

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1972.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), à la suite de la mission effectuée du 9 au 29 février 1972 par une délégation de la Commission chargée d'étudier les conditions d'application de la réforme foncière à La Réunion, et les problèmes généraux de l'administration du territoire des Comores.

Par MM. Jacques PIOT (2), Robert BRUYNEEL,
Paul GUILLARD et Jacques ROSSELLI (3),
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Auburtin, Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marilhac, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille, N...

(2) M. Jacques Piot a été élu député à l'Assemblée Nationale le 11 mars 1973.

(3) M. Jacques Rosselli est décédé le 4 février 1974.

SOMMAIRE

	Pages
<i>Itinéraire et programme de la mission</i>	5
 Première partie. — La réforme foncière à La Réunion.	
<i>Introduction</i>	13
I. — <i>Caractères généraux</i>	17
A. — Les buts	18
B. — Les moyens	21
1. En personnel	21
2. Financiers	22
3. En matière d'habitat	22
II. — <i>Résultats</i>	24
A. — Sur le plan quantitatif	24
B. — Sur le plan qualitatif	25
III. — <i>Problèmes restant à résoudre</i>	28
A. — Le développement des moyens d'encadrement	28
B. — L'application à La Réunion des dispositions relatives au FASASA	29
C. — Les problèmes financiers	29
D. — Le problème des débouchés	31
<i>Conclusion</i>	36
 Deuxième partie. — Les Comores.	
I. — <i>Généralités</i>	37
A. — Données géographiques	37
B. — Démographie	38
C. — Economie	38
D. — Infrastructure et équipement	40

	Pages
II. — <i>Le régime administratif</i>	41
A. — <i>Les origines</i>	41
B. — <i>Le statut actuel</i>	41
C. — <i>La déclaration commune du 15 juin 1973</i>	44
<i>Conclusion</i>	46
 Annexes :	 44
Annexe I. — <i>Loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores (modifiée et complétée par la loi n° 68-4 du 3 janvier 1968)</i>	50
Annexe II. — <i>Instruction de M. le Premier Ministre à M. le Haut-Commissaire de la République dans le territoire des Comores</i>	56
Annexe III. — <i>Déclaration commune du 15 juin 1973</i>	60

ITINÉRAIRE ET PROGRAMME DE LA MISSION

Votre Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale ayant eu à délibérer à plusieurs reprises sur des textes relatifs à la réforme foncière dans les départements d'outre-mer, il lui a semblé opportun de s'enquérir, sur pièces et sur place, des modalités d'application de ces textes et des perspectives qu'ils ouvrent aux intéressés.

C'est pourquoi, dès 1965, elle a envoyé à la Martinique et à la Guadeloupe une mission d'information composée de nos collègues MM. Marcel Champeix, Jacques Delalande, André Fosset et Marcel Molle, afin de recueillir des éléments d'information sur la réforme foncière dans ces départements (rapport d'information n° 135, Sénat, deuxième session ordinaire de 1964-1965).

En 1967, une mission composée de MM. Léon Jozeau-Marigné, Baudouin de Hauteclocque, Edouard Le Bellegou et Lucien de Montigny était envoyée dans le même but à la Réunion (rapport d'information n° 14, Sénat, première session ordinaire de 1967-1968).

Enfin, du 23 janvier au 3 février 1970, une délégation composée de MM. Jacques Piot, Paul Guillard, Louis Namy et Roger Poudonson s'est rendue à nouveau à la Martinique, à la Guadeloupe et en Guyane, afin d'examiner l'évolution de la situation dans ces départements, cinq ans après le passage de la première mission (rapport d'information n° 219, deuxième session ordinaire de 1970-1971).

Le présent rapport apparaît, à bien des égards, comme le complément de celui rédigé par la délégation qui s'est rendue aux Antilles en 1970, dans la mesure où il concerne le seul département d'outre-mer n'ayant pas été visité à cette époque. Votre délégation a, en outre, profité de son passage dans l'Océan Indien pour s'informer de divers problèmes non seulement dans l'archipel des Comores, territoire d'outre-mer, mais encore dans plusieurs pays étrangers : Madagascar, île Maurice, Kenya, Tanzanie.

Composée de MM. Jacques Piot, Robert Bruyneel, Paul Guillard et Jacques Rosselli, la délégation était accompagnée de M. Jean-Dominique Lassaing, responsable du secrétariat de la Commission.

Partie le *mercredi 9 février* au matin de Paris-Orly, la délégation, après deux escales à Athènes et à Entebbé, est arrivée à Nairobi vers 23 h 20. Elle a été accueillie par MM. Genet, premier secrétaire de l'Ambassade de France, Murcia, attaché culturel, et Gadot, attaché de presse et d'information.

Jeudi 10 février :

La délégation a été reçue par M. Mati, Président de l'Assemblée Nationale du Kenya, M. Njonjo, Attorney général, et M. Wicks, Chief justice.

Elle a, en outre, visité le Parc national de Nairobi. Elle a, enfin, au cours d'une réception offerte par M. Millet, Ambassadeur de France, rencontré diverses personnalités, en particulier les représentants des Français résidant au Kenya.

Vendredi 11 au dimanche 13 février :

La délégation a visité les réserves d'Amboseli, Lake Manyara et Ngongoro Crater (ces deux dernières en Tanzanie).

Lundi 14 février :

La délégation est retournée à Nairobi. Dans la soirée, elle a rencontré plusieurs personnalités au cours d'un dîner offert par M. Gadot, attaché de presse à l'Ambassade de France au Kenya.

Mardi 15 février :

Après une brève escale à Tananarive, la délégation est arrivée à la Réunion vers 14 heures. Elle a été accueillie à l'aérodrome de Saint-Denis-Gillot par M. Kessler, secrétaire général, et par nos collègues MM. Isautier et Repiquet.

