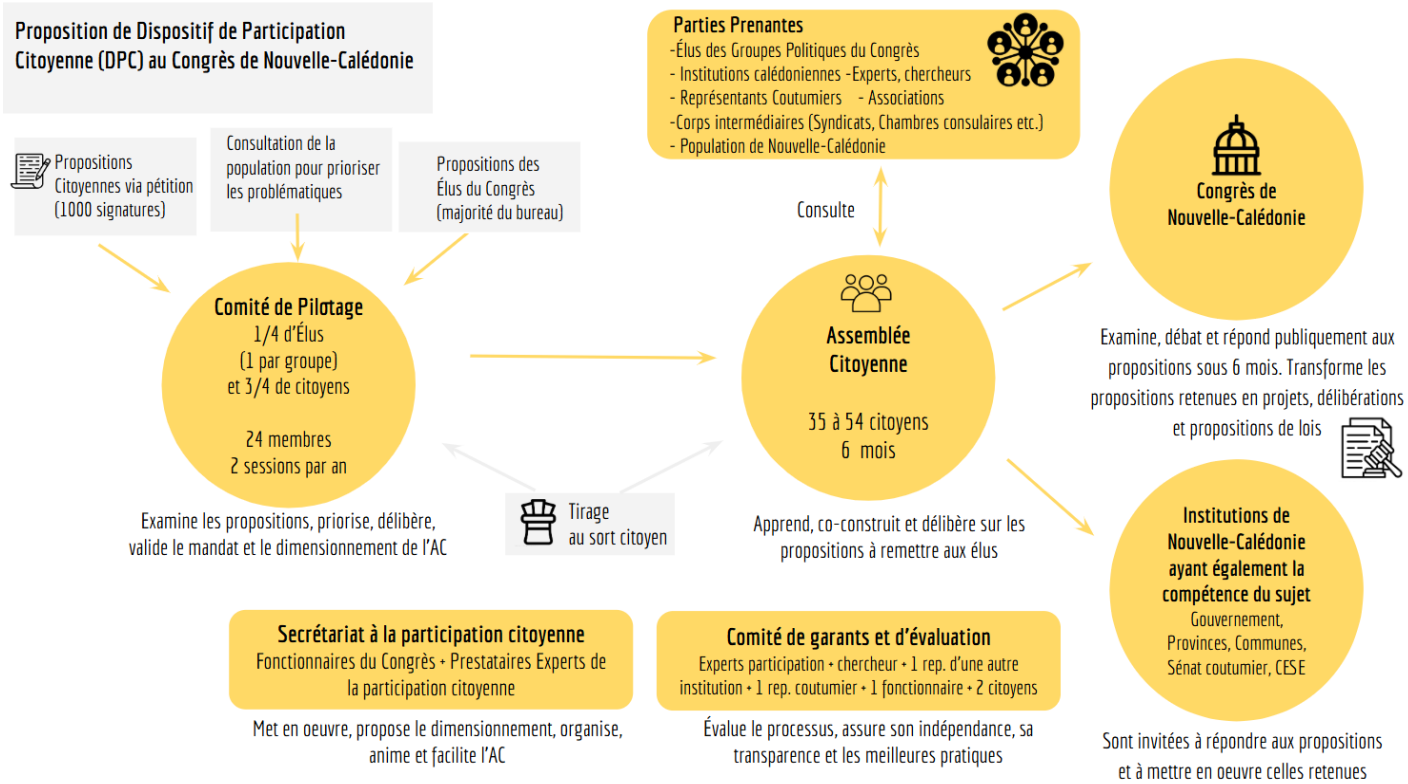
L'étude rappelle la proposition de la Commission Internationale d'Experts Indépendants (CIEI) de 2023, qui soulignait déjà l'aspiration des Calédoniens à être associés aux décisions publiques (79% souhaitent participer aux travaux du Congrès, 85% veulent pouvoir proposer des textes via pétitions ou référendums).

Un **cadre juridique et institutionnel formel** est indispensable pour passer d'une participation purement consultative à une participation intégrée et pérenne. Le droit français actuel limite l'initiative législative aux parlementaires et au gouvernement, sans obligation de prise en compte des propositions citoyennes. L'absence de réponse formelle engendre une perte de confiance, d'où la nécessité d'un **"droit de suite" ou "retour obligatoire"**.

