

N° 67
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

A V I S

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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 14), 1739 (tome VII), 1740 (tome VI) et in-8° 458.

Sénat : 61, 62 (annexe n° 8) et 64 (tome XXIII) (1983-1984).

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER	4
A. — Le budget du Secrétariat d'Etat aux DOM-TOM	4
B. — Les interventions des ministères techniques	10
C. — La politique des conventions	11
D. — Les territoires d'outre-mer et la CEE	11
SECONDE PARTIE. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER	14
A. — Les grands équilibres	14
B. — La politique sectorielle	16
TROISIÈME PARTIE. — LES PROBLÈMES DE STATUTS	19
A. — Les îles Wallis et Futuna : la stabilité institutionnelle	19
B. — La Polynésie française : une réforme en cours	20
— Le statut actuel du territoire	20
— La mise en place de la Commission Etat-territoire sur la réforme du statut ..	25
— Le projet de réforme	25
C. — La Nouvelle Calédonie	27
— Le statut actuel du territoire	27
— Le bilan des réformes entreprises par le biais des ordonnances	32
— La table ronde de Nainville les Roches et ses suites	38
QUATRIÈME PARTIE. — LA RÉFORME DU CODE PÉNAL ET DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER	40
CINQUIÈME PARTIE. — LA STRUCTURE DES FINANCES LOCALES	43
A. — Les budgets territoriaux	43
B. — Les budgets communaux	46
1. Les budgets communaux de Polynésie Française	46
1° <i>Le budget de fonctionnement</i>	47
2° <i>Le budget d'investissement</i>	48
2. Les budgets communaux de Nouvelle-Calédonie	48
1° <i>Le budget des communes</i>	48
2° <i>Le budget de Nouméa</i>	48
CONCLUSION	51

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Lois du Sénat a toujours prêté la plus grande attention à la situation des territoires d'outre-mer qui bénéficient, en vertu de l'article 74 de la Constitution, d'une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres au sein de la République.

C'est pourquoi votre Commission des Lois a estimé souhaitable d'examiner pour avis les crédits des Territoires d'outre-mer.

Conformément à sa vocation, votre Commission mettra l'accent sur les problèmes institutionnels et juridiques des territoires d'outre-mer, qu'il s'agisse du statut de chacun d'eux, des conditions juridiques de leur développement économique, social et culturel, de l'organisation du service public de la justice ou encore de la situation des communes ou de leurs groupements.

L'examen des crédits affectés aux Territoires d'outre-mer fournit en effet au Parlement une nouvelle occasion de réfléchir sur le devenir de ces territoires au sein de la République française, d'autant que le Gouvernement envisage une modification du statut de la Polynésie française comme de la Nouvelle-Calédonie.

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

Les crédits affectés aux territoires d'outre-mer dans le projet de budget du secrétariat d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer ne se traduisent pas la totalité de l'effort financier qui leur est consenti par l'Etat.

Des dotations en faveur de l'outre-mer sont en effet prévues au budget de chaque ministre. Il résulte de cette présentation comptable que le Secrétariat d'Etat ne participe qu'à concurrence d'un cinquième du montant total des crédits.

A. — Le budget du secrétariat d'Etat aux DOM-TOM :

En raison du changement de structure du Secrétariat d'Etat, il n'existe plus de budget des territoires d'outre-mer.

En revanche, comme pour les années précédentes, le budget pour l'année 1984 est présenté en trois sections :

— une section commune regroupant les crédits affectés aux moyens de services figurant au sein du seul titre III ;

— une section DOM retraçant les interventions dans les départements figurant au sein des titres IV, V et VI ;

— une section TOM retraçant les interventions menées dans les territoires figurant également aux titres IV, V et VI.

Les caractéristiques essentielles du budget apparaissent dans le tableau suivant :

	1983	1984	%
Dépenses ordinaires :			
Titre III — Section commune	431 310 865	469 153 813	+ 15,03
Titre IV — Section D.O.M.	149 653 739	156 917 593	+ 4,85
Titre IV — Section T.O.M.	170 263 280	185 433 679	+ 8,9
Total dépenses ordinaires	751 227 884	838 505 085	+ 11,63
Dépenses en capital :			
Section D.O.M. (CP)	288 760 000	249 352 000	— 13,4
(AP)	(381 697 000)	(399 911 000)	+ 4,77
Section T.O.M. (CP)	162 744 000	131 682 000	— 19,3
(AP)	(195 940 000)	(179 345 000)	— 8,46
Total dépenses en capital (CP) ..	451 504 000	381 034 000	— 15,6
(AP) ..	(577 637 000)	(579 256 000)	+ 0,28
Total général des crédits de paiement	1 202 731 884	1 219 539 085	+ 1,4

Le total général des crédits de paiement passe de 1 202 millions de francs à 1 219 millions de francs, soit une progression de 1,4 % contre une hausse de 8 % enregistrée l'an dernier. L'évolution prévue pour 1984 est, par ailleurs, sensiblement moins favorable que celle de l'ensemble des dépenses civiles dont l'augmentation s'établit à 6,5 %. Les chiffres correspondant aux crédits votés pour 1983 s'établissaient respectivement à + 9,4 % pour le budget des DOM-TOM contre + 11,9 % pour le budget de l'Etat.

Les crédits de la section TOM s'élèvent à 317 115 679 F, soit une baisse de 4,7 % par rapport aux crédits de 1983 égaux à 333 007 280 F.

Un rapprochement rapide permet de donner toute la signification de ce chiffre. La progression des crédits votés aux territoires d'outre-mer en 1983 s'établissait par rapport à 1982 à 13,8 %. De plus, contrairement à l'an passé, les autorisations de programmes ne progressent plus : elles subissent au contraire une contraction de 8,4 %.

Évolution de la section T.O.M.

	1982 (en francs)	1983 (en francs)	1984 (en francs)	Variation (en pourcentage)
Titre IV (1)	155 844 538	170 263 280	185 433 679	+ 8,9
Titres V et VI :				
— Crédits de paiement (2) .	138 300 000	162 744 000	131 682 000	— 19,3
— Autorisations de programme.....	(150 000 000)	(195 940 000)	(179 345 000)	— 8,4
Totaux des crédits = (1) + (2)	294 144 538	333 007 280	317 115 679	— 4,7

Les évaluations prenant en compte la quote part « territoires d'outre-mer » de la section commune font également apparaître une réduction de crédits. Ils s'élevaient à 422 500 736 F pour 1983 et s'établissent à 414 028 357 F pour 1984, soit — 2,01 %.

Crédits du budget du secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. affectés aux T.O.M. (1)

Catégorie de dépenses	Crédits votés de 1983		Crédits demandés en 1984		% 1984/83
	En francs	En %	En francs	En %	
Administration centrale et services extérieurs (2)	95 653 456	22,6	101 712 678	24,5	+ 6,33
Collectivités locales des T.O.M.	145 379 549	34,4	154 902 801	37,4	+ 6,55
Action culturelle et sociale dans les T.O.M.	5 860 436	1,3	13 217 583	3,1	+ 125,5
Action économique dans les T.O.M.	142 250 000	33,6	107 013 000	25,8	— 24,77
Recherche scientifique dans les T.O.M.	33 357 295	7,8	37 182 295	8,9	+ 11,47
Total	422 500 736	100	414 028 357	100	— 2,01

(1) Crédits de la section T.O.M. + crédits de l'action « services extérieurs des T.O.M. de la Section commune ».

(2) Crédits de l'action « services extérieurs des T.O.M. de la Section commune » + crédits des actions « administration centrale » et « services extérieurs » de la Section T.O.,M.

L'augmentation de 6,3 % des crédits de l'administration centrale et des services résulte :

— de l'augmentation de 7 415 222 F des crédits de la section commune affectés aux T.O.M. ;

— de la réduction simultanée des crédits d'administration centrale de la section T.O.M. à concurrence de 600 000 F ;

— de la contraction des crédits alloués aux services extérieurs des T.O.M. égale à 760 000 F.

Les crédits relatifs aux collectivités locales des territoires d'outre-mer regroupent d'une part, les subventions allouées aux budgets territoriaux figurant dans le tableau ci-dessous et les crédits relatifs à la prise en charge des fonctionnaires d'Etat affectés dans les services territoriaux.

La progression de cette section s'établit à 6,5 % contre 9,3 %.

La part des crédits consacrés à la prise en charge des fonctionnaires d'Etat affectés dans les territoires ne varie pas. Elle équivaut à 43,4 % du budget de la section. Il faut cependant noter que la progres-

sion des crédits a tendance à se ralentir par rapport à 1983, + 6,7 % contre + 7,6 %.

La répartition des subventions accordées aux budgets des territoires est plus équilibrée. Leur croissance moyenne s'établit à 6,3 % par rapport à 1983. Elle traduit des changements appréciables : la subvention du budget des terres australes, qui avait subi une contraction de 12 % en 1983, augmente de 6,3 %. La subvention au budget de la Nouvelle-Calédonie, qui n'avait enregistré aucune variation en 1983, progresse de 6,5 % cette année.

SUBVENTIONS AUX BUDGETS DES T.O.M.

Territoires	Crédits votés en 1982		Crédits votés en 1983		Crédits demandés pour 1984	
	En francs	Variation en %	En francs	Variation en %	En francs	Variation en %
Subvention au budget de Wallis-et-Futuna	4 426 936	+ 13,7	4 836 458	+ 9,3	5 153 408	+ 6,5
Subvention au budget des Terres Australes et Antarctiques	83 038 966	+ 13,5	73 134 523	— 12	77 768 605	+ 6,3
Subvention au budget de Nouvelle-Calédonie.....	3 835 800	+ 5	3 835 800	0	4 088 071	+ 6,5
Subvention au budget des Iles éparses	500 000	—	500 000	—	531 000	+ 6,2
Subvention au budget de Polynésie française	Mémoire	—	—	—	Mémoire	—
Prise en charge de fonctionnaires métropolitains	58 609 099	+ 20,5	63 072 768	+ 7,6	67 361 717	+ 6,7
Total	150 410 801	+ 16,2	145 379 549	— 3,3	154 902 801	— 6,15

Les crédits affectés à l'action culturelle et sociale d'un montant de 13 217 583 F enregistrent une progression considérable, + 125,54 %. Elle résulte de l'affectation de 7 MF de crédits de paiements destinés à financer l'extension du service militaire adapté à la Nouvelle-Calédonie. Une unité de 133 personnes, basée sur la côte est, en milieu mélanésien, aura pour objectifs la formation agricole, la maintenance de l'habitat rural et la sécurité civile et recevra environ 100 jeunes originaires du territoire. L'exclusion de ces crédits permet de constater que la progression d'un exercice sur l'autre s'établit à 6,09 %, soit une augmentation légèrement inférieure à celle constatée en 1983, + 7,8 %.

Les crédits alloués à l'action économique et sociale s'élèvent à 107 013 000 F et sont affectés d'une contraction de 24,7 %.

L'examen des crédits alloués au F.I.D.E.S. fournit à cet égard des informations intéressantes apparaissant dans le tableau suivant.