Elle s'est ensuite entretenue des problèmes généraux du département avec M. Cousseran, préfet, et avec son directeur de cabinet, M. Pierret.

Mercredi 16 février :

La délégation a visité l'usine hydroélectrique de Takawaka, sous la conduite de M. Verjus, directeur général de l'Energie électrique de la Réunion

Elle a ensuite rencontré diverses personnalités au cours d'une réception organisée chez lui à Sainte-Suzanne, par notre collègue, M. Repiquet.

Jeudi 17 février :

Après une visite à la coopérative agricole des producteurs de vanille de Saint-Benoît, la délégation a traversé la plaine des Palmistes et s'est rendue au piton de la Fournaise sous la conduite de M. Lagnaud, responsable départemental du tourisme. Après un déjeuner offert à la plaine des Cafres par notre collègue, M. Isautier, la délégation a ensuite visité les lotissements de Bassin-Plat, Bassin-Martin et du Grand-Tampon sous la conduite de M. Ghis, directeur adjoint de la S.A.F.E.R. Elle s'est entretenue avec divers attributaires. Elle a enfin rencontré plusieurs personnalités au cours d'une réception organisée par M. le docteur Lagourgue, président du Conseil général.

Vendredi 18 février :

Après un survol de l'île en avion, la délégation, au cours d'une séance de travail, s'est entretenue avec M^e Lemerle, notaire, puis avec M. Favarel, directeur de la S.A.F.E.R., des problèmes posés par la réforme foncière.

Elle est ensuite partie pour l'île Maurice où elle a été accueillie par M. Ramon, premier secrétaire de l'Ambassade de France, et M. Martres, chef de la mission d'aide et de coopération.

Après s'être entretenue avec M. Touze, Ambassadeur de France, la délégation a été reçue par M. Raman Osman, Gouverneur général, puis s'est rendue au Centre culturel français de Curepipe, où elle a été accueillie par la section locale des Français de l'étranger.

Enfin, elle s'est entretenue avec diverses personnalités au cours d'un dîner à l'Ambassade de France.

Samedi 19 février :

Après avoir parcouru le jardin des Pamplémousses, la délégation a rendu visite à Sir Seewosagur Ramgoolam, Premier Ministre.

Elle est repartie pour la Réunion dans l'après-midi.

Dimanche 20 février :

Après avoir visité le cirque de Cilaos, la mission a été reçue à Saint-Gilles par M. Meunier, sous-préfet de Saint-Paul, avec lequel elle s'est entretenue des problèmes généraux qui se posent dans cette partie de l'île.

Dans la soirée, la mission a rencontré un grand nombre de personnalités au cours d'une réception offerte par M. Cointat, Ministre de l'Agriculture, de passage à la Réunion.

Lundi 21 février :

La mission a participé à une séance de travail organisée à la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel et à la Chambre d'agriculture à l'occasion de la visite de M. Cointat, Ministre de l'Agriculture. Elle a notamment entendu des exposés de M. Isautier, président de la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel, de M. de Cambiaire, directeur de ladite caisse, de M. Favarel, directeur de la S.A.F.E.R., et de M. Ferrand, président de la Chambre d'agriculture

Dans l'après-midi, la mission a visité les lotissements de Ravine Creuse et de la Rivière du Mat, sous la conduite de MM. Favarel, directeur de la S.A.F.E.R., Ghis, directeur adjoint de la S.A.F.E.R., et Rayroux, conseiller agricole. Elle s'est entretenue avec divers attributaires.

Mardi 22 février :

Au cours d'une séance de travail organisée à son intention, la mission s'est entretenue des problèmes posés par la réforme foncière avec MM. Ballèvre, secrétaire général de la préfecture de la Réunion, chargé des affaires économiques, Denozière, ingénieur général du Génie rural, chargé des départements d'outre-mer, Tisserand, directeur départemental de l'Agriculture, Ferrand, président de la Chambre d'agriculture, Payet, président de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles, de Cambiaire, directeur de la Caisse régionale de Crédit agricole mutuel, Felten, directeur divisionnaire des impôts, chargé des questions domaniales, de Gouvello, chef du service de l'aménagement foncier et rural à la Direction départementale de l'Agriculture, Favarel, directeur de la S.A.F.E.R., Ghis, directeur adjoint de la S.A.F.E.R., et Techer, responsable du service foncier de la S.A.F.E.R.

La délégation est ensuite partie pour Madagascar.

Elle a été accueillie à l'aérodrome de Tananarive-Ivato par MM. Rato-
vondrahety, questeur du Sénat, Ramahatratra, questeur de l'Assemblée
Nationale, et Muller, deuxième secrétaire à l'Ambassade de France.

Elle s'est ensuite entretenue avec M. Alain Plantey, Ambassadeur de
France, puis avec diverses personnalités au cours d'un dîner à l'ambassade.

Mercredi 23 février :

Après avoir été reçue par M. Siméon Japhet, Président du Sénat, la
délégation a visité une réalisation financée par la France : la zone d'ex-
pansion rurale d'Ambatolampy, sous la conduite de M. Dudon-Coussirat,
conseiller à la mission d'aide et de coopération chargé des questions agri-
coles.

Dans l'après-midi, elle a visité l'université de Tananarive, également
financée par la France, sous la conduite de M. Vuillemin, secrétaire général
de l'Université, et de M. Mollard, ingénieur T.P.E., conseiller à la mission
d'aide et de coopération.