1. L'**institutionnalisation** peut se faire :
    a. Par modification du règlement intérieur (rapide mais moins protecteur)
    b. Par modification de la loi organique (statut juridique fort, processus plus long).
2. Trois droits fondamentaux sont recommandés : le **droit d'interpellation**, le **droit de proposition**, et le **droit de suite garanti**.
3. Une **convention de coopération interinstitutionnelle** est proposée pour les compétences partagées (santé, jeunesse, environnement, etc.).

Les **quatre grands principes directeurs** pour le DPC au Congrès sont:

1. **Agilité institutionnelle et amélioration continue** : Évaluation systématique pour ajuster le fonctionnement, dimensionnement et composition.
2. **Inclusion active du grand public à chaque étape** : Ne pas limiter la participation aux seuls membres tirés au sort, mais permettre l'interaction via consultations, plateformes numériques, événements publics.
3. **Interculturalité comme socle méthodologique** : Intégrer pleinement la diversité culturelle calédonienne (respect des coutumes, adaptation des modes de réunion, dialogue avec autorités coutumières).
4. **Coopération interinstitutionnelle avec une vision pays** : Impliquer toutes les collectivités et acteurs publics (provinces, gouvernement, communes, État, CESE-NC, Sénat coutumier) pour la transversalité des sujets.



Cycle du Dispositif de Participation Citoyenne (DPC) au Congrès de Nouvelle-Calédonie : 6 étapes en 6 mois et 11 jours

1. Consultation & Saisines	2. Mandat & Composition	3. Préparation & Formation	4. Apprentissage & Auditions	5. Coconstruction & Délibération	6. Restitution & Droit de suite
1.Pétitions 2.Propositions d'Élus 3.Consultation publique	1.Choix du mandat par le Comité de pilotage 2.Dimensionnement	1.Tirage au sort 2.Sélection des Parties Prenantes 3.Kit d'informations 4.Formation Initiale	1.Consultation public 2.Auditions experts et parties prenantes 3.Visites terrain 4.Ateliers itinérants	1.Coconstruction des propositions 2.Feedback des élus et parties prenantes 3.Finalisation propositions	1.Présentation et Débats publics avec les Élus 2.Réponses officielles 3.Suivi et mise en oeuvre
En continu	1 mois 2x2 sessions / an - 1,5h session visio	2 mois - 2x 1,5j - 1,5h session visio	1 mois - 2x 1,5j - 1,5h session visio	1 mois - 2x 1,5j - 1,5h session visio	1 mois - 1 séance plénière - Suivi sous 6 mois

Recommandations opérationnelles spécifiques :

1. **Dispositif de pétitions citoyennes** : Seuil de 1 000 signatures, vérification d'identité simple (email, papier), recevabilité juridique, délai de réintroduction de 12 mois en cas de rejet, campagnes de mobilisation, articulation avec des consultation publiques, avec un suivi officiel et une réponse motivée.

2. **Modalités de saisine du DPC** : Pluralité des voies (pétition, auto-saisine, propositions des élus).

3. **Gouvernance partagée du DPC**:
    a. Séparation claire des rôles : autorité commanditaire (Congrès et Comité de Pilotage mixte), instance de mise en œuvre (Secrétariat à la Participation Citoyenne - SPC), et comité indépendant de garants et d'évaluation (CGE).
    b. **Comité de Pilotage mixte citoyens-élus** : 3/4 citoyens tirés au sort (parmi volontaires des éditions précédentes), 1/4 élus (1 par groupe politique du Congrès). Ses missions incluent l'examen et la priorisation des saisines, la délibération structurée sur le choix de la thématique et la validation du cadrage du processus.
    c. **Secrétariat à la Participation Citoyenne (SPC)** : Composé de fonctionnaires du Congrès et d'experts prestataires externes. Il assure l'organisation, la mise en oeuvre, la facilitation, la logistique de l'Assemblée citoyenne, la supervision du tirage au sort, la coordination de la communication publique, et le suivi des propositions.
    d. **Comité de Garants et d'Évaluation (CGE)** : 7 membres indépendants (experts, chercheurs, coutumiers, citoyens-rapporteurs). Il évalue la qualité et l'intégrité du processus, prévient les conflits d'intérêts, arbitre les désaccords, et contribue au suivi des recommandations.