	F.I.D.E.S. Autorisations de programmes		Milliers de francs Crédits de paiements	
	1983	1984	1983	1984
Section générale.....	142 430	122 460	115 000	85 763
Section des territoires	30 970	30 970	27 250	21 250
Total.....	173 400	153 430	142 250	107 013

La dotation en autorisations de programme du Fonds d'investissement pour le développement économique et social F.I.D.E.S. s'élèvera à 153 430 000 F, soit une diminution de 11,5 % par rapport à 1983. En 1982, une augmentation de 11,8 % par rapport à 1981 avait été enregistrée. La section générale reçoit une dotation de 122 460 000 F contre 142 430 000 F (— 14 %). La section territoriale reçoit, comme en 1983, 30 970 000 F.

Quant aux crédits de paiements de la section générale, ils enregistrent une baisse de 25,4 % et ceux de la section territoriale 22 %.

La répartition des crédits du F.I.D.E.S. 1983 entre les différents territoires se présente comme suit.

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DE LA RÉPARTITION DES DOTATIONS DU F.I.D.E.S. PAR TERRITOIRE

(En milliers de francs français)

Territoires	Dotations 1982	Section générale	Section territoriale	Totaux
Nouvelle-Calédonie	41 988	67 127	9 299	76 427
Polynésie française.....	34 747	30 287	10 899	41 186
Wallis-et-Futuna	5 454	4 795	4 623	9 418
T.A.A.F.....	2 625	4 000	—	4 000
Iles de l'océan indien	195	410	—	410
Opérations communes	7 930	11 175	—	11 175
Totaux	92 939	117 795	24 822	142 617

En 1982, les opérations ayant bénéficié des financements les plus conséquents en Nouvelle-Calédonie étaient celles relatives au programme d'équipement des communes : 12,7 MF ; à la réforme foncière : 5,05 MF ; à l'action du fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles (FADIL) : 4,2 MF.

En 1983, la répartition des crédits de la section générale du FIDES fait apparaître la place essentielle des réformes entreprises par le biais des ordonnances.

En effet, les crédits les plus importants sont alloués à l'office foncier : 24 MF ; à l'équipement des communes : 13,2 MF ; à l'office culturel : 5,4 MF.

La répartition des crédits alloués à la Polynésie française n'est pas aussi profondément bouleversée par rapport à l'exercice précédent.

Le fonds de développement Fadil perçoit 13 MF, 11 MF en 1982. La participation à l'équipement des communes s'établit à 12 MF, contre 10,1 MF.

Les principales interventions à Wallis et Futuna portent en 1983 sur la construction d'un musée culturel (1,07 MF), sur le service du Plan (1,05 MF) et le programme d'adduction d'eau à Futuna, dont le crédit fixé à 1 MF ne varie pas.

Le rythme de consommation des crédits de paiement s'est amélioré. Il est passé en deux ans de 40 % à 70 %. Seul un problème s'est posé à cet égard durant l'exercice 1982. Il concerne Wallis et Futuna et résulte de l'annulation de deux opérations : la reconstruction de l'Assemblée territoriale et la construction d'une nouvelle aérogare pour laquelle des crédits sont maintenant dégagés.

Les crédits demandés au titre de la loi de Finances 1984 seront affectés principalement aux priorités définies dans le cadre du Plan de développement.

L'essor économique des territoires se fera principalement par le développement de la production, des ressources de la mer, le tourisme et l'utilisation des énergies nouvelles.

La politique de réformes entreprise par ordonnance en Nouvelle-Calédonie et notamment la réforme foncière, vont se poursuivre.

De plus, la situation économique polynésienne ayant été obérée par des cyclones successifs, un important programme de reconstruction a été lancé dès 1983. Il nécessite un effort important en faveur de ce territoire.

B. — Les interventions des ministères techniques :

L'examen des seuls crédits du Secrétariat d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer ne saurait suffire à retracer l'effort financier consenti à l'outre-mer.

L'article 85 de la loi de finances pour 1969 fait même obligation au Gouvernement de présenter au Parlement, à l'appui des projets de loi de finances, un état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré à l'outre-mer.

Les crédits affectés enregistrent une progression de 4,46 % par rapport à 1983 contre 14,2 % l'an dernier. Ce ralentissement est donc très important. La Dotation globale de financement s'établit pour 1984 à 189 800 000 F contre 167 900 000 F en 1983, soit une progression de 11,5 %.

(En millions de F)

	1983	1984	Variation en %
	Crédits affectés	Crédits affectés	
I. DÉPENSES CIVILES			
Affaires sociales et solidarité nationale :			
II. Santé et solidarité nationale	112,059	118,348	+ 5,6
III. Travail	12,642	13,407	+ 6,5
Agriculture	19,913	22,105	+ 11,0
Anciens combattants	35,233	35,581	+ 0,98
Culture et communication	0,267	1,900	—
Commerce et artisanat	0,060	0,070	—
Economie et finances :			
I. Charges communes	355,600	391,765	+ 10,1
II. Services financiers	63,755	67,921	+ 6,5
Education nationale :			
I. Enseignement scolaire	1 323,460	1 361,905	+ 0,2
Industrie et recherche :			
II. Industrie	1,664	1,755	+ 5,4
III. Recherche	119,055	135,190	+ 13,5
Intérieur et décentralisation	106,243	112,986	+ 6,3
Justice	45,946	47,829	+ 4,03
Mer	5,904	8,485	+ 43,7
Postes et télécommunications	45,366	47,065	+ 3,7
Temps libre	10,718	9,347	— 12,7
Territoires d'Outre-Mer	419,356	427,029	+ 1,8
Transports :			
Aviation civile et Météorologie	154,244	160,604	+ 4,1
Transports intérieurs	5,000	—	—
Urbanisme et logement	6,126	6,211	+ 1,3
Total hors D.G.F.....	2 842,611	2 969,503	+ 4,46
Total avec D.G.F.....	3 010,511	3 159,303	+ 4,94

Les dépenses des ministères en autorisations de programme ont progressé de 25,97 % entre 1982 et 1983. Elles s'élèvent à 191 762 000 F contre 152 248 F en 1982. Les crédits les plus importants en volume figurent au chapitre de l'éducation, 83 MF, de la Recherche et de la Technologie, 42,3 MF et des transports, 27 MF.

C. — La politique des conventions

La possibilité de conclure des conventions est une des principales innovations introduites dans les statuts de Polynésie française (art. 69 et 70 de la loi du 12 juillet 1977) et de Nouvelle-Calédonie (art. 4 de la loi du 24 mai 1979).

Ces dispositions ouvrent en effet la possibilité pour l'Etat d'apporter, à la demande du territoire, son concours technique, scientifique, juridique et financier à des investissements économiques et sociaux et de participer au fonctionnement des services territoriaux, soit par détachement ou formation de personnel, soit sous forme d'aides financières.

Ces conventions font l'objet de négociations directes entre les élus territoriaux et les ministères techniques.

C'est en Polynésie française que la politique contractuelle a connu l'essor le plus important. A ce jour, le bilan s'établit à 32 conventions conclues entre l'Etat et le territoire. Aucune nouvelle convention n'a été conclue depuis mars 1982 et des avenants à celles existant déjà permettent la prolongation des opérations engagées.

En revanche, des négociations se poursuivent actuellement en Nouvelle-Calédonie portant sur les domaines suivants :

- prise en charge de l'administration pénitentiaire,
- formation professionnelle,
- prime d'orientation agricole,
- aide à l'industrialisation.

D. — Les territoires d'outre-mer et la C.E.E. :

Le régime de l'Association des T.O.M. à la C.E.E. est défini par la décision du Conseil du 20 juin 1976 qui adapte aux T.O.M. les principales dispositions de la Convention de Lomé II. Ce régime comprend

une libération des échanges, la mise en place du système Stabex et une coopération financière et technique, mise en œuvre par l'intermédiaire des aides du F.E.D.

La dotation du V^e F.E.D. s'établit à 20 millions d'E.C.U., soit le double de celle du IV^e F.E.D. (10,5 millions d'E.C.U.).

La Nouvelle-Calédonie a reçu à ce titre 44,25 MF, la Polynésie 35,4 MF, Wallis et Futuna 14,75 MF.

La dernière décision d'Association des P.T.O.M. à la C.E.E. est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1981 pour une période de cinq ans.

A ce titre, la Banque européenne d'investissement a mis à la disposition de la Socredo un crédit de 850 000 E.C.U., soit environ 90 millions de F.C.F.P. Ce prêt autorise des interventions dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat, des mines et de l'hôtellerie, sous forme de :

- financement d'études en vue de la réalisation de projets concernant ces secteurs ;
- prise de participations minoritaires dans le capital des entreprises promotrices ;
- prêts.

Les négociations en vue du renouvellement de cette décision d'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer (P.T.O.M.), qui vient à terme au 31 décembre 1985 s'engageront dans le courant de l'année 1984 à l'issue des négociations C.E.E./A.C.P.

D'ores et déjà, afin de faire prendre en compte par la Communauté la spécificité des T.O.M. dans la future négociation, le Secrétariat d'Etat a demandé aux chefs des territoires de procéder aux consultations nécessaires auprès des élus et des représentants socio-professionnels afin de recueillir leurs préoccupations et leurs avis sur tous les problèmes touchant à la renégociation de la décision d'association des P.T.O.M. à la C.E.E.

En matière d'échanges, la règle appliquée est celle du libre accès des produits T.O.M. au marché européen, sauf pour les produits relevant de la politique agricole commune. Les T.O.M. ont maintenu le principe de l'entrée en franchise de tous les produits européens.

Par ailleurs, les territoires d'outre-mer bénéficient du Stabex ayant pour but de remédier aux effets néfastes de l'instabilité des recet-

tes d'exportation et de permettre ainsi aux territoires concernés d'assurer la stabilité, la rentabilité et la croissance continue de leurs économies.

Le système s'applique à partir d'un certain seuil de dépendance atteint lorsque, pendant l'année précédant l'année d'application, les recettes provenant de l'exportation du (ou des) produits vers toutes les destinations ont représenté au moins 2 % de ses recettes d'exportation.

Il a effectivement été utilisé au cours du IV^e F.E.D., mais n'a pas été déclenché depuis la mise en œuvre du V^e F.E.D.

II. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER :

L'examen du projet de loi de finances donne l'occasion de présenter un rapide bilan de la situation économique des territoires d'outre-mer à travers l'analyse des grands équilibres et celles de trois secteurs d'activités.

A. — Les grands équilibres :

Cette section sera consacrée à la présentation de quatre données essentielles : la P.I.B., l'emploi, les prix et l'équilibre des échanges.

- *La P.I.B.*

Ce chiffre permet d'établir des comparaisons intéressantes quant au développement économique des territoires d'outre-mer par rapport à celui d'îles voisines présentant des caractéristiques climatiques et géographiques identiques.

