

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Lionel CHERRIER,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président*; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, *vice-présidents*; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Baudouin de Hauteclocque, *secrétaires*; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boikau, Raymond Bouvier, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Séraciat, Edgar Tailhades, Raymond Tarcy, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e légis.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 14), 1980 (tome V) et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (tome III, annexe 9) (1980-1981).

Loi de finances. — Territoires d'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
I. — Présentation générale des crédits des territoires d'outre-mer	7
Les crédits des Territoires d'outre-mer	7
Les interventions des ministères techniques	8
La nécessité de maintenir les crédits des Territoires d'outre-mer à un niveau suffisant au sein du budget de l'Etat	9
II. — La situation politique et institutionnelle	11
A. — Les Nouvelles-Hébrides : l'accession à l'indépendance	11
La protection des droits, des biens et des intérêts des nationaux français	12
Les textes actuels et les propositions de réformes	13
B. — La Nouvelle-Calédonie : une stabilité relative	14
Le rappel des difficultés politiques et institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie	15
Le plan d'action à long terme	16
C. — La Polynésie française : l'application du nouveau statut	17
D. — Les Iles Wallis-et-Futuna : l'application du plan de développement économique	18
III. — Les moyens juridiques du développement économique	19
A. — La réforme foncière en Nouvelle-Calédonie	19
1. La classification des terres	20
2. Les premières réalisations de la réforme foncière	21
3. Le projet d) loi relatif à l'aménagement foncier et à l'établissement rural en Nouvelle-Calédonie	22
B. — La nécessaire clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les territoires	24
1. La politique de la mer	24
L'exploitation de la zone économique	24
2. La politique minière	25
L'opportunité d'abroger la loi du 3 janvier 1979	25
C. — L'aide fiscale aux investissements dans les territoires d'outre-mer	27

	Pages
D. — <i>Les conventions entre l'Etat et les territoires d'outre-mer</i>	27
• <i>La Polynésie française</i>	28
• <i>La Nouvelle-Calédonie</i>	28
<i>Le problème des transports aériens et maritimes</i>	29
<i>Le développement du tourisme</i>	29
IV. — <i>Les actions menées dans le domaine de la justice</i>	31
A. — <i>Le projet de convention pour la prise en charge de l'administration pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie</i>	31
B. — <i>L'extension aux territoires d'outre-mer du Code de procédure pénale</i>	32
C. — <i>L'organisation judiciaire</i>	33
D. — <i>Le nombre des postes de magistrats dans les territoires d'outre-mer</i>	35
V. — <i>Les concours aux communes et groupements de communes des territoires d'outre-mer</i>	37
A. — <i>La solidarité interne aux territoires d'outre-mer</i>	37
• <i>En Polynésie française</i>	37
• <i>En Nouvelle-Calédonie</i>	37
B. — <i>Les aides de l'Etat aux communes et groupements de communes des territoires d'outre-mer</i>	38
1. <i>La dotation globale de fonctionnement</i>	38
2. <i>Les autres concours directs de l'Etat</i>	40
3. <i>Les aides indirectes</i>	42
4. <i>Le projet d'institution d'une dotation globale d'équipement</i>	42
Conclusions : L'opportunité d'instituer une région du Pacifique au sein de la République française	43



MESDAMES, MESSIEURS,

Sur l'initiative du Président Jozeau-Marigné, la commission des Lois a souhaité, cette année, examiner pour avis les crédits des Territoires d'outre-mer.

Votre Commission espère ainsi apporter sa contribution à la discussion de la loi de finances en étudiant plus particulièrement les problèmes qui ressortissent à sa compétence.

En prenant cette initiative, elle confirme, en tout état de cause, l'intérêt qu'elle a toujours porté aux problèmes institutionnels et juridiques qui se posent aux territoires d'outre-mer.

I. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

D'une manière globale, les crédits des Territoires d'outre-mer connaissent un taux d'accroissement proche de 4,2 % si l'on ne compte pas la quote-part « Territoires d'outre-mer » de la section commune.

En ce qui concerne *les services extérieurs des territoires d'outre-mer*, les crédits n'augmentent que de 4,2 % pour passer à 72.476.153 F.

Les subventions aux budgets territoriaux augmentent de 8,4 % environ pour atteindre 146.058.548 F.

Le tableau suivant montre les variations de ces subventions entre les territoires :

Territoires	Crédits votés de 1980		Crédits demandés en 1981 En francs
	En francs	En pourcentage	
Subvention au budget de Wallis-et-Futuna	3.416.611	2,6	3.893.336
Subvention au budget des Nouvelles-Hébrides ..	17.918.692	12,8	10.595.248
Subvention au budget des Terres australes et antarctiques	65.212.920	45,6	73.181.276
Subvention au budget de Nouvelle-Calédonie	3.452.224	2,5	3.653.143
Subvention au budget de Polynésie française	Mémoire	»	Mémoire
Prise en charge de fonctionnaires métropolitains ..	49.995.545	35,7	54.735.545
Total	139.995.992	100,0	146.058.548

Pour ce qui est de la subvention au budget des Nouvelles-Hébrides, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a estimé qu'il n'y avait plus lieu de prévoir un crédit à ce titre dans le budget des Territoires d'outre-mer. L'Assemblée a donc décidé de réduire les crédits de 6.128.000 F.

Pour les autres budgets, il convient de mettre l'accent sur l'importance de la subvention aux Terres australes et antarctiques qui représentent désormais plus de la moitié des subventions.

Les subventions au F.I.D.E.S. subissent une diminution dans la mesure où les autorisations de programme passent de 103.360.000 F en 1980 à 101.860.000 F en 1981 dont 76.380.000 F pour la section générale et 25.480.000 F pour la section des territoires. Pour les crédits de paiement, on constate une évolution identique : ils passent de 101.820.000 F en 1980 à 100.220.000 F en 1981.

Cette diminution peut susciter la surprise, car les interventions de la section générale concerneraient principalement la poursuite des actions jugées prioritaires par le Gouvernement, comme la réforme foncière en Nouvelle-Calédonie, la promotion mélanésienne, ou les équipements de base pour les îles Wallis-et-Futuna.

En outre, le F.I.D.E.S. assure le financement tant du Fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles que du Fonds d'aide au développement des îles de la Polynésie française.

C'est donc à juste titre que l'Assemblée nationale a, sur proposition du Gouvernement, prévu une inscription supplémentaire de 17 millions de francs en autorisations de programme et de 6 millions de francs de crédits de paiement au budget des Territoires d'outre-mer pour le Fonds d'investissement pour le développement économique et social.

Votre commission des Lois ne peut d'ailleurs que se féliciter de cette modification qui tient compte de l'importance du F.I.D.E.S. pour les territoires d'outre-mer.

Quant aux interventions de la section territoriale en 1981, elles ne peuvent être précisées, la gestion de cette section relevant des Assemblées territoriales.

En tout état de cause, la répartition des crédits du F.I.D.E.S. s'est effectuée pour l'année 1979 de la manière suivante :

Section du F.I.D.E.S.	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Wallis-et-Futuna	Nouvelles-Hébrides	T.A.A.F.	Actions communes	Total
Section générale	34.717.203	25.897.470	2.433.300	7.740.155	3.000.000	3.679.496	77.473.624
Section territoriale	8.500.030	12.000.000	3.249.988	»	»	»	23.750.018
Total en francs	43.217.233	37.897.470	5.683.288	7.746.155	3.000.000	3.679.496	101.223.642
Total en pourcentage .	42,7	37,4	5,8	7,6	2,9	3,6	100

Mais, pour apprécier en termes réels l'effort consenti par l'Etat en faveur des territoires, il importe désormais de se référer aux interventions des ministères techniques.

Les dépenses correspondantes atteindraient en effet 2.148 millions de francs, y compris la dotation globale de fonctionnement, ce qui correspond à une augmentation de 19 % environ.

Les progressions les plus importantes concernent l'Éducation et le Travail et la Santé. Il faut en trouver la raison dans les deux conventions passées avec la Nouvelle-Calédonie sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement primaire public et de l'aide sociale en faveur des personnes âgées et des handicapés.

Il faut également signaler l'intervention du ministère de la Justice (+ 22 % environ) et la dotation globale de fonctionnement (+ 18,3 %).