Dans la soirée, au cours d'un dîner offert par M. Siméon Japhet, Pré-
sident du Sénat, la délégation a rencontré diverses personnalités, en par-
ticulier :

- M. Jarison, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,
- M. Ramalanjaona, Secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports,
- M. Ratovondrahety, questeur du Sénat,
- M. Ramahatratra, questeur de l'Assemblée Nationale,
- M. Balliste, président de la Commission de Législation du Sénat,
- M. Ratarison, secrétaire général du Sénat,
- M. Rafidison, secrétaire général de l'Assemblée Nationale.

Jeudi 24 février :

La délégation s'est entretenue avec les représentants des Français rési-
dant à Madagascar : MM. Capagorry, gouverneur honoraire, et le docteur
Brygoo, directeur de l'Institut Pasteur.

Elle a, ensuite, été reçue par M. Andriamirado, Vice-Président de l'As-
semblée Nationale.

Dans l'après-midi, la délégation est partie pour l'archipel des Comores.

Elle a été accueillie, à Dzaoudzi, par MM. Ali Assanali, préfet de Mayotte, et Imbaud, administrateur en chef des Affaires d'outre-mer, représentant M. Mouradian, Haut-Commissaire de France aux Comores.

La délégation s'est ensuite entretenue avec MM. Younoussa Bamana, président du conseil de circonscription, député, Marcel Henry, député, Abdallah Houmadi, député, Zoubert Adinani, député, et Ahmed Soilihi, conseiller économique et social.

Vendredi 25 février :

Partie dès le matin pour Anjouan, la délégation a été accueillie à l'aéroport d'Ouani par notre collègue M. Ahmed Abdallah qui l'a accompagnée pendant tout son séjour dans l'île, et l'a reçue chez lui à déjeuner en compagnie de diverses personnalités.

La délégation a ensuite visité, à Domoni, les entrepôts de vanille de M. Abdallah, frère de notre collègue, et les installations de la société Comores-Bambao, sous la conduite de son directeur, M. Flobert.

Samedi 26 février :

Au cours d'une séance de travail, la délégation s'est entretenue avec MM. Ahmed Abdallah, Saïd Mohamed Djohar, Affane Mohamed, Afraitane Aboubacar, Saidali Youssoufou, Amir Combo, Saïd Ali Bacar, Abdou Bacar Abeid, députés, MM. Mahamoud Ahmed, Soidridine Abdallah, président et secrétaire général du conseil de circonscription, et MM. Ali Aboudou, Haidar Houmadi, conseillers municipaux.

La délégation s'est ensuite rendue en avion à Mohéli, où elle a été reçue par MM. Soilihi Mohamed et Ali Saïd M'sa, députés. Elle est arrivée en fin d'après-midi à la Grande-Comore où elle a été accueillie par M. Mouradian, Haut-Commissaire de France.

Dimanche 27 février :

La délégation a visité l'île de la Grande Comore.

Lundi 28 février :

Après une visite à M. Saïd Mohamed Jaffar, Président de la Chambre des députés, la délégation a été reçue par le prince Saïd Ibrahim, Président

du Conseil de Gouvernement, qui, à l'issue d'un déjeuner officiel offert à sa résidence, a remis à chacun des délégués les insignes d'officier de l'Ordre du Croissant vert des Comores.

Dans l'après-midi, au cours d'une séance de travail, la délégation s'est entretenue avec le prince Saïd Ibrahim, Président du Conseil de Gouvernement, notre collègue M. Ahmed Abdallah, MM. Mohamed Ahmed et Mohamed Dahalani, députés, M. Ahmed Soilihi, conseiller économique et social, M. Saïd Ali Tourqui, Ministre délégué, M. Saïd Mohamed Tourqui, préfet, M. Cordier, Procureur de la République, M. Delabrousse, secrétaire général du Haut-Commissariat, M. Barraux, secrétaire général du Conseil de Gouvernement, M. Burault, conseiller technique au Ministère de l'Intérieur, et M. Osman Aboudou, directeur de Cabinet de M. le Président du Conseil de Gouvernement.

Elle a, enfin, rencontré diverses personnalités au cours d'une réception offerte par M. Mouradian, Haut-Commissaire de France, puis d'un dîner offert à l'Hôtel Itsandra par M. Mohamed Ahmed, député.

Mardi 29 février :

La délégation est repartie pour la Métropole.

Elle a été reçue, au cours d'une escale à Dar-es-Salam, par M. Desparmet, Ambassadeur de France en Tanzanie.

*
**

Au terme de ce compte rendu trop sommaire de son voyage dans l'Océan Indien votre délégation tient à rendre hommage à tous ceux qui lui ont facilité sa tâche d'information, et dont elle a pu apprécier le dévouement et la compétence, et notamment à ceux qui ont la tâche de mettre en œuvre la réforme foncière à la Réunion : MM. Boyer de la Giroday, Favarel et Ghis, respectivement président, directeur et directeur adjoint de la S.A.F.E.R., Tisserand, directeur départemental de l'Agriculture, de Cambiaire, directeur régional du Crédit agricole mutuel, et Ferrand, président de la Chambre d'agriculture.

Elle tient, d'autre part, à remercier toutes les personnalités dont elle a pu apprécier l'hospitalité, et notamment le Prince Saïd Ibrahim, alors Président du Conseil de Gouvernement des Comores, M. Siméon Japhet, Président du Sénat de Madagascar, M. Millet, Ambassadeur de France au Kenya, M. Desparmet, Ambassadeur de France en Tanzanie, M. Touze,

Ambassadeur de France à l'île Maurice, M. Martres, chef de la mission d'aide et de coopération à l'île Maurice, M. Mouradian, Haut-Commissaire de France aux Comores, et son secrétaire général M. Delabrousse, M. Plantey, Ambassadeur de France à Madagascar, M. le docteur Lagourgue, président du Conseil général de la Réunion, M. Cousseran, préfet de la Réunion et son directeur de cabinet, M. Pierret, M. Meunier, sous-préfet de Saint-Paul, M^e Lemerle, notaire à Saint-Denis, M. Flobert, directeur de la Société Comores-Bambao, ainsi que nos collègues sénateurs ou députés MM. Isautier, Repiquet, Abdallah (devenu depuis Président du Conseil de Gouvernement des Comores), Jaffar el Amjade, Mohamed et Dahalani.