Le tableau ci-dessous retrace ces statistiques :

	P I B en million de FF en 1981	Population	P I B par habitant en 1981 F/hab.
Océan Pacifique			
Polynésie Française	5 700	150 000	37 900
Nouvelle-Calédonie	5 480	143 000	38 550
Samoa Américaines	n.d.	157 699	n.d.
Territoires s/Tutelle			
Iles du Pacifique (USA)	650	125 000	5 430
Iles Cook	114	18 000	6 350
Fidji	7 000	646 000	10 860
Vanuatu	220	121 000	11 900
Kiribati	160	50 000	2 280
Papouasi Nouvelle Guinée	13 960	3 061 000	4 560
Salomons	810	241 000	3 480
Tonga	270	98 000	2 880
Tuvalu	30	8 000	3 690
Wallis et Futuna	60	11 000	5 540

• *L'emploi*

Le marché de l'emploi dans les territoires d'outre-mer reste marqué par un déséquilibre structurel résultant essentiellement de l'inadéquation entre l'offre et la demande et de la faible qualification des demandeurs d'emploi.

Le nombre des demandes d'emplois non satisfaites a tendance à croître : + 4,6 % en Nouvelle-Calédonie (1^{er} trimestre 1983 sur premier trimestre 1982).

Les chantiers de développement mis en place auxquels une subvention de 12,6 MF a été allouée, ont permis d'employer 3 428 chômeurs soit 2 974 en Polynésie et 454 en Nouvelle Calédonie.

• *Les prix*

La hausse des prix de détail qui apparaît dans le tableau suivant est sensiblement supérieure à celle enregistrée en métropole.

ÉVOLUTION DES PRIX DE DÉTAIL

Année	Nouvelle Calédonie	Polynésie française	Métropole
1978	+ 6,5	+ 6,6	+ 9,7
1979	+ 10	+ 11,3	+ 11,8
1980	+ 12	+ 10,5	+ 13,6
1981	+ 15,8	+ 16,7	+ 14
1982	+ 13,4	+ 14,1	+ 9,7

Les marchés des territoires d'outre-mer sont soumis à un environnement international particulier et sont particulièrement sensibles aux variations de parités. En Nouvelle-Calédonie, les hausses les plus importantes concernent les produits alimentaires en provenance des U.S.A. et d'Australie. En outre, il a été constaté que l'augmentation moyenne des prix de détail coïncide avec la progression des salaires, respectivement + 13,4 % et + 13,3 %.

En Polynésie française, les augmentations de salaires et des tarifs de transports constituent le facteur essentiel de hausse du coût de la vie.

• *La balance des échanges commerciaux*

L'équilibre des échanges apparaît dans le tableau ci-dessous.

BALANCE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

(Millions de francs CFP)

Territoires	Nouvelle Calédonie		Polynésie française		Wallis-et-Futuna		Mayotte	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Exercices								
Importations	40 434	43 735	54 843	62 307	667	795	105,311	115,896
Exportations	32 700	27 707	2 861	3 341	—	—	9,122	5,422
Solde balance commerciale	— 7 734	— 16 028	— 51 982	— 58 966	—	—	— 96,122	— 110,474
Taux de couverture des importations par les exportations	81 %	63 %	5,2 %	5,3 %	—	—	9 %	5 %

L'évolution défavorable enregistrée pour la balance de la Nouvelle-Calédonie se poursuit, le taux de couverture s'établit à 63 % (100 % en 1979), en dépit de la baisse sensible du tonnage des importations, — 18 %. Les exportations ont simultanément régressé de 5 % en volume. Cette baisse porte essentiellement sur le nickel, — 7 %, les mattes et les ferro-nickels ayant régressé en moyenne de 11 %. Cette situation résulte de la crise mondiale du nickel qui s'est traduite par une baisse d'activité de la S.L.N., par le déstockage, et par la limitation des importations du Japon.

L'examen de l'équilibre des échanges est plus délicat pour la Polynésie française en raison des méthodes de comptabilisation des importations et des exportations.

Toutefois, le taux de couverture s'établit à 5,4 %. Durant l'exercice 1982, le volume des importations est resté stable tandis que celui des exportations diminuait de 14 %. La structure de ces dernières connaît actuellement des transformations. En effet, si l'huile de coprah et les perles de culture constituent l'essentiel des exportations, de nouveaux produits font l'objet d'échanges, en particulier les huiles solaires et les cosmétiques « monoï » ainsi que la bière.

B. — La politique sectorielle

Avant d'aborder la présentation schématique de la situation économique des territoires d'outre-mer, il convient de rappeler que la Polynésie vient de subir, au cours des derniers mois, plusieurs cyclones.

Il a été dénombré plus de 25 000 sinistrés et les dégâts causés par le seul cyclone « Veena » ont été évalués à 800 millions de francs.

Devant l'ampleur de cette catastrophe, un système d'aide a été immédiatement mis en place et complété par le vote d'une proposition de loi sénatoriale n° 83-474 du 11 juin 1983 ouvrant une souscription nationale en faveur de la Polynésie française.

La situation économique des territoires d'outre-mer transparaît dans l'analyse des trois secteurs économiques essentiels recouvrant les activités agricoles, industrielles et tertiaires.

- *Le secteur primaire*

La production agricole des TOM est restée inégale. Ainsi en Nouvelle-Calédonie, elle apparaît très insuffisante pour satisfaire les besoins du marché local. Les résultats des campagnes de café ou de coprah sont décevants. Ces productions, respectivement égales à 481 tonnes et 414 tonnes, ont baissé de 19 % et 41 % en volume par rapport à 1981.

En revanche, ce secteur a évolué plus favorablement en Polynésie et à Wallis et Futuna. En Polynésie, des résultats encourageants ont été atteints pour le coprah dont la production est supérieure de 20 % à celle de l'année 1981. De même, la pêche connaît un développement intéressant. A Wallis, l'agriculture reste essentiellement traditionnelle néanmoins des résultats intéressants sont intervenus dans les secteurs de l'élevage et de la pêche. De plus, des recherches sont actuellement entreprises pour améliorer la connaissance du sol et de ses potentialités afin d'envisager la mise sur pied d'une politique agricole plus rentable.

- *Le secteur secondaire*

Les activités industrielles dans les territoires d'outre-mer, essentiellement concentrées en Nouvelle-Calédonie, restent très étroitement dépendantes de la situation du nickel dont la crise se poursuit. La production de minerai a diminué de 24 % par rapport à 1981 et celle des mattes et ferro-nickels de 19 %.

Ces difficultés se ressentent au niveau de la SLN Société Le Nickel qui est en voie de restructuration financière, et au niveau du commerce extérieur : les exportations de minerai ont régressé de 7 % en volume par rapport à 1981.

- *Le secteur tertiaire*

La principale activité dans ce domaine reste le tourisme. La Polynésie vient d'être affectée par une crise de l'hôtellerie en voie de règlement. Néanmoins, les résultats de la saison 1982/1983 sont positifs, en augmentation de 10 % par rapport à l'exercice précédent. Des actions de promotion destinées à diversifier les possibilités d'accueil ainsi que la mise en œuvre des contrats de plan devraient permettre de développer ce secteur, d'améliorer la qualité des prestations offertes et de diversifier les séjours de tourisme à destination des territoires d'outre-mer.

III. — LES PROBLÈMES DE STATUTS

A. — Les îles Wallis et Futuna : la stabilité institutionnelle

Les îles Wallis, Futuna, Alofi et les îlots qui en dépendent, constituent en vertu de l'article premier de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, un territoire d'outre-mer dont le statut a été modifié par une loi n° 78-1018 du 18 octobre 1978. Cette loi a supprimé la possibilité antérieurement accordée à l'Etat d'intervenir par voie de décret en matière foncière, ainsi que l'interdiction de cumuler l'indemnité de conseiller territorial avec celle de chef de village ou de chef coutumier.

Le statut de Wallis et Futuna est très fortement marqué par l'existence d'un droit local spécifique dont le respect est apprécié par une juridiction de droit local compétente pour traiter des contestations entre citoyens régis par le statut local, et pour traiter des contestations portant sur des biens détenus suivant les règles fixées par la coutume.

Les institutions territoriales comprennent le chef du territoire, le conseil territorial, l'assemblée territoriale et sa commission permanente.

— *le chef du territoire*

Cette fonction est assurée par l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna nommé par décret en conseil des ministres qui assure donc une double fonction. En tant qu'autorité de la République, il exerce les pouvoirs confiés aux gouverneurs. En tant que chef du territoire, il prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution des délibérations de l'Assemblée territoriale.

— *le conseil territorial*

Chargé d'assister le chef du territoire pour l'administration de celui-ci, il comprend :

- l'administrateur supérieur, chef du territoire, président,
- trois chefs traditionnels,
- trois membres nommés par l'administrateur après accord de l'assemblée parmi les citoyens français.

— *l'assemblée territoriale et la commission permanente*

Elle comprend 20 membres élus (13 à Wallis et 7 à Futuna) et désigne en son sein une commission permanente de quatre membres, représentant l'ensemble des circonscriptions du territoire et chargée de régler les affaires qui lui sont renvoyées par l'assemblée.

Contrairement aux statuts de Polynésie ou de Nouvelle Calédonie, la répartition des compétences entre les différentes institutions n'est pas strictement définie par la loi.

Le statut juridique des îles Wallis et Futuna n'est pas remis en cause. Il a permis dans les années récentes aux autorités territoriales de se consacrer entièrement à la mise en oeuvre d'une politique de développement économique.

B. — La Polynésie française : une réforme en cours

1) *Le statut actuel du territoire*

Le statut actuel de la Polynésie française est défini par la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 fixant au sein de quatre titres les règles relatives aux institutions territoriales, celles concernant la représentation de la République dans le territoire, les principales dispositions concernant l'aide technique et financière contractuelle, et enfin celles concernant les mesures transitoires.

Aux termes de l'article 2, il existe trois institutions territoriales : le Conseil de Gouvernement, l'Assemblée territoriale, le Comité économique et social.

• **Le Conseil de Gouvernement** comprend le haut-commissaire, chef du territoire, président ; un vice-président et six membres élus par l'Assemblée territoriale au scrutin de liste majoritaire sans panachage ni vote préférentiel.

L'un des apports essentiels de la loi du 12 juillet 1977 a été de définir les attributions du conseil de Gouvernement et de ses membres. Le Conseil est « chargé collégalement de la gestion des affaires locales. Il détermine, dans les matières de la compétence territoriale, l'action des services publics territoriaux. Il arrête le projet de budget et le transmet à l'Assemblée. Il a, concurremment avec celle-ci l'initiative des dépenses ».