Ainsi se trouve confirmée l'évolution selon laquelle les interventions des ministères techniques deviendraient le droit commun.

Votre commission des Lois considère que cette doctrine qui tend à mettre sur un même plan les territoires d'outre-mer et l'ensemble des collectivités territoriales de la République ne doit pas conduire à méconnaître la spécificité des territoires d'outre-mer tant du point de vue juridique qu'au regard de leur développement économique.

Pour cette raison, il paraît souhaitable que les crédits des Territoires d'outre-mer demeurent au sein du budget de l'Etat à un niveau suffisant pour régler les problèmes particuliers qui se posent à ces territoires.

En d'autres termes, le secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur pour les Départements et Territoires d'outre-mer doit conserver son rôle de coordination des diverses actions menées par les ministères techniques.

II. — LA SITUATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

A. — LES NOUVELLES-HÉBRIDES : L'ACCESSION A L'INDÉPENDANCE

L'archipel des Nouvelles-Hébrides a fait l'objet d'un condominium franco-britannique dans le cadre de protocoles conclus entre la France et la Grande-Bretagne le 20 octobre 1906 et le 6 août 1914. Selon l'article premier de ce dernier texte, « l'archipel des Nouvelles-Hébrides... formera un territoire d'influence commune, sur lequel les sujets et les citoyens des deux puissances signataires jouiront de droits égaux de résidence, de protection personnelle et de commerce, chacune des deux puissances demeurant souveraine à l'égard de ses nationaux... et ni l'une ni l'autre n'exerçant une autorité séparée sur l'archipel ».

Au cours d'une conférence institutionnelle tenue les 18 et 19 septembre 1979, réunissant des représentants des gouvernements français et britannique, le gouvernement néo-hébridais ainsi que d'autres représentants du peuple néo-hébridais, il a été décidé que les Nouvelles-Hébrides deviendraient un Etat indépendant et souverain en 1980 en vertu d'une Constitution établissant les institutions du nouvel Etat.

Par un échange de lettres du 23 octobre 1979 publié au *Journal officiel* des Nouvelles-Hébrides du 2 novembre 1979, les gouvernements français et britannique ont exprimé leur accord sur l'accès à l'indépendance en 1980, la Constitution de l'Etat souverain et indépendant des Nouvelles-Hébrides devant entrer en vigueur le jour de l'indépendance à l'exception des dispositions sur l'élection du premier Président de la République, la constitution de l'Assemblée représentative en comité et l'élection des conseils régionaux de Santo et de Tanna.

L'archipel a accédé à l'indépendance à la date fixée, c'est-à-dire le 30 juillet 1980, sous le nom de « Vanuatu ».

Sans remettre en discussion le principe de la décision prise par les gouvernements français et britannique, on ne peut que regretter les conditions dans lesquelles est intervenue l'indépendance des Nouvelles-Hébrides.

Nul ne peut en effet ignorer les exactions dont ont été victimes certains de nos compatriotes, ni les sévices subis par les Mélanésiens francophones, sans oublier l'intervention des forces militaires d'une puissance étrangère.

On peut également redouter un risque de contagion sur la situation des territoires d'outre-mer, d'autant que le parti au pouvoir a envoyé des représentants à une réunion d'indépendantistes calédoniens.

L'urgence commande de préserver la francophonie et les intérêts français, comme d'assurer une juste indemnisation de nos compatriotes.

Ce douloureux problème concerne d'ailleurs très directement la Nouvelle-Calédonie qui, dans un esprit de solidarité nationale, a accueilli plusieurs centaines de réfugiés.

Il convient de rappeler ici que la loi n° 79-1114 du 22 décembre 1979 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures rendues nécessaires par l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, en particulier *pour la protection des droits, des biens et des intérêts des nationaux français.*

En vertu de cette habilitation, le Gouvernement a pris trois ordonnances le 5 septembre 1980.

Selon la première ordonnance, les Français domiciliés sur le territoire du Vanuatu à la date du 30 juillet 1980 conservent leur nationalité quelle que soit leur situation au regard de la nationalité du Vanuatu. De même, les étrangers qui étaient soumis au régime juridique applicable aux ressortissants français pourront par décret, même s'ils continuent à résider sur le territoire du Vanuatu, être naturalisés français ou être réintégrés dans la nationalité française selon les conditions prévues par le Code de nationalité, sous la réserve qu'ils aient présenté une demande avant le 1^{er} octobre 1980. Cette ordonnance règle également la situation des personnes françaises par acquisition, qui auraient perdu leur nationalité en acquérant par mesure individuelle la nationalité néo-hébridaise.

La seconde ordonnance, qui porte le numéro 80-704, étend les dispositions de la loi sur l'accueil et la réinstallation des Français d'outre-mer qui, à partir du 5 octobre 1979, ont quitté les Nouvelles-Hébrides pour s'installer sur le territoire national.

La dernière ordonnance concerne les personnels français des Nouvelles-Hébrides, qu'ils aient été fonctionnaires du cadre local à la Résidence de France ou agents de l'administration conjointe du condominium. Ces fonctionnaires pourront être intégrés sur leur demande, s'ils n'ont pas bénéficié d'une liquidation de leurs droits acquis, dans la Fonction publique nationale. Quant aux agents non titulaires employés à titre précaire, ils pourront bénéficier d'une priorité de recrutement dans les administrations de l'Etat.

Mais le problème le plus grave demeure celui de l'indemnisation des préjudices subis par les ressortissants français des Nouvelles-Hébrides, notamment dans le domaine foncier.

A ce sujet, la Constitution de la République des Nouvelles-Hébrides prévoit que toutes les terres situées sur le territoire de la République appartiennent aux propriétaires coutumiers indigènes et à leurs descendants. Qui plus est, seuls les citoyens indigènes de la République ayant acquis leurs propriétés selon un système reconnu de tenure foncière détiennent les droits de propriété perpétuelle sur ces propriétés. Une seule disposition concerne le dédommagement des personnes lésées, les critères de ce dédommagement devant être fixés par le Parlement.

Malgré les assurances du Gouvernement français, certaines terres qui avaient fait l'objet d'une immatriculation au profit des ressortissants français ont été occupées par les Néo-Hébridais, sans attendre l'adoption de la loi foncière pourtant prévue par la Constitution.

Ainsi que l'a montré l'excellente étude de M. le Professeur Delvolvé les ressortissants français, victimes de spoliation, n'ont aucune possibilité de recours juridictionnel compte tenu des difficultés d'engager en cette matière la responsabilité de la puissance publique. Pour l'heure, les ressortissants français des Nouvelles-Hébrides ne peuvent donc invoquer que le bénéfice des dispositions prévues par la loi du 26 décembre 1961 et qui tendent à des concours destinés à les intégrer dans les structures économiques et sociales de la nation.

Mais les avantages de cette loi se résument en fait à de simples mesures de première urgence et ne permettront pas de régler les problèmes d'insertion dans la communauté nationale et ceux concernant l'indemnisation des réfugiés.

C'est pourquoi il paraît souhaitable d'obtenir qu'une nouvelle ordonnance vienne compléter les mesures déjà prises par le Gouvernement afin, en les adaptant, d'étendre aux réfugiés du Vanuatu les dispositions :

- de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970,
- du décret n° 77-1010 du 7 septembre 1977,
- de la loi n° 78-1 du 2 janvier 1978,

qui ont enfin réglé le problème des indemnisations des Français rapatriés d'outre-mer dans le cadre de la solidarité nationale.

En outre, les avantages prévus devraient être étendus aux personnes physiques ou morales qui sont susceptibles de se réinstaller dans les territoires d'ou re-mer.

De même, les plafonds prévus il y a plusieurs années pour les prêts de réinstallation et pour l'indemnisation des biens devraient être actualisés afin de tenir compte de l'inflation.

Le champ d'application dans le temps devrait être assez étendu pour permettre d'éviter la forclusion si de nouveaux départs se produisaient en raison des conditions de vie au Vanuatu.

Enfin, la loi prévoit un droit à indemnisation pour les seuls actionnaires ayant résidé habituellement pendant une période de trois années avant leur départ des territoires concernés. Dans la mesure où beaucoup de sociétés du Vanuatu sont dirigées et administrées par des administrateurs et actionnaires calédoniens, il serait souhaitable que le droit à indemnisation soit établi d'une manière moins restrictive.