PREMIÈRE PARTIE

LA RÉFORME FONCIÈRE A LA RÉUNION

INTRODUCTION

Elle située dans l'océan Indien, à 800 kilomètres à l'est de Madagascar, la Réunion fait partie de l'archipel des Mascareignes, avec les îles Maurice et Rodrigues. De forme ovale, elle mesure 2.512 kilomètres carrés. Sa formation résulte de l'action de deux systèmes volcaniques dont l'un : la Fournaise (2.613 mètres) est encore actif, tandis que l'autre : le piton des Neiges (3.069 mètres) est éteint.

Il en résulte un relief très accidenté, caractérisé notamment par trois cirques gigantesques (Cilaos, Mafate, Salazie) et deux hautes plaines (plaine des Cafres, plaine des Palmistes), la partie la plus fertile de l'île restant les plaines alluviales en bordure de mer. Il en est de même de certains sols volcaniques dont le basalte s'est décomposé sous l'action de l'air et de l'eau. En revanche, les sols les plus anciens, trop acidifiés, sont peu fertiles, et les coulées les plus récentes, non encore décomposées, sont stériles. De ce fait, seuls 60.000 hectares environ sont cultivés ; 20.000 hectares sont formés de prairies, 50.000 de bois et forêts ; 20.000 hectares environ sont, en outre, susceptibles d'être mis en valeur ; le reste, soit près de 100.000 hectares, est définitivement aride.

Le climat est très variable en fonction de l'altitude et aussi des pluies amenées par les vents alizés du sud-ouest, et dont l'importance varie de 5.000 à 750 millimètres d'eau.

Alimentés toute l'année dans la partie humide de l'île, les cours d'eau sont intermittents sur la côte ouest. Enfin, pendant la saison humide, de décembre à mars, des cyclones fréquents amènent des pluies torrentielles, mais provoquent de sérieux ravages.

Malgré son aspect idyllique pour le voyageur de passage, la Réunion est donc loin d'être aussi favorable à l'homme que pourrait le laisser croire un examen superficiel et c'est ce qui explique, en partie, les vicissitudes de son histoire.

Découverte au début du xvi^e siècle par les Portugais (sans doute par Pero Mascarenhas, qui a donné son nom à l'archipel des Mascareignes), la Réunion est devenue française en 1642, à l'initiative de Richelieu, mais, déserte à l'origine, n'a fait l'objet d'une colonisation systématique qu'à partir de 1664, date à laquelle elle fut concédée à la Compagnie française des Indes orientales, qui venait d'être fondée par Colbert.

Très limitée au début (un millier d'habitants en 1713) la mise en valeur de l'île (qui portait alors le nom d'île Bourbon) commença effectivement en 1717, sous l'impulsion de Law, puis entre 1735 et 1746, de La Bourdonnais.

La culture essentielle était alors le café auquel s'ajoutent, au cours du xviii^e siècle, la girofle, le blé et le manioc.

Rachetée par le Roi à la Compagnie des Indes en 1764 et 1767, l'île est relativement prospère à l'époque de la Révolution.

Ayant pris en 1793 le nom de Réunion qui est encore aujourd'hui le sien (après avoir été l'île Bonaparte de 1806 à 1810), l'île est conquise en 1810 par les Anglais, dont l'occupation fut marquée par une importante révolte d'esclaves.

Rendue à la France en 1814 (à la différence de sa voisine Maurice, conservée par la Grande-Bretagne) l'île redevenue île Bourbon était dans une situation économique désastreuse. C'est alors que ses habitants se tournèrent vers la culture de la canne à sucre qui constitue encore aujourd'hui leur ressource essentielle.

Après l'émancipation des esclaves décidée, en 1848, par la 2^e République (qui rend à l'île le nom de Réunion) une longue période de marasme commence en 1860. La baisse de la production sucrière consécutive à une maladie de la canne, le borer, conduit à l'essai de cultures nouvelles, dont seules réussissent à s'implanter définitivement les plantes à parfum.

La guerre de 1914-1918 entraîna un relèvement de l'économie sucrière, les départements producteurs de betteraves étant occupés par l'ennemi. L'essor continua entre les deux guerres et, en 1940, la production de sucre était de 110.000 tonnes. Mais cet effort fut ruiné par la Seconde Guerre mondiale, pendant laquelle la Réunion subit un blocus sévère et dut reconvertir les champs de canne en cultures vivrières : la production de sucre était tombée, en 1944, à 13.000 tonnes.

C'est dans ces conditions qu'intervint la loi du 19 mars 1946 transformant la colonie en département d'outre-mer.

Depuis lors, l'économie agricole de l'île s'est graduellement redressée pour en arriver à une production annuelle de sucre de l'ordre de 250.000 tonnes (83 % des exportations) à laquelle s'ajoutent le rhum (environ 50.000 litres

d'alcool pur), les huiles essentielles (géranium : plus de 100 tonnes — vetyver : 30 tonnes) et la vanille.

Parallèlement, un important effort sur le plan de l'état sanitaire et social a entraîné un accroissement considérable de la population qu'il convient maintenant de présenter en quelques mots.

La Réunion apparaît aujourd'hui comme une mosaïque de races, dont les divers éléments sont souvent à tel point interpénétrés qu'il n'y a plus guère de frontière entre les ethnies.