4. **Composition et fonctionnement de l'Assemblée Citoyenne (AC)**:
    a. **Constitution** : 35 à 54 citoyens (idéalement 54) tirés au sort en deux temps (tirage aléatoire par téléphone, puis stratification selon critères socio-démographiques et culturels des volontaires, avec considération des personnes en situation de handicap et même un représentant des écosystèmes naturels).
    b. **Durée du mandat** : Cycle de 6 mois, réparti en 11 journées de travail et 4 étapes clés (préparation/formation, apprentissage/auditions, co-construction/ délibération, restitution/ droit de suite).
    c. **Apprentissage et articulation** : L'AC consulte experts, élus, institutions, coutumiers, corps intermédiaires, associations, et la population générale.
    d. **Délibération et propositions** : Débats facilités, propositions retenues par consensus ou vote aux 3/5e.
    e. **Restitution publique et droit de suite** : Présentation des propositions en séance plénière du Congrès, débat direct, et un retour officiel sous 6 mois, avec des citoyens-rapporteurs pour le suivi.

5. **Communication et articulation avec le grand public**:
    a. Déploiement d'une **plateforme numérique dédiée** pour les pétitions, consultations, propositions, publications des travaux de l'AC, et ressources pédagogiques.
    b. **Lutte contre la fracture numérique** via boîtes à idées physiques, tablettes en libre accès, stands mobiles.
    c. Développement d'une **identité de communication cohérente et accessible**, campagne de lancement, diversification des formats et canaux (hybride présentiel/visio, infographies, vidéos, médias), communication ciblée et inclusive, équipe éditoriale dédiée, relais locaux, et sensibilisation des jeunes.

6. **Financement, ressources humaines et opérationnelles du DPC**:
    a. **Budget pluriannuel stable** : Renforcé la première année, puis budget de fonctionnement sur 2 ans pour un cycle d'expérimentation complet.
    b. **Équipe dédiée et pluridisciplinaire** : Mixte fonctionnaires/prestataires experts de la participation pour le pilotage, la logistique, la facilitation, la communication, la production de contenus et l'expertise scientifique.
    c. **Rémunération juste des acteurs** : Indemnisation équitable des citoyens tirés au sort (sur base des jurés d'assises), prise en charge des frais logistiques, financement des intervenants extérieurs.
    d. **Budget dédié à la communication et à l'inclusion** : plateforme, campagnes média, création de capsules vidéo pédagogiques
    e. **Stratégies de sobriété et de mutualisation** (locaux publics, réemploi, mutualisation avec d'autres institutions, mobilisation du bénévolat).
    f. **Mobilisation de sources de financement complémentaires** (nationaux et internationaux).

7. **Évaluation et indicateurs de performance du DPC**:
    a. Évaluation de **trois dimensions fondamentales** : qualité de la configuration, bon déroulement du processus, effets produits à court et moyen terme.
    b. **Évaluation structurée, continue et pluraliste** confiée au CGE, avec rapports publics et recommandations d'amélioration.
    c. **Indicateurs multidimensionnels** : Impact législatif et institutionnel (propositions reprises, lois votées, qualité des réponses), impact social (projets mis en œuvre, participation du public), indicateurs opérationnels (taux de présence, respect du calendrier), et légitimité citoyenne (satisfaction des participants, confiance de la population).

En résumé, la mise en place du DPC représente, pour la Nouvelle-Calédonie, une **opportunité de renouveler le pacte démocratique**, et de devenir un **territoire pionnier en matière de démocratie participative** dans le pacifique. Refonder le lien de confiance entre la population et ses institutions, en intégrant l'intelligence collective des citoyens, devrait lui permettre de **co-construire un avenir commun** et un nouveau **projet de société** pour tous ses habitants.

Avec le soutien financier de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
et de l'Organisation internationale de la Francophonie

Assemblée parlementaire de la Francophonie

Organisation internationale de la francophonie