Quoi qu'il en soit, les Nouvelles-Hébrides figurent peut-être pour la dernière fois au budget des Territoires d'outre-mer pour des crédits qui ont été réduits par l'Assemblée nationale d'une somme de 6.812.000 F. Ces crédits ont pour objet de liquider la situation de l'ancien condominium. Il s'agit en premier lieu de permettre le remboursement au gouvernement Vanuatu des sommes versées par avance aux agents français de l'administration conjointe. Le Gouvernement doit ensuite assurer la rémunération et les frais de rapatriement de fonctionnaires intégrables dans la Fonction publique métropolitaine. Enfin, il y a lieu de couvrir les frais de fonctionnement du service liquidateur des Nouvelles-Hébrides jusqu'au 30 juin prochain.

B. — LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UNE STABILITÉ RELATIVE

Votre commission des Lois croit utile, lors du débat budgétaire, de rappeler les difficultés politiques et institutionnelles que la Nouvelle-Calédonie a connues ces dernières années.

En octobre 1978, lors de la discussion budgétaire qui s'était traduite par le refus de l'Assemblée territoriale de prendre en considération une réforme de la fiscalité, les membres du Conseil de gouvernement R.P.C.R., dont le Vice-président, donnèrent leur démission. Par la suite, le Conseil de gouvernement était renversé par une motion de censure déposée par les conseillers territoriaux des partis de la majorité nationale R.P.C.R. et centristes, procédure qui ne peut être utilisée qu'une fois par an selon les termes de l'article 38 du statut.

L'élection le 15 novembre 1978 portait au Conseil de gouvernement une nouvelle équipe dont la majorité était constituée par l'Union calédonienne de tendance autonomiste et le Parti socialiste calédonien.

Le nouveau Conseil de gouvernement ne disposant d'aucune majorité stable au sein de l'Assemblée territoriale, il s'ensuivit très rapidement une paralysie des institutions. Le Gouvernement prit le 20 mars 1979 un arrêté de suspension en vertu de l'article 6 du statut qui autorise une telle mesure « lorsque le fonctionnement régulier des pouvoirs publics territoriaux est menacé d'une manière grave et immédiate ».

Dans le souci de mettre fin au blocage des institutions, la loi du 24 mai 1979 a apporté plusieurs modifications au statut de ce territoire. Afin de limiter l'émiettement des formations politiques, les listes recueillant moins de 7,5 % des voix sont exclues de la répartition des sièges à l'Assemblée territoriale de même que les dépenses engagées en vue de la campagne électorale ne sont pas remboursées aux listes qui n'ont pas obtenu 5 % des suffrages. Mais surtout, l'élection au Conseil de gouvernement doit avoir lieu non plus à la représentation proportionnelle, mais au scrutin majoritaire.

A la requête de l'Assemblée territoriale, le Parlement a saisi cette occasion, sur la proposition du Sénat, pour aligner le statut de la Nouvelle-Calédonie sur celui de la Polynésie en insérant des dispositions nouvelles relatives aux conventions passées entre l'Etat et le territoire pour financer les investissements économiques et sociaux ou participer au fonctionnement des services territoriaux.

En dernier lieu, la loi du 24 mai 1979 a donné au Conseil des ministres la faculté de dissoudre l'Assemblée territoriale et le Conseil de gouvernement, ce qui n'était possible antérieurement que sous certaines conditions.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du groupe R.P.R. introduisant dans cette même loi une disposition mettant fin aux pouvoirs de l'Assemblée territoriale élue en septembre 1977. Cette disposition, dangereuse pour l'avenir du Territoire, fut par trois fois rejetée par le Sénat. Elle fut en dernier ressort votée par l'Assemblée nationale sans qu'il y ait pu avoir un accord entre les deux chambres sur ce point. Il s'ensuivit de nouvelles élections selon les modalités prévues par la réforme électorale. Le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et la Fédération pour une nouvelle société calédonienne obtinrent respectivement 15 et 7 sièges, soit 22 sièges de tendance nationale, contre 14 au Front indépendantiste.

Il en résulte que le Conseil de gouvernement élu le 6 juillet 1979 a bénéficié d'une composition homogène.

Pour certains, la mise en œuvre de la réforme de 1979 a contribué à réaliser une clarification politique et institutionnelle en Nouvelle-Calédonie.

Cette conception semble par trop optimiste, car il faut rappeler que les autonomistes modérés, profondément déçus par le vote de ce texte, ont immédiatement rejoint les mouvements indépendantistes et ont créé un Front indépendantiste qui regroupe une grande majorité de l'ethnie mélanésienne.

Le Front indépendantiste qui a tout de même obtenu 35 % des suffrages, rassemblant près de 82 % des voix des électeurs mélanésiens, a porté le problème de l'indépendance devant les instances internationales.

Enfin, les dernières discussions qui ont eu lieu à l'Assemblée territoriale montrent, si besoin en était, que la question du statut demeure toujours à l'ordre du jour et que la majorité actuelle, dont le seul point de convergence est d'être contre l'indépendance, reste extrêmement fragile.

Sur le plan socio-économique, l'élément le plus important de ces deux dernières années a été l'adoption par l'Assemblée territoriale, le 21 février 1979, d'un plan d'action à long terme.

Parmi les vingt-trois points d'avenir, figurent le problème foncier et la volonté de mettre en valeur le caractère pluriethnique du territoire calédonien.

Afin d'assurer la coexistence harmonieuse des différentes ethnies, d'importantes mesures économiques, sociales ou culturelles ont été envisagées.

Il faut tout particulièrement signaler la mise en œuvre de la réforme foncière. Le Gouvernement, après deux années d'expérience, a décidé de déposer sur le bureau du Sénat un projet de loi relatif à l'aménagement foncier et à l'aménagement rural en Nouvelle-Calédonie.

La réalisation de ce plan à long terme devrait contribuer à créer un nouveau climat de confiance et de compréhension mutuelles au sein de la communauté calédonienne, tout en assurant le progrès économique et social de ce territoire.

C. — LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : L'APPLICATION DU NOUVEAU STATUT

La situation politique et institutionnelle de la Polynésie est caractérisée par un bon fonctionnement du statut, tel qu'il résulte de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977.

Selon l'article 3 de cette loi, le Conseil de gouvernement comprend le haut-commissaire, chef du territoire, président, un vice-président et six membres qui portent le titre de conseillers de gouvernement.

En cas d'absence ou d'empêchement du haut-commissaire, c'est au vice-président que revient la présidence du Conseil de gouvernement. En outre, le vice-président exerce la présidence effective pour toutes les affaires de compétence territoriale, le haut-commissaire assistant aux séances et ayant la faculté de prendre la parole.

Les conseillers de gouvernement sont élus par l'Assemblée territoriale parmi ses membres ou hors de son sein, au scrutin de liste majoritaire, sans panachage ni vote préférentiel.

Au cours de la présente année, M. Gaston Flosse, député de ce territoire, a déposé une proposition de loi tendant à modifier le statut de la Polynésie française. Pour l'essentiel, le Président du Conseil de gouvernement, fonction qu'occupe actuellement le haut-commissaire, serait élu et non plus nommé et les conseillers de gouvernement disposeraient d'attributions leur conférant le rôle de véritables ministres. Jusqu'à présent, cette proposition n'a pas rencontré un écho favorable car l'application du statut actuel semble donner satisfaction.

Il faut encore rappeler que l'innovation du statut de 1977 par rapport au droit antérieur a consisté en une énumération *limitative* des compétences susceptibles d'être exercées par l'Etat. Toutes les autres matières relèvent du territoire qui a ainsi une compétence de droit commun.

Enfin, le statut de 1977 a été à l'origine de la politique de conventions passées entre l'Etat et le territoire. A la demande du territoire, l'Etat peut, en effet, apporter dans le cadre des lois de finances son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux. L'Etat peut également participer au fonctionnement des services territoriaux soit par détachement de personnel soit sous forme d'aide financière. La politique conventionnelle a connu un grand succès, à tel point que les conventions tendent à devenir l'instrument privilégié des relations entre l'Etat et le territoire; plus de vingt-trois conventions ont été signées à ce jour.