L'article 21 de la loi énumère l'ensemble des décisions devant être délibérées devant le Conseil de Gouvernement. elles concernent :

1° Les projets concernant les affaires à soumettre à l'Assemblée territoriale ou à sa commission permanente ;

2° Les arrêtés pris pour l'application des délibérations de l'Assemblée ;

3° Les décisions relatives aux matières suivantes :

a) Administration des intérêts patrimoniaux et domaniaux du territoire, ventes, achats, échanges ou baux selon la réglementation générale délibérée par l'Assemblée territoriale ;

b) Acquisition, baux, location d'immeubles consentis au profit du territoire ;

c) Acceptation ou refus des dons et legs au profit du territoire ;

d) Actions à intenter ou à soutenir au nom du territoire et transactions sur les litiges ; en cas de litiges avec l'Etat, le territoire est représenté par le vice-président du Conseil de gouvernement ;

e) Projets, conditions d'exécution et modes d'exploitation des ouvrages publics territoriaux, concessions de service public et concessions de travaux pour le compte du territoire, la concession à un étranger ne pouvant être accordée que sur autorisation du haut-commissaire ;

f) Conventions avec les concessionnaires, fermiers et autres gestionnaires du territoire ; cahier des charges y afférent et tarif des redevances dont la perception est autorisée ; fixation des règles et tarifs des prestations des services publics territoriaux et des cessions de matières, matériels et matériaux ; fixation des tarifs, règles d'assiette et de recouvrement des taxes pour services rendus (à l'exclusion des taxes fiscales) ;

g) Ordre dans lequel seront exécutés les travaux prévus au budget territorial ;

h) Agrément des aérodromes privés ;

i) Préparation des programmes de vols nolisés dans le cadre des quotas et tarifs fixés par l'Etat ;

j) Organisation des services et établissements publics territoriaux ;

k) Mesures d'application de la réglementation relative au soutien à la production ;

l) Création, organisation, modification, suppression des organismes assurant dans le territoire la représentation des intérêts économiques ;

m) Programme d'études et détermination des données statistiques ;

n) Réglementation du commerce intérieur et des prix ;

o) Préparation et fixation du programme annuel d'importation du territoire dans la limite des allocations de devises consenties par l'Etat ;

p) Instruction des projets d'investissements étrangers et avis sur ces projets ;

q) Application et contrôle de la législation sur la répression des fraudes et la réglementation des poids et mesures ;

r) Organisation générale des foires et marchés ;

s) Modalités d'application du code du travail ;

t) Développement de l'éducation de base ;

u) Enseignement des langues locales ;

v) Codification des réglementations territoriales et mise à jour annuelle des codes. »

Les projets d'extension de la législation métropolitaine sont également soumis pour avis au Conseil du gouvernement.

• **L'Assemblée territoriale**, élue au suffrage universel direct, siège au chef-lieu du territoire. Elle est composée, selon la loi n° 57-836 du 26 juillet 1957 de trente membres. Elle est chargée de régler « par ses délibérations les affaires du territoire qui ne relèvent pas de la compé-

tence de l'Etat ou de celle du Conseil de Gouvernement telles qu'elles sont définies par la présente loi ». L'Assemblée territoriale est donc la seule des institutions de Polynésie dont les compétences ne sont pas limitativement énumérées. Elle exerce, en outre, un contrôle sur les travaux du Conseil de gouvernement qui se manifeste d'une part lors du vote du budget et, d'autre part, lors de l'examen de motions de censure mettant en cause la responsabilité de l'exécutif.

- **Le Comité économique et social** composé de représentants des groupements professionnels, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale et culturelle du territoire, est un organisme consultatif. Il donne son avis sur les seuls projets de caractère économique, social ou culturel qui lui sont soumis par le Conseil de gouvernement ou l'Assemblée territoriale.

Telles sont les caractéristiques générales des institutions territoriales de la Polynésie française.

Afin de compléter cette rapide présentation du statut, il faut rappeler que le haut-commissaire joue un rôle essentiel. En tant que président du Conseil de gouvernement, il représente le territoire en toutes circonstances. Il est en outre le Chef de l'administration territoriale et doit prendre en conséquence toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des décisions du Conseil de gouvernement. Il prépare le budget territorial et en est l'ordonnateur. Il dispose d'un pouvoir de tutelle sur les délibérations du Conseil de gouvernement, celles de l'Assemblée territoriale, mais également sur celles des maires. A cet effet, il est en mesure de demander une seconde délibération, et peut en cas de maintien des positions suspendre l'exécution de ladite délibération et la déférer au Conseil d'Etat.

Parallèlement, il exerce également des fonctions de représentant de l'Etat. Nommé par décret, il est placé sous l'autorité du Secrétariat d'Etat aux DOM TOM et du Ministre de l'Intérieur. Il est dépositaire des pouvoirs de la République et veille de ce fait à l'exécution des lois et règlements. En outre, il dispose des forces armées et assure la direction des services de l'Etat présents dans le territoire.

La reconnaissance constitutionnelle du principe d'autonomie rendrait indispensable la fixation de la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire. Le titre II de la loi du 12 juillet 1977 règle ce pro-

blème. Le système de répartition des compétences entre l'Etat et les autorités territoriales se traduit par le maintien à l'Etat des affaires se rattachant :

- soit à la souveraineté de la République,
- soit aux attributs de l'Etat,
- soit au statut des citoyens.

Le domaine de la compétence de l'Etat comprend les matières suivantes :

1° Relations extérieures, contrôle de l'immigration et contrôle des étrangers, communications extérieures (navigation maritime et aérienne, postes et télécommunications), monnaie, Trésor, crédit, changes, relations financières avec l'étranger, commerce extérieur ;

2° Défense (organisation, sécurité générale, maintien de l'ordre, protection civile, matières premières stratégiques telles que définies par la décision du 14 avril 1959) ;

3° Nationalité ; organisation législative de l'état civil ;

4° Droit civil à l'exclusion de la procédure civile ; principes fondamentaux des obligations commerciales ;

5° Justice et organisation judiciaire, à l'exclusion des frais de justice, droit pénal, procédure pénale, à l'exception de la réglementation pénitentiaire ;

6° Fonction publique (cadre d'Etat) ;

7° Administration communale et tutelle des collectivités locales ;

8° Enseignement secondaire ; enseignement supérieur ; recherche scientifique, sans préjudice de la faculté pour le territoire d'organiser ses propres services de recherche ;

9° Radiodiffusion et télévision.

Enfin, le statut de 1977 a autorisé l'Etat, les établissements publics et organismes métropolitains à participer à la réalisation de programmes d'investissements économiques et sociaux par la conclusion de conventions passées avec le territoire.

2) *La mise en place de la Commission Etat-territoire sur la réforme du statut*

Bien que le fonctionnement du statut de 1977 n'ait pas donné lieu à des remarques particulières, un courant en faveur d'une évolution vers un statut d'autonomie interne s'est développé.

La création de la commission chargée d'examiner la question du statut, en août 1981 répondait à cette demande des élus tendant au plein exercice de leurs responsabilités.

Le 11 juin 1982, une mission d'élus polynésiens s'est rendue à Paris afin de présenter un projet de statut ayant été approuvé par la Commission du Statut de l'Assemblée territoriale.

Ce projet comportait deux aspects essentiels :

— il consacrait la prédominance d'un exécutif territorial confié à un président élu, ayant le pouvoir de nommer des conseillers de Gouvernement dotés d'attributions nouvelles.

— Il augmentait les compétences du territoire prenant ainsi à sa charge des domaines d'interventions économiques jusqu'alors dévolus à l'Etat.

De nombreuses initiatives politiques prouvent la nécessité de doter la Polynésie française d'un nouveau statut. En témoignent les propos de M. Gaston Flosse, vice-président de l'Assemblée territoriale, lors du voyage de M. Georges Lemoine en mai dernier, visant à prendre en compte « le consensus réel qui existe en Polynésie autour de l'idée d'autonomie interne ».

Par ailleurs, des initiatives parlementaires visent à modifier la composition de l'Assemblée territoriale afin de prendre en compte l'évolution démographique : proposition de MM. Daniel Millaud, Adolphe Chauvin et les sénateurs du groupe U.C.D.P. en date du 21 octobre 1982, celle de M. Jean Juventin, député, enregistrée le 9 juin 1983.

3) *Le projet de statut*

L'Assemblée territoriale a été saisie d'un projet sur lequel elle s'est prononcée défavorablement par 17 voix contre 2 et une abstention. Les membres de l'Assemblée territoriale se sont cependant déclarés favorables aux dispositions relatives aux institutions mais ils se sont opposés au système de répartition des compétences qui leur était proposé.

- **Les institutions**

Le projet ne fait plus référence au Conseil de gouvernement mais au gouvernement du territoire, lequel comprend un président et des ministres territoriaux au nombre de 8 à 10.

Le président du gouvernement serait élu par les membres de l'Assemblée territoriale et, en leur sein, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. Si l'Assemblée ne peut se prononcer à l'issue de deux tours de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative.

Le président nomme les ministres et fixe leurs attributions. Cette nomination peut être remise en cause par le vote dans les trois jours d'une motion de censure signée par les 2/5 des membres de l'Assemblée territoriale et adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

Le président désigne également un vice-président. Le Président et les Ministres sont collégialement responsables devant l'Assemblée territoriale.

L'Assemblée territoriale continue d'être élue au suffrage universel et ses délibérations sont exécutoires de plein droit.

Par ailleurs, le projet supprime le contrôle a priori des actes des institutions territoriales par l'Etat et la maîtrise du territoire sur son administration.

- **Les compétences**

Le Gouvernement du territoire est directement chargé de l'exécution des décisions de l'assemblée ; celle-ci possède une compétence de droit commun pour toutes les matières que le texte n'attribue ni au Gouvernement du territoire, ni à l'Etat. Elle sera assistée par un comité économique et social sur les questions à caractère culturel, social et économique.

La répartition de ces compétences tend à établir un régime d'autonomie interne poussée. Ne dépendent désormais de l'Etat que les domaines relevant directement de l'exercice de la souveraineté (justice, défense, ordre public, monnaie, commerce et communications exté-

rieurs, relations extérieures, matières premières stratégiques et hydrocarbures) ainsi que les matières suivantes :

- radiodiffusion et télévision
- enseignement supérieur et secondaire
- administration communale
- droit du travail, état civil.

Par ailleurs, dans de nombreuses matières de compétence étatique, un pouvoir consultatif est accordé aux organes du territoire.

Les propositions relatives aux compétences contenues dans l'avant-projet ont suscité l'opposition de l'Assemblée territoriale qui a estimé à cette occasion que le texte proposé était en retrait sur l'actuel statut.

En conséquence, l'Assemblée territoriale a souhaité que soient réexaminés les questions relatives au commerce extérieur, à la possibilité de conclure des accords commerciaux et culturels avec les états voisins, au contrôle de l'immigration, à celui des investissements étrangers, au droit de décision en matière de transports aériens et maritimes, au droit du travail, à la compétence du territoire pour l'exploitation des richesses naturelles et maritimes de la zone économique, à la définition de la politique en matière d'hydrocarbures.

III. — LE STATUT DE LA NOUVELLE CALÉDONIE

1. — Le statut actuel du territoire

La loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle Calédonie et dépendances fixe le statut de ce territoire.

Le titre premier est consacré à la représentation de la République dans le territoire. Il comporte deux chapitres relatifs à la place du Haut-Commissaire et à la définition des compétences de l'Etat.