Les Européens sont venus en plusieurs vagues successives. Les premiers colons, célibataires pour la plupart, épousèrent des femmes malgaches ou indiennes. Mais, au XVIII^e siècle, l'apport d'Européens ayant été considérable, la population redevint blanche. Les colons reçurent alors de la Compagnie des Indes des concessions de terres de dimensions variables, mais presque toujours délimitées depuis le rivage de la mer jusqu'au sommet des montagnes. Or, les familles étant nombreuses et les héritages partagés entre tous les enfants, il en résulta un émiettement des terres d'autant plus préjudiciable à la culture que le partage se faisait dans le sens de la longueur, du rivage à la montagne. Ces lanières de terres, devenues inexploitable, furent le plus souvent abandonnées ou vendues par leurs propriétaires qui se réfugièrent dans les cirques de Cilaos, de Salazie et de Mafate, ainsi que dans la plaine des Palmistes et dans la plaine des Cafres.

Telle est l'origine des « petits blancs des hauts », qui constituent l'un des éléments les plus caractéristiques de la population de la Réunion (et dont on ne trouve d'équivalent qu'à la Guadeloupe, avec les « blancs Matignon », en beaucoup plus petit nombre il est vrai).

D'autres Européens venus à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e siècle comme industriels, commerçants ou fonctionnaires, sont à l'origine des grandes familles créoles actuelles.

Autre élément important de la population de la Réunion, les Africains et les Malgaches ont constitué les plus forts contingents des esclaves importés depuis la fin du XVII^e siècle jusqu'à leur émancipation, le 20 décembre 1848.

D'autres sont venus comme « travailleurs libres » jusqu'en 1859, date à laquelle ce recrutement de main-d'œuvre dans des pays où régnait encore l'esclavage a été interdit en raison des doutes sérieux que cette situation laissait planer sur la validité du consentement des intéressés.

Depuis lors, les principaux immigrants ont été des Indiens. Ceux-ci, présents dès le début de la colonisation, les premiers colons ayant parfois

épousé des femmes indiennes, étaient déjà 77.000 en 1858. On estime que plus de 100.000 ont débarqué à la Réunion dans la deuxième moitié du XIX^e siècle (dont, il est vrai, un certain nombre ont été rapatriés à l'issue de leur contrat de travail).

De même que les Malgaches et les Africains, ces Indiens sont aujourd'hui profondément occidentalisés, ayant abandonné leur langue, leur costume traditionnel et leur religion (sauf en ce qui concerne certains rites tels que la marche sur le feu). Seuls 4.000 à 5.000 musulmans venus du Goudjerat au début du XX^e siècle ont conservé leur originalité ethnique.

Il convient enfin de noter l'existence d'une minorité chinoise, de 10.000 à 15.000 membres, moins occidentalisés que les Indiens, car beaucoup d'entre eux parlent et écrivent encore leur langue d'origine.

D'une manière générale, la population de la Réunion, profondément imprégnée de culture française, n'a pas de personnalité distincte de celle de la métropole, le patois créole n'étant lui-même qu'une déformation du français de marine, teintée de quelques apports malgaches.

Le principal problème qu'elle pose est celui de son accroissement dû à une très forte natalité. De 227.000 habitants en 1946, elle est aujourd'hui de 475.000, c'est-à-dire qu'elle a plus que doublé en trente ans, et que sa densité dépasse 180 habitants au kilomètre carré.

La réforme foncière apparaît, dans ces conditions, comme l'un des moyens de créer des emplois dans le secteur agricole qui demeure l'un des plus importants de l'économie de l'île, sans qu'on puisse, toutefois, en attendre une solution globale au problème démographique ainsi posé.

I. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX

Avant la mise en œuvre de la réforme foncière, les structures de la propriété à la Réunion se caractérisaient avant tout par une très grande disparité. Sur 18.600 exploitations, 14.700 avaient moins de 2 hectares et représentaient 31 % de la surface cultivée, tandis que 98 exploitations de plus de 100 hectares groupaient, à elles seules, 45 % de celle-ci.

Des disparités analogues existaient aux Antilles, ainsi que votre délégation a déjà eu l'occasion de le signaler dans un précédent rapport (n° 219, 1970-1971), dans lequel elle a également eu l'occasion d'examiner en détail les lois n° 61-843 du 2 août 1961, 63-1236 du 17 décembre 1963 et 68-1147 du 20 décembre 1968 qui constituent la base législative de la réforme foncière dans les départements d'outre-mer.

Aussi, nous bornerons-nous ici à rappeler que les dispositions ainsi adoptées par le Parlement ont trait à la mise en valeur de terres incultes ou insuffisamment exploitées, à l'aménagement des superficies des exploitations et propriétés agricoles (en particulier par la limitation du faire-valoir direct des usines sucrières), à la réglementation des baux à ferme et à colonat, et enfin à l'accession à la petite propriété.

Comme aux Antilles, c'est sur ce dernier objectif que se sont concentrés les efforts des Pouvoirs publics. En effet, les dispositions tendant à limiter certains cumuls de propriété et d'exploitation et notamment le faire-valoir direct des usines sucrières ont été rapidement abandonnées en pratique, en raison de la nécessité de maintenir la production de canne à sucre et de mécaniser cette production.

Peu de modifications semblent donc être intervenues en ce qui concerne les modes de faire-valoir.

D'après un recensement effectué en 1970 et 1971, 42,5 % des exploitations sont en faire-valoir direct dominant, 4,2 % en fermage dominant, et 53,2 % en colonat, type de contrat prévoyant un partage des produits entre le propriétaire et le colon.

Quant à la répartition de la production de canne, ce même recensement fait apparaître que la production des planteurs représente environ 78 %, et celle des exploitations d'usines en faire-valoir direct ou en colonat environ 22 %, cette dernière fraction étant en légère régression depuis le précédent recensement datant de 1966.