D. — LES ILES WALLIS-ET-FUTUNA : L'APPLICATION DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les îles Wallis-et-Futuna sont soumises à la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 qui a substitué le statut de territoire d'outre-mer à celui de protectorat.

Ce statut a été modifié par la loi n° 78-1018 du 18 octobre 1978 qui, d'une part, supprime la possibilité pour l'Etat d'intervenir par décret en matière foncière, d'autre part abroge l'interdiction de cumuler les indemnités de conseiller territorial et de chef de village ou de chef coutumier.

Le statut semble faire preuve de son efficacité et ce territoire se consacre pleinement à la mise en œuvre du plan de développement approuvé l'an dernier et qui met l'accent notamment sur la valorisation des activités agricoles, artisanales et touristiques.

Mais il serait souhaitable que les élus territoriaux soient davantage associés aux décisions du territoire.

* *

Qu'il s'agisse de la Polynésie, de Wallis-et-Futuna et dans une moindre mesure, de la Nouvelle-Calédonie, l'évolution politique et institutionnelle des territoires d'outre-mer devrait favoriser la réussite des plans de développement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre en collaboration avec la métropole.

III. — LES MOYENS JURIDIQUES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

A. — LA RÉFORME FONCIÈRE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Parmi les vingt-trois points d'avenir du plan de développement économique et social figure la réforme foncière.

A la vérité, ce problème doit être envisagé sous un double aspect.

Il s'agit tout d'abord de favoriser le développement des activités agricoles ou la mise en valeur de terres peu ou mal exploitées.

Mais surtout la réforme foncière apparaît, dans l'esprit de ses promoteurs, comme le moyen de consolider les droits patrimoniaux des différentes ethnies vivant sur le territoire et tout particulièrement des Mélanésiens qui doivent retrouver les terres dont ils ont besoin.

Ainsi que M. Raynal l'a indiqué au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, les Mélanésiens entretiennent avec le sol une relation qui fait appel au sacré. Selon l'analyse d'un ancien secrétaire général de la Nouvelle-Calédonie, « pour un Mélanésien, la terre est bien plus que son cadre de vie et le sol qui le nourrit ; elle est la terre des ancêtres, un prolongement de lui-même, auquel l'attachent des liens affectifs, symboliques et mystiques extrêmement forts. Elle est une partie de lui-même. Or, c'est de ce bien le plus précieux, de cet élément fondamental de son organisation sociale et psychologique que la colonisation l'a gravement spolié au siècle dernier. En le dépossédant de 40.000 hectares et en l'obligeant à se réfugier dans la montagne ou à descendre au bord de la mer, l'administration l'a cantonné dans des terres dites de réserve. Les Mélanésiens n'ont pas oublié ce qu'ils considèrent comme un vol et ressentent encore comme une blessure ».

1. La classification des terres.

Pour montrer la nécessité d'un aménagement foncier, il suffit de rappeler que 12 % à peine du territoire néo-calédonien est formé de terres cultivables.

Le sol est soumis à trois régimes juridiques différents.

Les *réserves autochtones* dont plus de la moitié se trouvent dans les îles constituent une propriété collective, inaliénable et incessible. Les Mélanésiens qui y vivent sont organisés en tribus, lesquelles se regroupent au niveau du district. A chacun de ces deux niveaux correspond un responsable, petit chef pour les premières, grand chef pour le second. De plus les brigades de gendarmerie installées au niveau communal sont chargées des tâches de tutelle et de secrétariat des délibérations des conseils mélanésiens. La question est de savoir si le statut coutumier constitue ou non un obstacle à la mise en valeur agricole, dans la mesure notamment où ces terres ne peuvent servir de garantie à des emprunts contractés par des agriculteurs.

Les terres appartenant au *domaine* représentent l'essentiel du territoire, mais seules les locations domaniales présentent un intérêt du point de vue agricole.

Les terres faisant l'objet d'une appropriation privative ont la meilleure valeur agricole.

Comme le montre le tableau suivant, il n'existe pas d'écart considérable entre les réserves autochtones et les terres appartenant en propre à des particuliers.

Modes de répartition des terres	Ensemble du territoire		Grande-Terre seulement	
	En hectares	En pourcentage	En hectares	En pourcentage
Réserves autochtones	372.000	19,5	163.000	9,6
Locations domaniales	142.000	7,5	142.000	8,3
Domaine non loué	960.000	50,4	960.000	56,6
Appropriation privée	432.000	22,6	432.000	25,5
Total	1.996.000	100,0	1.697.000	100,0

2. Les premières réalisations de la réforme foncière.

En 1977, le Gouvernement a proposé au territoire de la Nouvelle-Calédonie, qui est seul compétent en matière foncière, une politique visant notamment à racheter certaines terres faisant l'objet de revendications de la part des collectivités mélanésiennes ou particulièrement intéressantes pour leur mise en valeur. En outre, cette politique devait tendre à favoriser la création d'exploitations familiales, en particulier pour la culture du café ou l'installation d'exploitations modernisées à haut rendement.

Dans la mise en œuvre de cette politique, le territoire recevait l'assurance de l'aide de l'Etat.

Au titre de 1978, deux propriétés privées représentant 1.025 hectares ont été acquises sur crédit F.I.D.E.S. pour un coût de 2.365.000 F, auxquels se sont ajoutés 1.663.750 F, pour un programme de défrichement et de désenclavement.

En 1979, après le vote par l'Assemblée territoriale du plan de développement à long terme, les actions menées en matière de réforme foncière ont été intensifiées et élargies.

Le programme de réforme foncière en Nouvelle-Calédonie portait sur 8 000 hectares dont 1.500 hectares de propriétés privées à acquérir et 6.500 hectares de terrains appartenant au territoire.

En ce qui concerne les moyens mis en œuvre, l'Etat a apporté son concours pour les acquisitions par l'octroi d'un crédit de 1.430.000 F inscrit à la section générale du F.I.D.E.S. Un concours financier de l'Etat a été mis en place en 1979 à hauteur de 4.070.000 F sur les dotations du F.I.D.E.S. pour la réalisation des études et travaux d'accompagnement préalables à la remise aux bénéficiaires des terrains aménagés.

Sur les 8.000 hectares, 6.000 hectares environ ont été redistribués dont 3.759 hectares sous forme d'agrandissement de réserves et 2.250 hectares sous le régime du droit commun.

Parallèlement, le territoire a procédé à l'acquisition de 867 hectares sur les ressources du Fonds de rachat des terres.

En 1980, le programme de réforme foncière porte sur 12.890 hectares; le total comprend 7.920 hectares de terres acquises et 4.970 de terres appartenant au territoire. Ce programme a été financé par le F.I.D.E.S. pour 4,5 millions de francs et pour 2,9 millions de francs par le Fonds de rachat des terres. De plus, 4,5 millions de francs ont été dépensés, au titre de l'assistance technique, en vue de la mise en valeur de terres.

Pour 1981, le réaménagement concernerait 12.000 hectares dont 3.000 seront mis en valeur pour un coût total de 24 millions de francs.

Selon les prévisions, c'est environ 40.000 *hectares* qui devraient faire, d'ici 1984, l'objet de la réforme foncière pour un coût total de 96 *millions de francs*.

Mais cette politique a naturellement trouvé ses limites dans la diminution des terres à vendre.

Enfin, on constate en 1980 que la part des terres à acquérir par rapport aux terrains appartenant au territoire passe à 61 % contre 19 % en 1979 pour le motif que le territoire a cédé la plus grande partie de ses terres utilisables.

L'ampleur des opérations envisagées d'ici 1984 explique donc que le Gouvernement ait déposé ces derniers jours un projet de loi renforçant les prérogatives du territoire en matière d'aménagement foncier et d'établissement rural.

3. Le projet de loi relatif à l'aménagement foncier et à l'établissement rural en Nouvelle-Calédonie.

Conformément aux dispositions de la loi du 28 décembre 1976, ce projet de loi a été soumis à l'Assemblée territoriale qui, lors de sa séance du 2 septembre 1980, a donné un avis favorable, moyennant certaines modifications, par 18 voix pour, 14 contre et 2 abstentions.