• *Le Haut-Commissaire*

Ainsi se trouve défini le rôle du Haut-Commissaire de la République, qui assume une double fonction. En tant que représentant du Gouvernement et de chef des services de l'Etat dans le territoire, il assure l'ordre public et la défense du territoire, et peut en outre proclamer l'état d'urgence.

Les articles 5 et 6 de la loi définissent les fonctions et le rôle du Haut-Commissaire agissant en tant que chef du territoire. A ce titre, il veille à la légalité des actes des autorités territoriales et rend exécutoires les délibérations de l'Assemblée territoriale. Dans l'exercice de ces compétences, le Haut-Commissaire peut être appelé à demander une seconde lecture des délibérations dont il estime qu'elles ne satisfont pas l'intérêt général ou la bonne administration du territoire. Il peut également saisir le Conseil d'Etat en vue de l'annulation des délibérations de l'Assemblée territoriale ou du Conseil de Gouvernement pour illégalité, excès de pouvoirs, atteinte à la défense nationale, à l'ordre public, au maintien de la sécurité ou aux libertés publiques, si les délibérations ont été confirmées en seconde lecture.

• *Les compétences de l'Etat*

Elles sont limitativement énumérées par l'article 7 et concernent :

— les relations extérieures, le contrôle de l'immigration et le contrôle des étrangers ;

— la Défense (organisation, sécurité générale, maintien de l'ordre, protection civile, matières stratégiques ou d'intérêt général) ;

— les communications extérieures (navigation maritime et aérienne, postes et télécommunications) ;

— La monnaie, le Trésor, le crédit, les changes, le commerce extérieur ;

— la nationalité ;

— l'état civil ;

— le droit civil, sauf le statut civil coutumier, le droit commercial ;

— la justice et l'organisation judiciaire ;

— le droit pénal, la procédure pénale ;

— l'administration communale et la tutelle des collectivités locales ;

— la Fonction publique (cadres d'Etat) ;

— le domaine public maritime et aérien ;

— l'enseignement secondaire, supérieur et technique, la recherche scientifique ;

— la réglementation minière, conformément à la législation en vigueur ;

— la radiodiffusion-télévision.

Toutes les autres matières sont de la compétence territoriale.

La loi n° 79-407 du 24 mai 1979 a complété ces dispositions en autorisant l'Etat, à la demande du territoire :

— à apporter son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux.

— à participer au fonctionnement des services territoriaux soit par le détachement du personnel, soit par une aide financière, soit par le concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains.

Cette participation doit être organisée dans le cadre de conventions.

• *Les institutions territoriales*

Le Conseil de Gouvernement et l'Assemblée territoriale constituent les institutions territoriales définies par les titres II et III de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 fixant le statut de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

— Le Conseil du Gouvernement

Il comprend le chef du territoire qui assure la fonction de président, un vice-président et six membres portant le titre de conseiller du Gouvernement. Ils sont élus par l'Assemblée territoriale parmi ses membres ou hors de son sein. La loi du 28 décembre 1976 retenait le mode de scrutin de liste à un tour et à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. La loi n° 79-407 du 24 mai 1978 a substitué à ce système celui du scrutin de liste majoritaire sans panachage ni vote préférentiel. Si aucune majorité absolue ne se dégage lors des deux premiers tours du scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative lors d'un troisième tour.

Le Conseil de Gouvernement est chargé de l'administration des intérêts du territoire. Il anime et contrôle l'activité des services territoriaux.

Les problèmes qu'il peut être appelé à régler par ses délibérations sont limitativement énumérés par l'article 24. Ils recouvrent :

a) la réglementation économique du commerce intérieur, des prix et des loyers ;

b) l'application et le contrôle de la réglementation générale sur les poids et mesures ;

c) l'application et le contrôle de la législation sur la répression des fraudes alimentaires ;

d) l'organisation générale des foires et marchés ;

e) les mesures d'application de la réglementation relative au soutien de la production ;

f) la création, l'organisation, la modification, la suppression des organismes assurant la représentation économique dans le territoire ;

g) les statuts particuliers des corps territoriaux de fonctionnaires y compris du corps territorial de l'enseignement secondaire et technique ; les régimes de rémunération, de congés, d'avantages sociaux et de retraites ;

h) l'administration des intérêts patrimoniaux et domaniaux du territoire, les ventes, achats, locations et baux, selon la réglementation générale délibérée par l'Assemblée territoriale ;

i) les projets, conditions d'exécution et modes d'exploitation des ouvrages publics territoriaux ; concessions de travaux à effectuer pour le compte du territoire, la concession à un étranger ne pouvant être accordée que sur autorisation du haut-commissaire ;

j) l'agrément des aérodromes privés ;

k) les conventions avec concessionnaires, fermiers et autres gestionnaires du territoire, les cahiers des charges y afférents et les tarifs des redevances dont la perception est autorisée ; fixation des règles et tarifs des prestations, des règles d'assiette et de recouvrement des taxes pour services rendus (à l'exclusion des taxes fiscales) ;

l) les actions à intenter ou à soutenir au nom du territoire et transactions sur les litiges, le territoire en cas de litige avec l'Etat étant représenté par le vice-président du Conseil de Gouvernement ;

m) l'acceptation ou le refus des dons et legs au profit du budget territorial ;

n) le développement de l'éducation de base ;

o) l'organisation des services publics et des établissements publics territoriaux ;

p) le programme d'études et la détermination des données statistiques ;

q) les mesures d'exécution prévues par les délibérations de l'assemblée territoriale, notamment les modalités d'application de la réglementation du travail ;

r) la codification des réglementations territoriales et la mise à jour annuelle des codes.

— l'Assemblée territoriale

Elle comprend, en application de la loi n° 79-407 du 24 mai 1979, 36 membres élus au scrutin majoritaire. Par rapport au statut de 1976, cette loi a introduit un système de seuil tendant à éviter l'émiettement de la représentation qui avait conduit à l'instabilité politique de l'Assemblée et à sa dissolution. Seules les listes ayant recueilli un nombre de suffrages égal à 7,5 % du nombre des électeurs inscrits peuvent participer à la répartition des sièges. De plus, seules les listes ayant obtenu au minimum 5 % des suffrages exprimés ont droit au remboursement des dépenses de propagande et à la restitution du cautionnement.

L'assemblée est appelée à régler par ses délibérations les affaires du territoire. Ses compétences ne sont pas limitativement énumérées. Elle est saisie de projets de délibérations émanant soit du Conseil de Gouvernement, soit de ses membres. Enfin, elle peut mettre en cause la responsabilité collective des conseillers du Gouvernement par le vote d'une motion de censure devant être signée par douze membres et adoptée à la majorité des membres composant l'Assemblée à l'issue d'un délai de deux jours francs après son dépôt.

Le statut de la Nouvelle Calédonie ne prévoit pas de conseil économique et social contrairement au statut de la Polynésie. Une proposition de loi tendant à la création d'un tel organisme avait été mise à cet effet en 1980. Elle n'a été suivie d'aucun effet.

2. — Le bilan des réformes entreprises par le biais des ordonnances

• *La loi d'habilitation du 4 février 1982*

Le Gouvernement a fondé le recours aux ordonnances sur les faits suivants :

- la reconnaissance de l'existence de tensions exacerbées ;
- l'affirmation du principe suivant lequel l'article 74 de la Constitution fixant que « les territoires d'outre mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République » n'empêche pas que l'Etat y exerce pleinement son autorité.

Il a été estimé que l'Assemblée territoriale, dont la légitimité n'était par ailleurs pas contestée, n'était pas en mesure de conduire les réformes nécessaires au maintien de la stabilité politique, du développement économique et de la paix sociale.

Consultée le 21 décembre 1981, en application de l'article 74, l'Assemblée territoriale a émis un avis défavorable sur le projet d'habilitation par 21 voix contre 11.

Le Sénat a constaté que ce projet constituait non seulement une marque de défiance à l'égard des élus territoriaux, mais encore s'inscrivait à contre courant de la politique de décentralisation menée en métropole.

Après que les problèmes juridiques posés par le projet portant sur l'éventualité d'une consultation de l'Assemblée territoriale, sur le dessaisissement des autorités territoriales pendant la période d'habilitation et sur le pouvoir accordé ou non à ces mêmes autorités de modifier les ordonnances durant cette période, aient été examinés par le Parlement, l'Assemblée nationale a, en vertu de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, définitivement adopté le projet rejeté par le Sénat.

La loi n° 82-127 du 4 février 1982 a donc habilité le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à promouvoir, par voie d'ordonnances, les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie, en prévoyant la consultation de l'Assemblée territoriale lorsque ces textes concernent l'organisation particulière du territoire.

Sept ordonnances ont été prises en vertu de cette loi. Le projet de loi portant ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 1983, mais n'a pas été inscrit à l'ordre du jour depuis cette date.

• **L'ordonnance n° 82-877 du 15 octobre 1982 instituant des assesseurs coutumiers dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances au tribunal civil de première instance et à la cour d'appel.**

Ce texte prend en compte l'existence de deux types de statut civil : le statut de droit commun et le statut particulier, et rappelle le rôle traditionnel de conciliation exercé par les autorités coutumières dans le cas de litiges concernant des personnes relevant du statut particulier. L'ordonnance prévoit que lorsqu'un litige de cette sorte est porté devant le tribunal civil, à la demande de l'une des parties, le tribunal doit se compléter de deux assesseurs de statut civil particulier ayant voie délibérative. S'il est interjeté appel du jugement, la cour d'appel doit également se compléter de deux assesseurs coutumiers.

• **L'ordonnance n° 82-878 du 15 octobre 1982 relative au développement économique de la Nouvelle-Calédonie.**

Ce texte a pour objet d'associer l'Etat, le territoire, les communes et les autorités coutumières, afin d'élaborer des actions de développement et de procéder ainsi au rééquilibrage économique et social de l'île. La création d'un office de développement de l'intérieur et des îles, établissement public d'Etat à caractère industriel et commercial, répond à cet objectif.

Il est administré par un conseil de douze membres :

- trois représentants de l'Etat ;
- trois représentants du territoire dont un conseiller de Gouvernement et deux conseillers territoriaux ;
- trois représentants des communes élus par les maires des communes comprises dans les zones d'intervention de l'office ;
- trois représentants des groupements mélanésiens.

Le président du conseil d'administration est nommé parmi ses membres, par arrêté du haut commissaire, sur la proposition du conseil et après avis du Conseil de Gouvernement.

La nomination du directeur de l'office par arrêté du ministre chargé des territoires d'outre mer et du ministre chargé de l'économie et des finances, le pouvoir accordé au haut commissaire de faire opposition aux délibérations du conseil, la nécessité de l'approbation des comptes de l'office par les ministres cités plus haut et par le ministre du budget, sont les principales manifestations de la tutelle étroite qu'exerce l'Etat sur le conseil de l'O.D.I.C.

Il faut noter que l'ensemble de ces contraintes sont en contradiction avec la politique de décentralisation menée par ailleurs par le Gouvernement.