Enfin, en ce qui concerne la mise en valeur des terres incultes, les opérations envisagées dans les Hauts de l'Ouest, dans la plaine des Cafres,

à Saint-Philippe et surtout dans la plaine des Galets impliquent un financement très considérable en raison, en particulier, de la nécessité de prévoir des réseaux d'irrigation destinés à pallier l'insuffisance des pluies sur la côte Sous-le-Vent (sur 17.000 hectares irrigables, seuls 6.000 étaient effectivement irrigués lors du passage de la délégation). La plupart des travaux de remise en valeur de terres incultes ont été accomplis par la S.A.F.E.R. à l'occasion de réalisations tendant à l'accession à la petite propriété, que nous allons maintenant examiner.

A. — LES BUTS.

La politique foncière de la S.A.F.E.R. consiste à subdiviser et aménager les domaines acquis par celle-ci en exploitations familiales devant procurer un revenu correct à chaque attributaire.

Suivant les spéculations définies pour chaque lot d'exploitation, les surfaces suivantes ont été retenues, dans une fourchette cependant assez large afin de tenir compte de la qualité des sols, des conditions d'exploitation :

lots canne	5 à 10 hectares,
lots géranium	8 à 20 hectares,
lots élevage	20 à 60 hectares,
lots maraîchage	1 à 2 hectares.

Cette politique est justifiée par M. Favarel, directeur de la S.A.F.E.R. (qui a fourni à notre délégation l'essentiel des renseignements donnés ci-après) par les arguments suivants :

— Elle correspond le plus spontanément aux aspirations de la masse des petits paysans, colons et ouvriers agricoles. L'accès à la propriété comble, à court terme, le plus sûrement le goût profond des Réunionnais.

— Elle permet d'installer ou de retenir à la terre le plus grand nombre possible de familles, ce qui est très important dans ce département où l'activité agricole est prépondérante, où le chiffre de la population est déjà très élevé par rapport à la surface agricole utile et où il paraît très difficile de trouver un emploi dans les autres secteurs d'activités.

— Elle est la plus adaptée aux capacités techniques, intellectuelles et financières de ces agriculteurs. En outre, les prêts d'accession à la propriété sont plafonnés à 5.000.000 de francs C.F.A. (1), ce qui, compte tenu d'une

(1) Rappelons que 1 franc métropolitain égale 50 francs C.F.A. Dans la suite du présent rapport, tout chiffre suivi de la seule lettre F ou du mot « francs » est en francs métropolitains, tout chiffre en francs C.F.A. étant suivi de la mention « C.F.A. ».

part, du prix de la terre et, d'autre part, du manque de ressources des attributaires au moment de leur installation, limite les surfaces des lots.

— Elle permet la diversification des cultures. L'attributaire travaillant pour son propre compte et soucieux de la rentabilité économique de son lot liée au crédit à rembourser, est très réceptif aux conseils qui lui sont donnés par les conseillers agricoles de la S.A.F.E.R.

Dans le cas d'un lot « cannes », le calcul des résultats et de l'emploi de la main-d'œuvre est théoriquement le suivant, pour un lot de 5 hectares (dont 4,5 ha de cannes, et 0,5 ha de cultures vivrières) :

Résultats économiques :

Produit brut :

Charges spécifiques :

4,5 hectares cannes × 4.200	18.900	francs
0,5 hectare cultures vivrières × 5.000	2.500	»
	21.400	»
4,5 hectares cannes × 1.700	7.650	»
0,5 hectare cultures vivrières × 2.000	1.000	»
	8.650	francs

revenu agricole : 12.750 francs.

Emploi de la main-d'œuvre

	JOURNEES techniquement nécessaires	JOURNEES disponibles en main-d'œuvre familiale
Saison sèche :		
Cannes	4,5 ha × 80 j = 340 j	1,5 U.T.H. × 120 j =
Divers	0,5 ha × 50 j = 25 j	180 j
	365 j	180 j
Saison humide :		
Cannes	4,5 ha × 20 j = 90 j	1,5 U.T.H. × 120 j =
Divers	0,5 ha × 100 j = 50 j	180 j
	140 j	180 j

En saison humide, l'équilibre est largement réalisé. Par contre, en saison sèche, c'est-à-dire au moment de la récolte de cannes, il est nécessaire de faire appel à une main-d'œuvre (2 travailleurs) et pendant six mois. L'utilisation de remorques autochargeuses supprimerait en partie ces travailleurs temporaires.

Dans le cas d'un lot « géranium », de 8 hectares (dont 2 ha géranium, 4,5 ha de bois, 0,5 ha de cultures vivrières et 1 ha de pâturages) ce calcul est le suivant :

Résultats économiques :

Produit brut :

2 hectares géranium × 2.760	5.520 francs
0,5 hectare cultures vivrières × 5.000	2,500 »
Vente animaux	900 »
	<hr/>
	8.920 francs

Charges spécifiques :

2 hectares géranium × 300	600 francs
0,5 hectare divers × 2.000	1.000 »
Prairie et animaux	200 »
	<hr/>
	1.800 francs

revenu agricole : 7.120 francs.

Emploi de la main-d'œuvre

	JOURNEES techniquement nécessaires	JOURNEES disponibles en main-d'œuvre familiale
Géranium	2 ha × 150 j = 300 j	1,5 U.T.H. × 240 j =
Cultures diverses	0,5 ha × 150 j = 75 j	360 j
Entretien des animaux	20 j	
	<hr/>	<hr/>
	395 j	360 j

Enfin, dans le cas d'un lot « élevage » de 15 hectares (dont 14 ha de pâturages et 1 ha de cultures vivrières) le calcul est le suivant :

Résultats économiques :

Produit brut :

Vente animaux	18.945 francs
1 hectare cultures vivrières × 5.000	5.000 »
	<hr/>
	23.945 francs

Charges spécifiques :

Prairie et animaux	6.090 francs
1 hectare cultures vivrières × 2.000	2.000 »
	<hr/>
	8.090 francs

revenu agricole : 15.855 francs.