Selon le texte proposé, les opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural doivent tendre à la mise en valeur des sols incultes ou insuffisamment exploités dont la situation est contraire aux intérêts économiques de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, en vue de constituer des exploitations à vocation agricole, pastorale, forestière ou de développement des activités agro-alimentaires.

Elles peuvent tendre au transfert à toutes personnes publiques ou privées, à toutes collectivités ou tous groupements relevant tant du droit commun que du droit particulier local, des droits fonciers qui leur sont nécessaires pour leurs besoins économiques propres, les collectivités ou groupements de droit particulier étant définis par l'Assemblée territoriale.

Elles peuvent également tendre au transfert de droits fonciers dont les autorités compétentes du territoire constateront après une procédure

contradictoire qu'ils sont nécessaires aux collectivités ou groupements relevant du droit particulier local pour sauvegarder leur organisation traditionnelle.

L'ensemble de ces opérations, qui devront être exécutées dans les dix ans suivant la promulgation de la loi, devraient provenir soit de cessions du domaine privé de l'Etat, soit d'acquisitions amiables.

Mais surtout, le projet de loi a pour objet d'instituer au profit du territoire un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole d'une certaine superficie situés en zone rurale fixée par délibération de l'Assemblée territoriale.

Le texte présenté permet également l'application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, si l'acquisition de terres situées en zone rurale et nécessaires à l'exécution du programme de réforme foncière n'a pu être effectuée à l'amiable ou selon la technique du droit de préemption.

Le projet de loi confirme par ailleurs que les modalités d'attribution des terres sont fixées par l'Assemblée territoriale, la loi se bornant à préciser que les attributaires qui ont conservé le statut personnel ont le choix entre le régime de droit commun et le statut coutumier.

Sans préjuger les conclusions qui seront présentées par la commission des Lois lors de l'examen de ce texte, il convient de s'interroger dès maintenant sur les moyens de financement de ce programme pluriannuel de réforme foncière.

Sur ce point, le projet de loi dispose dans son article 2 que l'Etat concourt à la réalisation des opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural; à cette fin, l'Etat passerait avec le territoire des conventions en application de l'article 7 du statut, tel qu'il a été modifié par la loi du 24 mai 1979.

Il en résulterait que la réforme foncière ne serait plus financée par le F.I.D.E.S., dont les crédits d'ailleurs ne suffiraient point, mais par le budget des ministères techniques, en particulier le ministère de l'Agriculture.

En effet, le territoire n'a pas les moyens d'assurer lui-même l'exécution des dispositions proposées. Il importe donc que l'adoption du projet de loi soit accompagnée d'un engagement ferme de l'Etat de fournir aux autorités territoriales l'aide financière et technique indispensable au succès de la réforme, sous peine de décevoir l'attente des différentes ethnies de la Nouvelle-Calédonie.

B. — LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES

1. La politique de la mer.

La mise en valeur des zones économiques des T.O.M. du Pacifique (environ 7,7 millions de kilomètres carrés) implique de la part de l'Etat et des territoires concernés une politique concertée de développement.

Aussi une conférence sur la mer a-t-elle été organisée à Nouméa du 16 au 20 septembre 1979 pour que l'Etat, les territoires et les organismes intéressés examinent un plan d'utilisation des ressources de la mer.

A l'issue de ce colloque, dix-sept recommandations ont été élaborées; l'une d'entre elles met l'accent sur l'opportunité de préciser davantage l'interprétation des statuts pour la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire.

En ce qui concerne la Polynésie, l'article 62 du statut de 1977 énumère limitativement les attributions relevant de l'Etat, de telle sorte que la compétence territoriale est de droit commun.

Mais l'avant-dernier alinéa de cet article maintient au profit de l'Etat les droits de souveraineté sur son domaine public, terrestre, maritime et aérien, l'exploitation des richesses naturelles maritimes restant de la compétence du territoire.

Cette disposition ambiguë a donné lieu à des difficultés d'interprétation.

En effet, le statut n'est applicable que dans les limites de la collectivité territoriale; or la zone économique ne fait pas partie intégrante du territoire sur lequel la collectivité territoriale peut exercer ses compétences.

Votre commission des Lois estime nécessaire de régler ce problème qui a une incidence directe sur l'octroi des titres miniers, autorisations de prospections préalables, permis exclusifs de recherches, permis d'exploitation ou concessions de mines.

Cette clarification des compétences passe d'ailleurs par une extension des compétences territoriales: il y a lieu de confirmer que la réglementation du territoire est applicable de droit aux sol et sous-sol de la mer, conformément à l'article 62 du statut de 1977.

Le problème est encore plus grave pour la Nouvelle-Calédonie, car l'article 7 du statut de 1976 range parmi les domaines relevant de la compétence de l'Etat le domaine public maritime et aérien.

Sur ce point, votre commission des Lois juge opportun d'aligner le statut de la Nouvelle-Calédonie sur celui de la Polynésie, en consacrant notamment les droits du territoire sur le sol et le sous-sol dans la limite des eaux territoriales.

2. La politique minière.

Nul ne peut ignorer l'importance pour la Nouvelle-Calédonie des mines de nickel. Mais le marché du nickel connaît une crise grave, aux causes multiples, et le Gouvernement s'attache à promouvoir la diversification minière du territoire afin de rechercher des substances autres que le cobalt et le nickel dont les gisements sont considérés comme suffisamment connus.

Un frein au développement de l'industrie minière est constitué par l'application de la loi n° 69-4 du 3 janvier 1969 modifiant la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie. Les dispositions de cette loi attribuent compétence exclusive à l'Etat pour les gîtes de nickel, de chrome et de cobalt.

Votre commission des Lois déplore cette dérogation aux dispositions générales sur les demandes de permis de recherche. En Nouvelle-Calédonie, en ce qui concerne le nickel, le chrome et le cobalt, l'autorisation personnelle minière est délivrée par décision du ministre de l'Industrie, sur proposition du haut-commissaire. De même, la cession de permis de recherche, l'attribution, l'association, la cession et l'extension de permis d'exploitation ainsi que celles de concessions, toute modification du contrôle des sociétés titulaires de titres miniers et tout transfert à un tiers du droit de disposer de tout ou partie de la production sont autorisés ou prononcés selon une procédure identique.

Cette centralisation est excessive, d'autant qu'elle peut retarder l'exploitation de tels minerais.

Pour cette raison, la commission des Lois estime urgent d'abroger cette loi pour consolider les prérogatives du territoire.

Les permis de recherches et les concessions ou permis d'exploitation devraient donc être accordés par arrêté de Conseil de gouvernement en Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie.

Le Gouvernement ne semble pas favorable à une modification ou à une abrogation de la loi du 3 janvier 1969.

A tout le moins serait-il nécessaire que le territoire engage avec l'Etat et avec le Bureau de recherche géologique et minière (B.R.G.M.) des discussions pour des conventions réglant dans l'avenir ces opérations.

Quoi qu'il en soit, le régime du sol comme du sous-sol doit ressortir à la compétence territoriale, comme le prévoit le statut de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie.

En ce qui concerne la fiscalité minière, il faut rappeler que l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie, par deux délibérations votées les 9 et 10 juillet 1975, a institué un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises minières ainsi qu'un prélèvement complémentaire.

L'entrée en vigueur de cette réforme fiscale a été subordonnée à l'approbation par l'Assemblée territoriale d'un protocole entre l'Etat et le territoire sur les modalités de fonctionnement d'une Caisse de stabilisation des recettes provenant des activités de la métallurgie des minerais dont le but est de garantir au territoire un niveau minimal de recettes fiscales correspondant à un tonnage et un cours déterminés pour les minerais et produits de fusion sur les bases de l'ancienne fiscalité minière. Le versement de l'Etat à la Caisse de stabilisation des recettes constitue pour le budget territorial une avance définitive.

Le régime fiscal de 1975 a constitué sans nul doute un progrès important vers une fiscalité moderne, tout en assurant au territoire autant de recettes que l'ancien régime fiscal.

Toutefois, la garantie de l'Etat ne s'exercerait, aux termes du protocole, que jusqu'à 1982. Ainsi, l'Etat et le territoire conviendront en 1982, au regard des résultats constatés au titre des deux exercices précédents, des dispositions complémentaires qui paraîtraient nécessaires et notamment la prolongation de la garantie de l'Etat.