Conformément à l'article 3 de l'ordonnance, cet office est chargé de réduire les disparités existant entre Nouméa et l'intérieur et de donner aux zones défavorisées les moyens de leur développement. Il a ainsi la possibilité :

- d'accorder des subventions, des primes, des bonifications d'intérêt ;
- de garantir des prêts ;
- de prendre des participations dans les entreprises implantées dans l'intérieur et les îles ;
- de financer les actions de formation.

La création de cet office a rendu nécessaire le transfert des dossiers traités par le fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles (FADIL), créé le 10 juillet 1975. Il est prévu que cet organisme doit assurer la liquidation des opérations en cours.

Le budget de l'ODIL pour 1983 s'élève à 237 millions de francs, dont 9,2 millions sont affectés au fonctionnement de l'office. Les crédits affectés se répartissent comme suit :

1 225 000 F de transferts de crédits disponibles sur le FADIL
13 800 000 F de crédits provenant du FIDES
8 700 000 F provenant des redevances sur la circulation fiduciaire de l'IEDOM

23 7 5 000 F

• **L'ordonnance n° 82-879 du 15 octobre 1982 portant création d'un office culturel, scientifique et technique canaque.**

La reconnaissance de l'identité culturelle mélanésienne constitue le fondement de tout changement durable du territoire.

L'office créé par l'ordonnance est un établissement public d'Etat chargé de favoriser le développement culturel canaque. Le conseil d'administration de cet organisme, soumis aux mêmes règles de tutelle que l'ODIL, comporte :

- trois représentants de l'Etat ;
- trois représentants du territoire dont un conseiller de Gouvernement et deux conseillers territoriaux ;
- six représentants des groupements de droit particulier local.

Le budget s'établit à 4 714 000 francs dont 1,2 million accordé en vue de la préparation du Festival des Arts du Pacifique Sud prévu pour la fin 1984 à Nouméa. Par ailleurs, 1,374 million de francs proviennent de subventions du territoire en faveur d'organismes dont les compétences sont dorénavant exercées par l'office.

• **L'ordonnance n° 82-880 du 15 octobre 1982 relative à l'aménagement foncier, à l'établissement rural et à la reconnaissance.**

Compte tenu de la conception particulière de l'espace foncier qui est celle de la communauté mélanésienne, la répartition des terres constitue l'un des problèmes majeurs existant en Nouvelle-Calédonie. L'ordonnance crée un office foncier, établissement public de l'Etat, chargé de définir les zones de reconnaissance des droits coutumiers, de redistribuer les terres situées dans ces zones et de contribuer à l'élaboration d'une politique de mise en valeur effective des ressources du territoire.

Le conseil d'administration, présidé par le Haut Commissaire, comprend, outre le président :

- trois représentants de l'Etat ;
- un conseiller de Gouvernement des groupements mélanésiens ;
- deux représentants des organisations professionnelles.

Les dispositions de cette ordonnance se substituent à la loi du 7 janvier 1981 relative à l'aménagement foncier et à l'établissement rural dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances qui est abrogée. Cette loi répondait à une nouvelle finalité :

1. Les opérations réalisées en application de cette loi avaient pour objet général de permettre, dans l'intérêt économique du territoire, la

mise en valeur des terres en vue de favoriser la constitution d'exploitations et le développement des activités agro-alimentaires.

2. Les terres pouvaient également être cédées par le territoire à toute personne physique ou morale ainsi qu'aux groupements mélanésiens « lorsque ces transferts de propriété sont nécessaires à la satisfaction de leurs besoins propres et notamment lorsqu'ils manquent de terres pour leur mode de vie traditionnel ».

La loi accordait de nouvelles prérogatives juridiques au territoire, qu'il s'agisse du droit de préemption, de la procédure de constatation du caractère inculte des terres ou de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ces compétences générales sont ainsi transférées à un établissement public doté pour 1983 d'un budget de 39 millions de francs dont 25,3 millions destinés à l'acquisition de terres.

Les opérations enregistrées depuis novembre 1982, qu'il s'agisse d'acquisitions amiables ou de préemptions, portent sur un total de 13 541 hectares 06 achetés pour 22 003 945 francs. Elles se répartissent comme suit :

	Acquisitions amiables	Préemptions
Nombre	16	11
Surface	10 514 Ha 70	3 026 Ha 36
Prix	16 442 923 F	5 561 018 F

L'objectif fixé est l'acquisition de terres portant en moyenne sur 20 000 hectares par an.

A titre de comparaison du 1^{er} janvier 1981 au 1^{er} mai 1982, 11 150 hectares avaient été acquis pour un montant total de 18 051 935 F répartis en 58 opérations amiables portant sur 7 812 hectares et 9 préemptions portant sur 3 101 hectares.

• **L'ordonnance n° 82-1114 du 23 décembre 1982 relative au régime législatif du droit du travail dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances.**

Ce texte prévoit d'étendre au territoire de Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives du Code du travail en vigueur en métropole et dans les départements d'outre mer. Ces règles se substituent à la loi n° 51-1322 du 15 décembre 1952 relative au Code du travail outre mer. Toutefois, sur certains points précis, des aménagements sont apportés. La garantie du pouvoir d'achat est assurée par le biais du SMIG actuellement en vigueur dans le territoire, les indexations de salaires sur l'indice du coût de la vie sont interdites dans le cadre de la négociation des conventions collectives, l'indemnisation du chômage fait l'objet de dispositions spécifiques différentes de celles applicables en métropole, les conflits du travail sont portés à la connaissance du tribunal du travail.

Enfin, il est prévu que les mesures d'exécution de l'ordonnance sont, sauf exception, de la compétence de l'assemblée territoriale.

• **L'ordonnance n° 82-1115 du 23 décembre 1982 sur l'énergie en Nouvelle-Calédonie.**

Cette ordonnance transfère au territoire compétence pour concéder la distribution d'énergie électrique. Elle mentionne l'existence future d'un fonds d'électrification rurale chargé de répartir les ressources dégagées et leur affectation à l'électrification de l'intérieur et des îles, tout en précisant qu'il appartiendra à l'assemblée territoriale de créer cet organisme.

Enfin, l'ordonnance donne pouvoir au Haut Commissaire de contraindre les propriétaires de dépôts de produits pétroliers à ouvrir ces derniers à certains fournisseurs afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement de ce type de produit.

• **L'ordonnance n° 82-1116 du 23 décembre 1982 relative à la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie.**

Ce texte modifie la réglementation minière fixée par la loi n° 54-1110 du 13 novembre 1954 en dotant la puissance publique de pouvoirs étendus afin de valoriser le patrimoine minier calédonien. La durée des titres miniers, des concessions des amodiations et des permis d'exploitation est limitée. Elle instaure un contrôle de gestion du patrimoine autorisant éventuellement l'administration à déchoir de leurs droits des titulaires de titres miniers ne respectant pas les règles générales de gestion. Enfin, elle institue une déconcentration des décisions et prévoit notamment la création d'une commission minière locale.

3) *Table ronde de Nainville-les-Roches et ses suites*

Lors de son intervention devant l'Assemblée territoriale de la Nouvelle Calédonie, au mois de mai 1983, M. Georges Lemoine, Secrétaire d'Etat aux DOM TOM évoquant les choix relatifs à l'avenir du territoire proposait de réunir une table ronde « faisant le bilan des espérances et des propositions de chacun afin d'aboutir à un nouveau statut de large autonomie interne qui devra correspondre à la nécessaire période de redressement économique du territoire ». Cette réunion s'est tenue du 8 au 13 juillet 1983 dans la commune de Nainville-les-Roches.

Ont participé à cette table ronde :

— 6 membres du Front indépendantiste (F.I.) faisant également partie de l'Union calédonienne. Cette participation marque, sans rien ôter de leur détermination, la volonté d'opter pour une stratégie de négociation ;

— 4 délégués du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (R.P.C.R.) mouvement hostile à l'indépendance ;

— 3 délégués mélanésiens ;

— 4 délégués de la fédération pour une nouvelle société calédonienne (F.N.S.C).

Les travaux de cette table ronde ont abouti à la publication d'un acte final comportant trois points dont le texte suit :

« —volonté commune des participants de voir confirmer définitivement l'abolition du fait colonial par la reconnaissance à l'égalité de la civilisation mélanésienne et la manifestation de sa représentativité par la coutume dans des institutions à définir.

— reconnaissance de la légitimité du peuple kanak premier occupant du territoire se voyant reconnaître en tant que tel un droit inné et actif à l'indépendance dont l'exercice doit se faire dans le cadre de l'autodétermination prévue et définie par la Constitution de la République française, autodétermination ouverte également pour des raisons historiques aux autres ethnies dont la légitimité est reconnue par les représentants du peuple kanak.

— favoriser l'exercice de l'autodétermination est « une des vocations de la France » qui doit permettre d'aboutir à un choix, y compris celui de l'indépendance. Il faut préparer cette démarche vers l'autodétermination qui sera le fait du peuple calédonien défini par la logique

ci-dessus admise lorsqu'il en ressentira la nécessité. Pour préparer cette démarche, chacun est conscient qu'il faut élaborer un statut d'autonomie interne qui sera spécifique, qui sera évolutif et qui marquera donc une phase de transition en prenant en compte les données politiques et économiques car il n'y aura de développement économique qu'avec la stabilité politique.»

Cette motion a été adoptée par le Front indépendantiste et la Fédération pour une nouvelle société calédonienne, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République ayant formulé des réserves sur la mise en oeuvre de ces conclusions.

Les travaux relatifs à l'élaboration d'un projet de statut se sont poursuivis mais aucun texte n'est actuellement diffusé. Lors de son prochain voyage en Nouvelle-Calédonie, M. Georges Lemoine, Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'Outre-Mer, le présentera peut-être de façon officielle aux élus de ce territoire.

Devant la Commission des Lois, M. Georges Lemoine a annoncé la création d'une seconde Assemblée composée de 48 membres : 24 représentants coutumiers, 12 élus des collectivités désignés à l'intérieur de six pays reconstitués sur la base de structures datant de 1906, et enfin 12 représentants d'associations à vocation économique et sociale.

IV. — LA RÉFORME DU CODE PÉNAL ET DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Le statut juridique des Territoires d'outre-mer est dominé par le principe de la spécialité : aucune loi ou règlement ne leur est applicable de plein droit mais relève d'une disposition expresse d'extension.

Ce système a eu jusqu'à l'intervention de la loi n° 83-520 du 27 juin 1983 des conséquences fâcheuses en matière de droit pénal et de procédure pénale. En effet, d'importantes réformes telle la loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, ou la loi n° 70-646 du 17 juillet 1970 sur le respect de la vie privée n'ont pas été étendues aux territoires d'outre-mer. Ils continuaient par ailleurs à relever du Code d'instruction criminelle.

Le décalage existant entre la législation applicable dans ces domaines en métropole et dans les T.O.M. a de nombreuses fois été relevé, notamment à l'occasion de l'examen du budget de ces territoires.