Emploi de la main-d'œuvre

	JOURNEES techniquement nécessaires	JOURNEES disponibles en main-d'œuvre familiale
Prairies	120 j	1,5 U.T.H. × 240 j = 360 j
Entretien des animaux	100 j	
1 hectare cultures vivrières	100 j	
	320 j	360 j

B. — LES MOYENS.

1. *En personnel :*

La S.A.F.E.R. dispose d'un directeur, d'un directeur adjoint (chargé des études et travaux techniques), de deux chefs de service (foncier, habitat), de 12 employés et de cinq conseillers agricoles.

Le rôle de ce personnel est essentiel non seulement pour l'acquisition et l'aménagement des terres, mais aussi sur le plan de la sélection et de l'encadrement des attributaires.

Ceux-ci sont sélectionnés par la S.A.F.E.R., après enquête auprès des anciens propriétaires et chefs de culture, de la Caisse locale de Crédit agricole et des commerçants. Le choix est fait d'abord parmi les colons et ouvriers agricoles du domaine loti, le complément étant éventuellement recherché parmi les colons ou petits propriétaires voisins. Malgré cette sélection, le niveau technique des attributaires est le plus souvent insuffisant, car la plupart d'entre eux, anciens colons ou ouvriers agricoles, étaient déchargés par leur propriétaire des tâches de direction de l'exploitation.

Le nouvel attribuaire doit, non seulement apprendre à connaître son domaine et l'état de ses cultures, mais aussi organiser ses récoltes, les diversifier, se mettre au courant des techniques d'emploi des engrais, des désherbants, des nouvelles variétés, édifier son logement notamment en demandant un permis de construire, et enfin assurer le versement des échéances de ses annuités.

Aussi a-t-il paru nécessaire d'apporter à l'attribuaire une aide permanente pendant quelques années pour le guider sur le plan professionnel et pour l'aider à percevoir ses nouvelles responsabilités d'agriculteur à part entière, face à ses engagements financiers.

La S.A.F.E.R. a pu y faire face par un encadrement structuré suivant les régions naturelles de l'île et dont l'organisation est la suivante :

<i>Région sud</i>	<i>Région nord</i>	<i>Région est</i>	<i>Région ouest</i>
312 attributaires	221 attributaires	118 attributaires	64 attributaires
1 conseiller	1 conseiller	2 conseillers	1 conseiller

2. Moyens financiers :

Au 31 décembre 1971, les ressources propres de la S.A.F.E.R. étaient de :

Capital	30.000.000 F C.F.A.
Réserves	54.773.250 F C.F.A.
Total	84.773.250 F C.F.A.

Suivant les règles financières de la Caisse nationale de Crédit agricole, la possibilité d'octroi de prêts à moyen terme à la S.A.F.E.R. de la Réunion est de $84.773.250 \times 15$ soit environ 1.270.000.000 F C.F.A. Mais, lors du passage de la délégation, la dotation en prêts à moyen terme spéciaux constituant le fonds de roulement de la S.A.F.E.R. ne s'élevait qu'à 600.000.000 F C.F.A. En outre, la S.A.F.E.R. bénéficie d'une subvention de 2 % sur le prix de rétrocession, ainsi que d'une subvention du F.I.D.O.M. et du Ministère de l'Agriculture couvrant l'intégralité des travaux d'aménagement, dans la limite de 3.000 francs métropolitains à l'hectare.

En ce qui concerne les attributaires eux-mêmes, ils bénéficient, sur le plan financier, d'une situation privilégiée par rapport à leurs homologues de la Guadeloupe et de la Martinique. En effet, alors que ces derniers ne peuvent obtenir du Crédit agricole qu'un prêt s'étalant sur vingt ans et n'excédant pas 80 % du montant de l'acquisition, les attributaires réunionnais bénéficient de prêts bonifiés sur trente ans pour la totalité du montant de l'acquisition, frais notariés compris, avec possibilité d'adjoindre à ce montant 2.000 à 6.000 francs comme fonds de roulement.

3. En matière d'habitat :

Outre l'attribution de lots agricoles, la S.A.F.E.R. a créé en 1970 un service habitat, en vue de la création de lotissements groupés ou de l'aménagement de parcelles viabilisées. Lorsque ces travaux bénéficient à des attributaires de lots agricoles, ils sont financés à 50 % par le F.I.D.O.M. central. Pour la construction elle-même, l'attributaire bénéficie d'une prime à la construction de 1.350 francs par an pendant dix ans et d'un prêt du Crédit agricole sur quinze ans à 5,50 %.

Lorsqu'ils concernent des personnes exerçant une autre activité professionnelle dans la région, ils sont subventionnés à 50 % par le F.I.D.O.M. central et à 50 % par la commune. Le but principal poursuivi par la création de ces lotissements est de maintenir le maximum d'individus près de leur lieu de travail, afin qu'ils n'aillent pas s'agglutiner dans des bidonvilles autour des grandes agglomérations.

Enfin, au profit des personnes déjà installées sur les domaines acquis, non sélectionnées comme attributaires de lots agricoles, et n'ayant pas d'activité professionnelle définie, la S.A.F.E.R. a prévu des lots de 500 mètres carrés dotés de V.R.D. simplifiés et équipés d'un sanitaire et d'une salle d'eau. Chaque intéressé a la possibilité soit d'y installer son habitation, s'il la possède déjà, soit de l'édifier, grâce à des subventions données sous forme de matériaux. Ces parcelles sont attribuées gratuitement, la S.A.F.E.R. n'exigeant rien pour le prix du terrain et les aménagements étant subventionnés à 100 % par la Caisse de sécurité sociale.