Votre commission des Lois a interrogé le secrétariat des D.O.M.-T.O.M. sur le sort qui serait réservé à ce protocole.

Il résulte des réponses faites au questionnaire que le Gouvernement envisage la possibilité de prolonger la garantie de l'Etat, sans pour autant anticiper sur les aménagements qui devront être apportés compte tenu de l'expérience.

C. — L'AIDE FISCALE AUX INVESTISSEMENTS DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Il convient de rappeler que la loi de finances pour 1980 a abrogé l'article 238 *bis* H du Code général des impôts afin d'introduire *pour les départements d'outre-mer* un nouveau régime d'exonération; selon cette disposition, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou assujetties à un régime réel d'imposition peuvent déduire de leurs résultats imposables une somme égale à la moitié du montant total des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer à l'occasion de la création ou de l'extension d'exploitations appartenant aux secteurs industriel, hôtelier ou de la pêche.

On a prétendu que cette abrogation avait eu pour effet de supprimer le régime fiscal d'aide à l'investissement applicable aux territoires d'outre-mer. En réalité, l'aide fiscale aux investissements a été étendue aux territoires d'outre-mer par la loi de finances pour 1975 et ce régime a d'ailleurs été prorogé jusqu'au 31 décembre 1980 par la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 qui constituait la loi de finances pour 1978.

En d'autres termes, l'abrogation de l'article 238 *bis* H a supprimé le seul régime applicable aux départements d'outre-mer mais non l'article de la loi de finances pour 1975 qui l'a étendue aux territoires d'outre-mer. Quoi qu'il en soit, il importe de proroger les dispositions d'incitation fiscale actuellement en vigueur.

Tel est l'objet d'un amendement présenté par M. Millaud et votre Rapporteur qui a été adopté par le Sénat avec l'accord du Gouvernement lors de la discussion des articles de la première partie.

D. — LES CONVENTIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Selon l'article 69 du statut de 1977 de la Polynésie française, l'Etat peut, à la demande du territoire, apporter dans le cadre des lois de finances son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux, notamment aux programmes de formation et de promotion.

Les modalités de ces concours sont fixées pour chaque opération ou groupe d'opérations connexes par des conventions qui définissent notamment les conditions de préparation, d'exécution, de financement et de contrôle.

La politique de conventions entre l'Etat et le territoire de la Polynésie française a connu un grand succès.

A ce jour, vingt-trois conventions ont été ratifiées par l'Assemblée territoriale et signées par les différents ministères techniques. Sur le plan financier, les conventions signées ont apporté au budget territorial 1980 quelque 70 millions de francs.

Au cours des dernières années, la politique conventionnelle se fondait sur les préoccupations suivantes :

- 1^o résorber les contentieux qui existent entre l'Etat et le territoire;
- 2^o faire jouer la solidarité nationale dans le budget de fonctionnement, notamment en ce qui concerne la prise en charge par l'Etat des personnels techniques du Service de santé, de l'Institut de la statistique, etc.);
- 3^o faire participer l'Etat à une couverture sociale qui se veut identique à celle en vigueur en métropole;
- 4^o faire participer l'Etat aux dépenses d'infrastructures propres à favoriser le décollage économique et à désenclaver les archipels.

Compte tenu de l'adoption par l'Assemblée territoriale du plan de développement, la politique conventionnelle devrait se donner un objectif plus ambitieux en favorisant le développement économique de ce territoire.

La technique des conventions conclues entre l'Etat et le territoire a été étendue au territoire de la Nouvelle-Calédonie par la loi de 1979 afin de faciliter le financement d'investissements économiques et sociaux et la participation de l'Etat au fonctionnement des services territoriaux.

Jusqu'à ce jour, plusieurs conventions sont entrées en vigueur. A titre d'exemple, une convention a été passée le 10 juillet 1979 pour organiser la répartition entre l'Etat et le territoire des frais de transports scolaires, sans oublier la prise en charge par l'Etat des dépenses de l'enseignement primaire public.

De même, dans le cadre du projet de loi sur la réforme foncière, le Gouvernement a prévu que l'effort financier résultant de cette réforme ferait l'objet d'une convention passée entre le territoire et l'Etat.

D'une manière plus générale, les conventions entre l'Etat et les territoires devraient constituer le mode normal de relations entre l'Etat et le territoire pour la réalisation des plans de développement économique que les territoires d'outre-mer ont décidé de mettre en œuvre.

Il en est ainsi en matière de tourisme. Le Colloque de Papeete (mars 1979) a mis l'accent sur la nécessité de concevoir le développement du tourisme dans le cadre d'un plan à moyen terme concerté avec l'Etat.

En ce qui concerne les transports aériens, de nombreuses critiques ont été adressées à l'encontre du monopole de la compagnie U.T.A. pour assurer les dessertes entre la métropole et les territoires du Pacifique. Le Gouvernement ne semble pas désireux de remettre en cause ce monopole. Dans ce domaine des dessertes internationales, l'habitude veut que les Etats échangent entre eux des droits de trafic qui seront exploités par leurs compagnies nationales désignées. Mais la négociation d'un accord de trafic ne signifie pas nécessairement que les droits correspondants seront exploités et il faut regretter que les compagnies américaines aient renoncé à assurer les lignes qui leur revenaient. Il y a donc lieu d'encourager les initiatives nouvelles en faisant mieux connaître les intérêts économiques et touristiques des territoires français du Pacifique. C'est ainsi que la compagnie Thai vient d'obtenir récemment des droits de trafic Bangkok-Manille-Nouméa. Cet exemple devrait être renouvelé afin que le transport aérien contribue à la réussite des objectifs du territoire.

Le Colloque de Papeete a été à l'origine d'une intervention directe de la Direction du tourisme en faveur des territoires d'outre-mer qui s'est concrétisée par la signature de trois conventions d'assistance technique (mise à la disposition d'un assistant technique en Nouvelle-Calédonie, conventions générales d'assistance technique en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

Quoi qu'il en soit, la politique de conventions est appelée à jouer un rôle de plus en plus important. Elle préfigure, en effet, sur le plan économique l'idée d'association qui devra prévaloir un jour au sein de la République française dans les relations entre l'Etat et les territoires d'outre-mer.

IV. — LES ACTIONS MENÉES DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE

Selon le statut de la Nouvelle-Calédonie, le domaine de la compétence de l'Etat comprend la justice et l'organisation judiciaire, le droit pénal ainsi que la procédure pénale.

Pour la Polynésie française, l'article 62 du statut range parmi les compétences de l'Etat la justice et l'organisation judiciaire, à l'exclusion des frais de justice, le droit pénal et la procédure pénale.

Mais dans ces deux territoires l'administration pénitentiaire relève de la compétence des organes territoriaux.

A. — LE PROJET DE CONVENTION POUR LA PRISE EN CHARGE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Un projet de convention portant sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de personnel et de matériel de l'Administration pénitentiaire territoriale, soit 106.409.000 C.F.P. pour 1981, a été présenté au Gouvernement.

Selon les termes de ce projet, le personnel bénéficierait d'un reclassement indiciaire afin de se rapprocher de la grille métropolitaine.

Le ministère de la Justice ayant donné son accord de principe à ce projet, rien ne devrait plus s'opposer à l'entrée en vigueur de cette convention.

B. — L'EXTENSION AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

Lors de la dernière session, le Parlement a adopté un projet de loi posant le principe de l'applicabilité aux territoires d'outre-mer du Code de procédure pénale.

Mais, dans une décision du 22 juillet 1980, le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi non conforme à la Constitution au motif que les assemblées territoriales n'avaient pas été consultées.

Aussi, le Gouvernement a-t-il déposé un nouveau projet de loi reprenant pour l'essentiel les dispositions adoptées par le Parlement.

L'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna a, au préalable, émis le 25 août 1980 un avis favorable au projet de loi tel qu'il avait été adopté par le Parlement. Il en a été de même de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française le 27 août 1980 et de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie le 29 août 1980.