L'adoption à l'unanimité par l'Assemblée Nationale et par le Sénat du projet rendant applicable le Code pénal, le Code de procédure pénale et certaines mesures législatives met donc un terme à un long processus, dont l'une des étapes essentielles fut la décision n° 80-122 du Conseil Constitutionnel déclarant non conforme à la Constitution une loi étendant le Code pénal aux territoires d'outre-mer, au motif que les assemblées territoriales concernées n'avaient pas été préalablement consultées. Le Conseil avait estimé à cette occasion que ces questions « constituent un élément de l'organisation particulière de ces territoires » ce qui rend nécessaire la consultation préalable prévue par l'article 74 de la Constitution.

Les principales dispositions de la loi n° 83-520 élaborée après consultation des assemblées territoriales portent sur :

— l'extension de l'intégralité du Code pénal qui entraîne le remplacement des travaux forcés par la réclusion criminelle et celui de la déportation dans une enceinte fortifiée par la détention criminelle, et enfin l'introduction d'un régime d'interdiction de séjour ;

— l'extension de l'intégralité du Code de procédure pénale qui se manifeste par la réglementation de la garde à vue, l'introduction de la collegialité dans les juridictions de première instance, y compris pour les audiences foraines et les sections détachées, la séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement ;

— la mise en oeuvre de mesures d'adaptation répondant à une triple préoccupation relative à la prise en compte de l'organisation particulière de ces territoires, à celles de leurs caractéristiques spécifiques telle la structure géographique, et enfin à la volonté de respecter les compétences des assemblées territoriales.

Dans le domaine de l'organisation judiciaire, la réforme tient essentiellement à la constitution d'une cour d'assises en Polynésie. Elle remplace la cour criminelle.

De même, une cour d'assises est instituée à Wallis et Futuna ainsi qu'un tribunal de première instance composé d'un juge unique assisté de deux assesseurs coutumiers, relevant de la Cour d'appel de Nouméa.

Les mesures législatives faisant l'objet d'une extension dans les territoires sont :

— l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante sous réserve de quelques modifications ;

— la loi du 10 mars 1955 sur l'interdiction de séjour ;

— la loi du 1^{er} juillet 1972 modifiée relative à la lutte contre le racisme ;

— la loi du 29 juillet 1881 modifiée fixant la liberté de la presse ;

— la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers.

La législation relative à l'avortement thérapeutique est également étendue aux territoires d'outre-mer.

Les amendements apportés au projet, tant par l'Assemblée Nationale que par le Sénat ont visé à préserver le plus complètement possible les compétences des assemblées territoriales, à renforcer la garantie des justiciables et à unifier la composition des juridictions entre les différents territoires. Cette loi a donc considérablement amélioré le fonctionnement du service public de la justice.

Cependant, l'occasion nous est fournie de rappeler que la réforme entreprise n'est pas complète. Afin de tenir compte de la portée de la décision du Conseil Constitutionnel du 22 juillet 1980, la loi du 27 juin 1983 ne comporte aucune mention des mesures relatives à la suppression des tribunaux permanents des forces armées, ni de celles portant abrogation ou révision de la loi « Sécurité et Liberté ». Le Garde des Sceaux s'est en effet engagé devant l'Assemblée Nationale à déposer durant la session d'automne un projet portant extension des réformes intervenues dans ces domaines afin de disposer du temps nécessaire pour procéder à la consultation des assemblées territoriales concernées. Le projet rendant applicables aux territoires d'outre-mer certaines dispositions législatives ayant modifié le Code Pénal et le Code de Procédure Pénale et modifiant la loi n° 83-520 du 27 juin 1983 a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 3 novembre 1983.

V. — LA STRUCTURE DES FINANCES LOCALES

A. — Les budgets territoriaux

L'ensemble des budgets territoriaux de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis et Futuna sont retracés dans le tableau de la page suivante.

Ils connaissent une assez sensible progression et sont en équilibre.

BUDGET DES TERRITOIRES

Milliers de francs	Nouvelle-Calédonie		Polynésie		Wallis-et-Futuna	
	Budget 1983	% 1982	Budget 1983	% 1982	Budget 1983	% 1982
Recettes ordinaires	1 368 951	+ 13,91	1 413 815	+ 18,35	20 140	+ 21,92
— Recettes fiscales	781 611	+ 7,92	1 255 608	+ 18,14	5 989	+ 36,30
— Revenus du domaine	9 711	+ 10,09	5 913	+ 10,61	1 172	+ 37,08
— Recettes des exploitations et services	146 796	+ 19,85	—	—	—	—
— Contributions, subventions et fonds de concours	429 613	+ 24,07	93 140	+ 25,78	5 331	+ 6,83
— Prélèvement sur la Caisse réserve	1 210	—	—	—	—	—
— Produits des exploitations industrielles	—	—	59 154	+ 27,61	5 607	+ 16,64
— Recettes à affectation spéciale	—	—	—	—	2 041	+ 36,56
Recettes extraordinaires	58 300	+ 4,07	324 129	— 7,18	403	+ 109,90
— Virement du budget ordinaire	33 000	—	78 705	— 10,33	403	—
— Contributions, subventions et fonds de concours	—	—	10 543	+ 64,55	—	—
— Produits de la réalisation des biens immobiliers et de valeurs mobilières	3 960	+ 10,77	1 100	—	—	—
— Prélèvement sur la Caisse de réserve	21 340	— 58,94	—	—	—	—
— Avances et emprunts	—	—	233 781	— 7,29	—	—
Totaux	1 427 251	+ 13,47	1 737 944	+ 12,57	20 543	+ 22,93
Dépenses ordinaires	1 368 951	+ 13,91	1 413 815	+ 18,35	20 140	+ 21,92
— Dette publique	149 989	+ 11,45	131 178	+ 26,58	813	+ 9,86
— Représentation parlementaire et assemblée représentative	9 504	+ 7,04	—	—	—	—
— Dépenses de fonctionnement des services	723 634	+ 9,85	—	—	—	—
— Contributions, subventions, fonds de concours, prêts et allocations	424 675	+ 14,05	708 258	+ 21,71	—	—
— Participations aux dépenses d'équipement	33 000	—	—	—	—	—
— Apurement des déficits budgétaires des exercices antérieurs	28 149	—	—	—	—	—
— Dépenses effectuées sur ressources affectées	—	—	—	—	1 944	+ 67,88
— Pouvoirs publics	—	—	31 141	+ 16,86	1 239	+ 11,62
— Moyens des services	—	—	464 533	+ 17,72	14 080	+ 15,54
— Virement au budget extraordinaire	—	—	78 705	+ 10,33	403	+ 109,90
— Intervention du budget territorial	—	—	—	—	1 661	+ 46,73
Dépenses extraordinaires	58 300	+ 4,07	324 129	— 7,18	403	+ 109,90
Contributions à des fonds d'investissement	7 425	— 60,87	—	—	—	—
— Dépenses d'équipement	50 875	+ 124,05	259 374	+ 15,48	—	—
— Comptes spéciaux - Fonds de concours et subventions	—	—	64 755	+ 53,01	—	—
— Versement à la Caisse de réserve	—	—	—	—	—	—
— Travaux d'infrastructures	—	—	—	—	22	—
— Acquisitions véhicules et matériels	—	—	—	—	381	+ 130,90
Totaux	1 427 251	+ 13,47	1 737 944	+ 12,57	20 543	+ 22,93

• **Le budget territorial de Nouvelle-Calédonie**

Il augmente de 13,47 % par rapport à 1982 et s'établit à 1 427 251 francs.

La part des recettes et dépenses ordinaires s'élève à 95,92 % du budget total contre 95,55 % en 1982. Les recettes ordinaires les plus importantes proviennent de la fiscalité : elles sont égales à 54,76 % du total.

La charge de la dette a légèrement tendance à diminuer : égale à 149 989 francs, elles représentent 10,52 % du total des dépenses ordinaires (10,70 % en 1982). Une ligne d'apurement des déficits budgétaires des exercices antérieurs figure toujours au chapitre des dépenses ordinaires, mais ne représente plus que 1,97 % du total contre 2,24 % en 1982.

• **Le budget territorial de Polynésie française**

Il est égal à 1 737 944 francs et progresse de 12,57 % par rapport à 1982.

La part des recettes et dépenses ordinaires est égale à 81,35 % du budget total contre 77,38 % l'an dernier. Cette évolution résulte de la conjonction de deux phénomènes : l'augmentation de la part des recettes fiscales qui passent de 68,84 % à 72,35 % du total des recettes d'une part, et la baisse du montant des avances et emprunts figurant au chapitre des recettes extraordinaires qui passent de 16,33 % à 13,45 %. La part de la fiscalité est donc beaucoup plus importante dans le budget polynésien (12 %) que dans le budget néo-calédonien (54 %).

En revanche, la dette publique en augmentation de 26,58 % par rapport à 1982 est sensiblement moins importante : 7,55 % contre 10,52 % en Nouvelle-Calédonie.

• **Le budget territorial de Wallis et Futuna.**

Comparé au budget de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie, il connaît la plus forte progression annuelle, égale à 22,93 %.

La part des recettes et dépenses ordinaires s'établit à 98,04 % du total contre 98,85 % en 1982. Les postes de recettes ordinaires les plus

importants sont constitués par les recettes fiscales : 29,15 % du total, et le produit des exploitations industrielles : 27,29 %.

La charge de la dette est peu importante : 3,96 % des dépenses ordinaires. En revanche, les moyens des services correspondent à 68,54 % du total des dépenses.

Telles sont les principales caractéristiques des budgets des territoires d'outre-mer.

B. — Les budgets communaux

1) Les budgets communaux de Polynésie française

Pour l'année 1983, les budgets primitifs communaux de la Polynésie française ont atteint 515 millions de francs en recettes et en dépenses 474,7 millions de francs, comme le montre le tableau suivant :

BUDGETS COMMUNAUX DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Recettes			Dépenses		
Désignation des recettes	En millions de francs	En pourcentage	Désignation des dépenses	En millions de francs	En pourcentage
1. Recettes de fonctionnement			1. Dépenses de fonctionnement		
Dotations F.I.P.	190	54	Frais de personnel	201,7	62,57
Impôt et taxes	46	13,1	Matériel, fournitures, entretien ...	56,6	17,57
Produits d'exploitation	23	6,5	Frais financiers	10,6	3,28
D.G.F.	87	24,7	Autres	47,2	14,64
Autres	6	1,7	Charges antérieures	6,3	1,94
Total	352	100	Total	322,4	100
2. Recettes d'investissement			2. Dépenses d'investissement		
Dotations F.I.P.	77,5	47,6	Equipements scolaires	44	28,9
Emprunts	36,1	22,1	Hydraulique	19,7	12,9
Subventions Etat	9,8	8	Acquisitions matériels	20,9	13,7
Prélèvement sur recettes ordinaires	29,6	18,2	Acquisitions foncières	19,5	12,8
Autres recettes	1,2	0,7	Autres dépenses	48,2	31,7
Excédents reportés	6,7	5,4	Autres dépenses	48,2	31,7
Total	163	100	Total	152,3	100
Total général	515	»	Total général	474,7	»

1° *Le budget de fonctionnement :*

Les recettes réelles prévisionnelles de fonctionnement représentant 68,3 % des recettes totales sont en augmentation de 19,22 % par rapport à 1982. Cette progression légèrement plus faible que celle enregistrée l'an dernier + 24,77 %, résulte principalement de l'augmentation importante du F.I.P. et de la DGF.

En outre, il semble que les recettes prévisionnelles pour 1982 étaient sous-évaluées.

- Les ressources à répartir par le F.I.P. entre les communes augmentent de 19 % environ entre 1982 et 1983. Elles représentent 54 % des recettes de fonctionnement.

- La D.G.F. participe à concurrence de 24,7 % du montant total de ces recettes et son augmentation s'établit à 15 %.

La part respective de ces deux lignes dans l'ensemble des recettes ne varie que très faiblement par rapport à 1982. Par ailleurs, elles continuent à représenter plus de 95 % des recettes des petites communes.

- La fiscalité est à la source de 13,1 % des recettes, mais recouvre des réalités très disparates. Ce taux s'élève en effet à 37,77 % à Papeete et n'atteint que 10 % dans les cinq communes avoisinantes de Arue, Faaa, Mahina, Pirae, Punaauia. Ainsi Papeete perçoit 70,6 % du total des recettes fiscales prévisionnelles des communes pour une population égale à 17 % de celle du territoire, tandis que les communes citées avec une population égale à 36 % de celle du territoire ne perçoivent que 26 % du total des recettes fiscales.

Les dépenses de fonctionnement augmentent plus vite que les recettes correspondantes, ce qui entraîne une baisse de l'épargne brute.

Les dépenses de personnels constituent le poste de dépense le plus important : 62 % du total.

Les frais financiers sont relativement peu importants, 106 MF, soit 3,28 % des dépenses, en raison du faible endettement des communes et du niveau modéré des taux d'intérêt.

2° Le budget d'investissement :

Comme l'an passé, les dotations du F.I.P. constituent le principal moyen de financement des investissements suivi par les emprunts. Par rapport à 1982, la part du F.I.P. s'est sensiblement accrue, 47,6 % contre 33,06 %. L'explication de ce phénomène réside dans la forte augmentation des dotations F.I.P. accompagnée simultanément de la régression des autres recettes.

Les investissements sont principalement réalisés dans les équipements scolaires représentant 28,9 % du total dans les travaux d'hydraulique.

2) Les budgets communaux de Nouvelle-Calédonie

La présentation de ces budgets communaux présente quelques modifications par rapport à l'année précédente. En effet, la ville de Nouméa applique de nouvelles dispositions comptables. De plus, étant donné le poids économique considérable de cette commune, il apparaît plus clair de procéder en deux étapes et d'examiner en premier lieu l'ensemble des budgets des communes puis celui de Nouméa.

1° Le budget des communes :

Ces budgets primitifs sont succinctement présentés dans le tableau figurant à la page suivante.

La progression des deux sections confondues s'établit à 8 % et la part de la section de fonctionnement ne cesse de prendre, au sein de cet ensemble, une place essentielle équivalente à 70 % du budget total.

Il est intéressant de noter la pause de l'endettement.

2° Le budget de Nouméa :

La nouvelle présentation adoptée cette année fait très clairement apparaître l'importance du budget de Nouméa par rapport à celui de l'ensemble des communes de Nouvelle Calédonie.

Le total des recettes de cette ville équivaut à 62,14 % de celui des autres communes, les dépenses atteignent 62,04 %.

Le tableau suivant permet d'émettre les remarques suivantes :

- le budget de la ville est équilibré,
- au titre des recettes, la D.G.F. et le F.I.P. constituent 76,64 % des recettes de fonctionnement.

La part des recettes d'investissement provenant des emprunts est très importante et s'élève à près de 61 %.

— au chapitre des dépenses, la part des frais de personnel est importante : 58,68 %. La charge des emprunts ne pèse pas trop lourdement sur le budget 29,03 %. Cependant, l'ampleur des emprunts et l'importance des travaux en cours peuvent laisser craindre une évolution défavorable dans les années à venir.

NOUMÉA
BUDGET PRIMITIF 1983
I. — Fonctionnement

(en francs français)

Recettes	en valeur	%	Dépenses	en valeur	%
— Produits d'exploitation	7 920 550	6,76	— Denrées et fournitures	7 442 060	6,35
— Produits domaniaux	9 876 240	8,43	— Frais de personnel	68 693 350	58,68
— D.G.F.....	45 282 600	38,68	— Travaux et services extérieurs ..	8 599 195	7,34
— F.I.P.....	44 440 000	37,96	— Allocations, subventions	1 429 780	1,22
— Subvention	842 600	0,71	— Frais financiers	12 974 500	11,08
— Fiscalité	5 500 000	4,69	— Divers	3 816 505	3,26
— Divers	3 199 900	2,73	— Prélèvement sur recettes ordinaires	14 206 500	12,13
Total	117 061 890	100,0	Total	117 061 890	100,0

II. — Investissement

Recettes	en valeur	%	Dépenses	en valeur	%
— Prélèvement sur recettes ordinaires	14 206 500	39,00	— Remboursement dettes (capital)	10 576 500	29,03
— Emprunts	22 220 000	60,99	— Travaux en cours	22 170 500	60,86
			— Divers	3 679 500	10,10
Total	36 426 500	100	Total	36 426 500	100
Total général	153 488 390		Total général	153 488 390	

**BUDGETS PRIMITIFS 1982 DES COMMUNES DE NOUVELLE-CALÉDONIE
(NOUMÉA NON COMPRIS)**

Récapitulation par section des recettes et des dépenses

**I. — Fonctionnement
(En millions de francs)**

Recettes		%	Dépenses		%
— F.I.P.	96,07	57,79	Intérêt des emprunts	10,48	6,28
D.G.F.	55,07	33,12	Personnel	65,55	39,34
Centimes additionnels	2,81	1,69	Indemnités maires et adjoints	2,65	0,01
Taxes, contributions	0,58	0,34	Fonctionnement, matériel et entretien	22,96	13,77
Revenus des biens communaux	0,75	0,45	Enseignement	19,48	11,64
Services municipaux	5,27	3,17	Services (eau, électricité, ordures) .	5,05	3,03
Ramassage scolaire	5,16	0,03	Subventions	7,2	4,32
Recettes des exercices clos	—	—	Versement à la Section investis- sement	30,62	18,37
Autres recettes	0,52	0,31	Autres dépenses	2,71	1,62
Total	166,23	100	Total	166,62	100

II. — Investissement

Recettes		%	Dépenses		%
Subventions F.I.D.E.S. ministères techniques et territoires	13,29	16,45	Remboursement d'emprunts	16,39	20,30
F.I.P.	1,39	1,72	Acquisition d'immeubles	2,15	2,66
Produit des emprunts	34,51	42,73	Acquisition de meubles	9,26	11,47
Prélèvement sur recettes ordinaires	30,62	37,91	Travaux neufs :		
Dons et legs	0,03	0,03	- Equipements scolaires	7,23	8,95
Aliénation de biens communaux ..	0,52	0,64	- Bâtiments municipaux	7,56	9,36
Recettes accidentelles ou tempo- raires	0,27	0,33	- Réseaux (eaux, électricité, télé- phone)	24,00	29,72
Recettes extraordinaires des exer- cices clos	—	—	- Equipements sportifs	2,15	2,66
Excédents extraordinaires de l'exer- cice précédent	—	—	- Voirie	9,92	12,28
D.G.E.	0,13	0,16	- Equipement sanitaire et social (lotissement dispensaire, infir- merie)	0,77	0,95
Total	80,76	100	Divers	1,30	1,61
Total général	246,39		Restes à payer exercice clos	—	—
			Total	80,73	100
			Total général	247,38	

C. — LES CONCOURS DIRECTS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ces concours financiers transparaissent à travers la dotation globale de financement et la dotation globale d'équipement.

1. — La dotation globale de financement

Les communes et groupements de communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie Française et de Mayotte ainsi que les circonscriptions de Wallis et Futuna bénéficient d'une quote part de la dotation de péréquation et des concours particuliers.

Cette quote part est calculée en multipliant le montant des ressources affectées à la dotation de péréquation et aux concours particuliers par le rapport des populations, majoré de 10 % en application de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1980.

Le décret n° 81-602 du 18 mai 1981 a pérennisé pour 1981 et les années suivantes le mode de répartition entre les territoires d'Outre-Mer fixé par le décret n° 79-599 du 12 juillet 1979. Le décret n° 79-600 du 12 juillet 1979 fixe les modalités de répartition entre les communes et groupements de communes de Mayotte de la quote part qui leur est réservée.

Le décret n° 81-601 fixe à 20 % du rapport des populations majoré lui-même de 10 % le taux appliqué à la dotation de péréquation pour calculer la quote-part de la collectivité territoriale de Mayotte.

2. — La dotation globale d'équipement

L'article 103 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 a posé le principe de la création d'une dotation globale d'équipement se substituant aux subventions spécifiques d'investissement.

Elle se subdivise en deux volets : la dotation d'équipement des communes et celle des départements dont les modes de calcul et de répartition ont été définis par la loi du 7 janvier 1983. Un décret du 10 mars 1983 adapte aux communes des territoires d'Outre-Mer le versement de cette D.G.E. Il prévoit la constitution d'un prélèvement pour

le versement de la majoration des communes qui n'ont pas un potentiel fiscal comparable à celui des autres communes. Ce prélèvement est égale au rapport entre les populations concernées et l'ensemble de la population française totale. Le produit obtenu est majoré de 10 %.

La majoration de la part principale est versée à chaque commune au prorata de sa population.

D.G.E. DES T.O.M.
Commune

	1^{re} part + majoration crédits délégués pour les 3 premiers trimestres	2^e part
Nouvelle-Calédonie	677.901	176.250
Polynésie	696.864	177.033
Wallis-et-Futuna	5.774	

* *

En conclusion, il apparaît que le projet de loi de finances pour l'année 1984 traduit le désengagement de l'Etat. En effet, si les dépenses de fonctionnement sont à peu près reconduites, les crédits destinés aux investissements et donc à la préparation de l'avenir connaissent une très nette contraction.

Cette évolution est d'autant plus regrettable que des territoires d'outre-mer se trouvent actuellement dans une situation économique parfois difficile et doivent de plus faire face à de graves incertitudes quant à leur avenir statutaire. Il est à cet égard dommage que lors de son audition, le Secrétaire d'Etat, M. Georges Lemoine, n'ait soulevé qu'une partie du voile couvrant le projet de statut de la Nouvelle-Calédonie. En effet, sans vouloir anticiper sur les débats ultérieurs, il eût été intéressant de connaître dès à présent, afin d'en évaluer les éventuelles conséquences financières, la portée des réformes que le Gouvernement envisage de mettre en œuvre.

Ainsi, le désengagement budgétaire de l'Etat vis-à-vis des territoires d'outre-mer et l'avenir statutaire incertain de ces territoires motivent **l'avis défavorable** que votre Commission des Lois a donné à l'adoption des crédits affectés aux territoires d'outre-mer.