Leurs avis ont été assortis d'observations. C'est ainsi que la disposition permettant au juge forain d'assurer des fonctions de juge d'instruction et de juge des affaires instruites ne serait pas applicable en Nouvelle-Calédonie. De même, les délais de citation prévus seraient modifiés pour tenir compte d'une création d'une section de tribunal aux îles Marquises. Le délai d'entrée en vigueur de la loi a été ramené de six mois à trois mois, ce qui témoigne de l'intérêt que les territoires d'outre-mer portent à cette réforme.

D'une manière plus générale, le projet de loi pose le principe de l'extension aux territoires d'outre-mer du Code de procédure pénale.

Mais, sans oublier les dispositions du statut, ce projet de loi prend en considération les contingences dues à l'organisation judiciaire et parajudiciaire des territoires.

Dans les villes principales des territoires d'outre-mer, siègent une juridiction d'appel et le tribunal de première instance. Leurs effectifs, bien qu'allégés, permettent un fonctionnement identique à celui des juridictions métropolitaines.

En revanche, dans les sections sises à Mata-Utu et à Raiatea, ainsi que lors des audiences foraines, la situation apparaît sensiblement différente, en effet, le tribunal n'est composé que d'un juge et d'un greffier, si bien que ce juge remplit les fonctions de l'instruction, du jugement et du ministère public.

De même, les avocats et huissiers résident au siège des juridictions. Aussi a-t-il paru au Gouvernement opportun de préciser que le juge pourra commettre d'office les citoyens qu'il estimera capables d'assister l'inculpé dans sa défense et autoriser le prévenu ou l'accusé, après instruction, à choisir son défenseur parmi ses parents et amis.

Enfin, les citations et significations pourront être faites non seulement par exploit d'huissier, mais également par avis administratif.

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de la discussion du précédent projet de loi, sont étendues les principales dispositions de la loi n° 70-646 du 10 juillet 1970 tendant à renforcer les garanties des droits individuels du citoyen ainsi que la loi du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme.

Il faut également souligner qu'en complément de cette extension du Code de procédure pénale, le Gouvernement a déposé, sur le bureau de l'Assemblée nationale, en juin 1979, un projet de loi rendant applicables dans les territoires d'outre-mer les dispositions du Code pénal et la législation relative à l'enfance délinquante.

C. — L'ORGANISATION JUDICIAIRE

L'organisation judiciaire de la Nouvelle-Calédonie et des îles Wallis-et-Futuna, qui sont situées dans son ressort, comporte principalement :

- une cour d'appel à Nouméa;
- un tribunal de première instance à Nouméa, dont une section est détachée à Mata-Utu (Wallis-et-Futuna);
- une cour d'assises commune siégeant à Nouméa et composée de trois magistrats de la cour d'appel ainsi que de quatre assesseurs tirés au sort.

Le tribunal de première instance de Nouméa est compétent aussi bien en matière correctionnelle qu'en matière de simple police. Il tient des audiences foraines dans les principaux centres du territoire.

La section de Mata-Utu est formée d'un magistrat unique qui, non seulement juge, mais en outre instruit les affaires et exerce certaines des attributions du ministère public.

La chambre des mises en accusation comprend, outre un magistrat de la cour d'appel, deux magistrats du tribunal de première instance.

L'organisation judiciaire de la Polynésie française est beaucoup moins développée que celle de la Nouvelle-Calédonie, dans la mesure où elle comprend :

— un tribunal supérieur d'appel dont le siège est à Papeete et qui statue à juge unique en toutes matières ;

— un tribunal de première instance qui siège également à juge unique à Papeete et auquel est rattachée une section à Raiatea dont la circonscription s'étend aux îles Sous-le-Vent ;

— une cour criminelle formée du président du tribunal supérieur d'appel (président), de deux magistrats du siège du ressort de ce tribunal n'ayant pas connu de l'affaire, ainsi que de quatre assesseurs.

Contrairement à la Nouvelle-Calédonie, la chambre des mises en accusation n'a pas un caractère collégial. Elle comprend un seul juge.

Des audiences foraines sont assurées par des magistrats en service dans le ressort du tribunal supérieur d'appel de Papeete désignés par l'assemblée générale de cette juridiction sur proposition du président et du procureur de la République. Quant au juge de la section de Raiatea, il est désigné par ordonnance du président du tribunal supérieur d'appel, sur la proposition du président du tribunal de première instance et après avis du procureur du tribunal supérieur d'appel dans la mesure où il est appelé à remplir les fonctions du ministère public.

Il est actuellement envisagé de créer une section détachée du tribunal de première instance de Papeete pour les îles Marquises dont le siège sera fixé à Nuku-Hiva.

Lorsque le décret pris après avis du Conseil d'Etat sera publié, le tribunal de première instance de Papeete disposera de deux sections détachées, l'une à Raiatea pour les îles Sous-le-Vent et l'autre à Nuku-Hiva pour les îles Marquises.

La seconde modification concerne la création d'une cour d'appel à Papeete par voie de transformation du tribunal supérieur d'appel.

Cette mesure, qui doit être prise par décret en Conseil d'Etat, est subordonnée à la transformation d'emplois prévue par le projet de loi de finances pour 1981 et à la consultation du Conseil de l'organisation judiciaire.

D. — LE NOMBRE DE POSTES DE MAGISTRAT DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Pour ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, la cour d'appel de Nouméa comprend 7 postes budgétaires. Quant au tribunal de première instance (et à la section de Mata Utu), il comprend 13 postes dont un poste de juge créé par décret du 18 août 1980 ; 3 postes sont vacants dont un poste créé.

En ce qui concerne la Polynésie française, le tribunal supérieur comprend 6 postes budgétaires dont 2 postes de vice-présidents ont été créés par le décret du 18 août 1980.

Le tribunal de première instance de Papeete (y compris la section de Raïatéa) comprend 15 postes budgétaires dont 3 postes ont été créés par le décret ci-dessus mentionné. Les postes vacants sont au nombre de 4, dont 1 poste créé aux îles Marquises.

En ce qui concerne les perspectives de création de postes dans les territoires d'outre-mer en 1981, le ministère de la Justice se propose de créer un poste de conseiller pour la cour d'appel de Nouméa.

D'autre part, l'érection du tribunal supérieur de Papeete en cour d'appel entraînerait la transformation des 6 postes budgétaires comme suit :

Président du tribunal supérieur d'appel	Premier président de la cour d'appel.
Procureur près le tribunal supérieur d'appel.	Procureur général près la cour d'appel.
3 vice-présidents du tribunal supérieur d'appel.	3 conseillers.
1 substitut du tribunal supérieur d'appel.	1 substitut du procureur général.

V. — LES CONCOURS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

A. — LA SOLIDARITÉ INTERNE AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

La solidarité interne aux territoires d'outre-mer s'effectue par l'intermédiaire des fonds intercommunaux de péréquation.

Les communes des territoires d'outre-mer n'ayant pas de véritable fiscalité locale, leur budget est tout d'abord alimenté par des prélèvements sur la fiscalité territoriale par l'intermédiaire de ces fonds de péréquation. Les ressources transférées aux communes par les fonds intercommunaux de péréquation représentent environ la moitié de leurs recettes totales.

En Polynésie française, la dotation du Fonds intercommunal de péréquation est fixée depuis 1975 à 25 % du produit de la fiscalité, étant souligné que ce fonds n'a reçu aucun abondement.

Le Comité de gestion du Fonds intercommunal de péréquation distingue entre une dotation en section de fonctionnement (70 %) et une dotation en section d'investissement.

La dotation en section de fonctionnement est répartie en fonction des intérêts des emprunts, des charges scolaires et des différents éléments représentatifs des charges liées à la population (croissance démographique, densité, éloignement, dispersion, structure, potentiel fiscal par habitant).

Le solde est destiné à l'équipement. Il est réparti en fonction des remboursements en capital des emprunts et des projets d'équipement avec une attribution minimale par commune. En 1980, les attributions du Fonds se sont élevées à 162 millions de francs.

En Nouvelle-Calédonie, comme l'a décidé la loi n° 79-5 du 3 janvier 1979, la dotation du Fonds intercommunal de péréquation n'est pas déterminée par référence à un pourcentage fixe des recettes fiscales, mais annuellement par décret.

C'est ainsi que le décret n° 80-283 du 15 avril 1980 a fixé la quote-part des ressources du budget territorial à 111.650.000 F pour l'année 1979.

Le comité de gestion de ce Fonds intercommunal de péréquation ne fait pas de distinction entre fonctionnement et équipement mais la répartition des dotations s'effectue selon les quatre critères suivants :

- population (46 %) ;
- longueur de la voirie (30 %) ;
- enfants scolarisés (20 %) ;
- superficie, éloignement (4 %).

B. — LES AIDES DE L'ETAT AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

1. La dotation globale de fonctionnement.

Par l'institution d'une dotation globale de fonctionnement, la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 a permis une globalisation des ressources affectées par l'Etat ainsi que leur progression.

Il convient de rappeler que la dotation globale de fonctionnement comprend une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et des concours particuliers.

L'article 15 de la loi de 1979 a prévu un régime particulier pour les communes et groupements de communes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ainsi que pour les circonscriptions de Wallis-et-Futuna. Ces collectivités territoriales bénéficient, en effet, par préciput, d'une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers. Cette quote-part est calculée par application au montant global des dotations de péréquation et des concours particuliers du rapport existant d'après le dernier recensement entre la population de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna et l'ensemble de la population nationale. Le montant de cette quote-part est prélevé sur les ressources affectées aux concours particuliers, ce qui se traduit par une augmentation de 24,89 %.

Le montant de cette quote-part était de 86.714.000 F en 1979 et de 108.300.000 F en 1980, ce qui traduit une augmentation de 24,89 %.

Le décret n° 79-599 du 12 juillet 1979 a fixé pour l'année 1979 les modalités de répartition de la quote-part de la dotation globale de fonctionnement destinée aux communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et aux circonscriptions de Wallis-et-Futuna. Un décret devrait être prochainement publié pour rendre applicables, en 1980, ces modalités de répartition.

Pour 1979-1980, la quote-part de la dotation globale de fonctionnement a été divisée en trois dotations correspondant aux trois territoires, proportionnellement à leur population. Le tableau ci-dessous décrit les sommes attribuées à chaque territoire en 1979 et 1980 :

	1979	1980	Taux d' progression 1979-1980
Nouvelle-Calédonie	35.300.000	44.200.000	25,2
Polynésie française	36.300.000	45.600.000	25,62
Wallis-et-Futuna	2.400.000	3.000.000	25,00

La répartition de chaque dotation s'est effectuée selon des critères spécifiques à chaque territoire.

En premier lieu, la dotation destinée aux communes de la Nouvelle-Calédonie a été répartie à raison de 15 % de son montant en fonction de la capacité financière de chaque commune et à raison de 85 % d'après un mode de répartition faisant intervenir la population de chaque commune, la longueur totale de sa voirie, le nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires et pré-élémentaires de chaque commune, la superficie de chaque commune et la distance séparant chaque commune du chef-lieu du territoire.

En second lieu, pour les communes de la Polynésie française, 85 % du montant de la quote-part ont été répartis, pour 70 % proportionnellement à la population de chaque commune, pour 10 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction de son éloignement du chef-lieu du territoire, pour 10 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction du nombre d'îles habitées, du nombre de communes associées et de la superficie de chacune d'elles, et pour 10 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction de sa population.

En ce qui concerne les îles Wallis-et-Futuna, la dotation destinée aux circonscriptions est répartie à raison de :

- 60 % de son montant proportionnellement à la population de chaque circonscription ;
- 20 % proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires et pré-élémentaires de chaque circonscription ;
- 10 % proportionnellement à la superficie de chaque circonscription ;
- 10 % proportionnellement à la capacité financière de chaque circonscription.

L'institution de la dotation globale de fonctionnement a représenté un apport important pour les finances locales des territoires d'outre-mer qui, il faut le rappeler, ne recevaient pas les attributions au titre du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

En 1981, les communes de ces territoires verraient leur quote-part s'élever à 108 millions de francs, ce qui représente une progression de 16,4 %.

Lors de l'examen du projet de loi pour le développement des responsabilités locales, M. Millaud, sénateur de la Polynésie française, ainsi que votre Rapporteur, ont présenté un amendement sur l'applicabilité aux territoires d'outre-mer des dispositions sur la dotation spéciale « logement des instituteurs » ; cet amendement a été accepté par le Gouvernement et adopté par le Sénat.

Mais, au moment de la discussion du projet de loi complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, le Sénat a rejeté l'institution, à titre permanent, d'une dotation spéciale destinée à indemniser les dépenses engagées par les communes pour le logement des instituteurs ou pour le versement des indemnités, dans la mesure où cette dotation spéciale serait prélevée sur le montant de la dotation globale de fonctionnement. Néanmoins, pour 1981, le Sénat a décidé que le reliquat comptable de l'exercice 1980 serait réparti entre toutes les communes proportionnellement au nombre d'instituteurs. Le Sénat a donc adopté un amendement de sa commission des Lois tendant à rendre applicables les dispositions de cet article aux territoires d'outre-mer.

2. Les autres concours directs de l'Etat.

Les principaux concours, en francs français, pour chaque territoire, sont les suivants :

NOUVELLE - CALÉDONIE

● *Aide directe :*

D.G.F.	44,2
Education (ramassage scolaire et achat de matériel roulant)	4,4
Agriculture	6,7
Intérieur (routes et assainissement)	1,7
Jeunesse et Sports	1,3
Travail et participation (chantiers de dé- veloppement)	5
Budget T.O.M.	3,4
F.I.D.E.S.	43,1

109,8 millions de FF.

● *Prêts :*

C.D.C.	15,1
C.C.C.E.	6,3

21,4 millions de FF.

Soit au total 131,2 millions de FF.

POLYNÉSIE FRANÇAISE

● *Aide directe :*

D.G.F.	45,6
Agriculture	3,3
Intérieur	1,5
Jeunesse et Sports	0,8
Environnement (résorption de l'habitat insalubre)	7,2
Travail et Participation (chantiers de dé- veloppement)	5
F.I.D.E.S.	17,9

81,3 millions de FF.

● *Prêts :*

C.D.C.	19
C.C.C.E.	7,3

26,3 millions de FF.

3. Les aides indirectes.

Des concours sont accordés au budget territorial mais profitent en fait aux communes.

Ces aides sont particulièrement importantes en Polynésie française ; les principales aides sont les suivantes :

Agriculture	0,8
Transports (port, ouvrage d'art, circulation) .	4,4
Environnement	0,1
Education (transports scolaires)	3,8
	<hr/>
	9,1 millions de FF.

4. Le projet d'institution d'une dotation globale d'équipement.

Lors de l'examen du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, le Sénat a introduit, sur la proposition de MM. Millaud et Cherrier, un article additionnel étendant les dispositions du projet de loi aux communes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, sous réserve de la suppression de la référence à l'article L.112-4 du Code des communes relatif aux fusions (art. 171 nouveau).

Les communes des territoires d'outre-mer seront donc associées à la répartition de la dotation globale d'équipement.

* * *

En ce qui concerne la réforme du régime communal de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, on doit se féliciter que la loi du 8 juillet 1977 concernant le territoire de la Nouvelle-Calédonie et celle du 29 décembre 1977 relative aux communes du territoire de la Polynésie française soient enfin pourvues de leurs textes d'application.

Par ailleurs, deux projets de loi modifiant le régime communal de ces deux territoires sont en instance à l'Assemblée nationale, après avoir été adoptés par le Sénat.

CONCLUSION

L'examen des crédits d'outre-mer permet de montrer que les territoires du Pacifique, par-delà leurs particularités, connaissent des problèmes communs, dans le domaine notamment de leur développement économique et social.

Le moment semble peut-être venu d'associer dans une œuvre commune la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie ; cette association devrait porter sur des domaines aussi divers que les liaisons aériennes et maritimes ou l'exploitation de la zone économique.

A ce titre, votre Commission estime qu'il serait souhaitable de créer une véritable région du Pacifique qui aurait à connaître des problèmes communs à ces territoires.

Tout en respectant les prérogatives de chaque territoire cette structure de concertation et de coordination contribuerait sans doute au développement économique et social des territoires d'outre-mer au sein de la République française.

* * *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale donne un avis favorable à l'adoption des crédits des Territoires d'outre-mer pour 1981.