II. — LES RÉSULTATS

A. — SUR LE PLAN QUANTITATIF.

Pendant la période correspondant à la réalisation du V^e Plan, les opérations menées à bien par la S.A.F.E.R. ont été les suivantes :

NOM DU LOTISSEMENT	ANNEE d'acquisition	SURFACE totale acquise	PRIX d'acquisition	NOMBRE de lots prévus	MONTANT des travaux	NOMBRE de lots effectivement rétrocédés
Grand-Tampon	1966	981 ha	134.371.599	70	75.000.000	70
L'Olivier	»	13 ha	4.489.405	6	»	6
Villeblanc	»	106 ha	30.515.680	19	14.370.000	19
Grand Coudé et Jean-Petit	»	197 ha	55.781.335	80	27.157.603	30
Bassin-Plat	»	325 ha	164.889.865	74	27.507.000	74
Cascades I	»	64 ha	10.739.000	11	12.273.878	11
Cambourg II	1967	212 ha	67.827.932	37	26.110.260	37
Cascades II	»	91 ha	34.840.670	22	20.786.936	22
Saint-François	»	48 ha	6.185.615	11	»	11
Cascades III	»	58 ha	7.709.485	7	3.064.892	7
Mon Repos I	»	111 ha	31.600.000	19	17.590.906	18
Cambourg I	»	22 ha	7.199.142	15	»	15
Bras-Mouton	1968	95 ha	8.720.835	8	voir Cocâtre	7
Piton Terre Rouge	»	36 ha	16.328.615	9	895.662	9
Caroline I et II	»	160 ha	15.819.940	16	29.852.014	13
Cocâtre	»	174 ha	31.848.490	31	30.000.000	30
Vallée	»	55 ha	25.454.830	10	1.702.337	10
Orrefanfan	»	407 ha	91.616.180	61	4.707.500	54
Syndicat	»	99 ha	25.957.640	18	»	17
Rocher Fleuri	»	161 ha	45.917.890	19	1.123.100	19
				+ forêt		
Dijoux	»	21 ha	1.890.000	1	»	1
Le Bernica	»	5 ha	3.438.000	2	»	1
Mon Repos II	»	7 ha	1.268.000	1	»	1
Papangue	1969	348 ha	9.232.390	Non commu- niqué	1.502.900	»
Les Platanes	»	140 ha	34.585.490	27	1.791.675	25
Rivière du Mat	»	2.600 ha	294.402.490	Non commu- niqué	3.895.000	»
Grande Ravine	»	249 ha	34.585.490	26	2.100.000	16
La Confiance	»	1.000 ha	162.225.484	Non commu- niqué	2.086.095	»
Bassin-Martin	»	319 ha	185.543.608	69	3.552.900	64
Total		8.104 ha	1.545.345.099	669	307.070.658	587

Lors du passage de la délégation, avaient en outre été rétrocédés à des attributaires les lotissements suivants :

- Ravine Creuse 510 hectares
- Deux-Rives 240 hectares

Au total, de 1966 à 1971, la S.A.F.E.R. de la Réunion a acquis 9.468 hectares pour un montant de 1.806.724.231 F C.F.A., rétrocédé 4.500 hectares pour un montant de 1.235.000.000 F C.F.A. (soit en moyenne 275.000 F C.F.A. environ par hectare), installé 715 attributaires, relogé 135 familles se trouvant sur les domaines acquis par la S.A.F.E.R., construit 195 habitations, viabilisé 364 parcelles à bâtir et réalisé 600.000.000 de F C.F.A. de travaux.

B. — SUR LE PLAN QUALITATIF.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution des récoltes de cannes, en les comparant avec la production avant l'acquisition :

LOTISSEMENT	SITUATION à l'acquisition		PRODUCTION 1968	PRODUCTION 1969	PRODUCTION 1970	PRODUCTION 1971
	S.A.U. Canne	PRODUC- TION moyenne (en tonnes) en 1965				
Grand-Tampon	90 ha	1.438	5.586	7.207	6.410	4.498
Villebranche	74 ha	2.800	2.673	3.081	2.593	2.392
Bassin Plat	316 ha	19.930	20.926	18.399	18.172	11.880
Piton Terre Rouge	34 ha	1.525	>	560	945	974
Vallée Synd.	114 ha	3.000	>	>	3.001	3.209
Platanes	80 ha	3.196	>	>	3.963	3.260
Bassin Martin	273 ha	14.051	>	>	18.255	11.636
Cascade III	41 ha	1.853	1.163/33 ha 50	2.351/35 ha 10	1.804/36 ha 25	2.144/36 ha 35
Rocher Fleuri	90 ha	4.800	>	>	4.033/85 ha	5.536/81 ha 96
Cambourg II	201 ha	11.300	9.097/187 ha	15.651/186 ha	10.086/177 ha	12.794/180 ha
Cascade I	58 ha	2.161	2.529/46 ha 50	3.174/44 ha 05	1.965/38 ha 90	2.352/44 ha 50
Caroline I-II	101 ha	2.980	>	>	1.481/45 ha 10	1.724/45 ha 10
Bras Mouton Cocâtre	52 ha	2.394	>	2.048	1.882	1.304
Mon Repos	95 ha	3.800	>	4.610	3.458	2.630
Grande Ravine	76 ha	3.651	>	>	2.726	2.712
Orrefanfan	208 ha	8.000	>	>	8.235	8.500

L'examen de ce tableau permet d'affirmer que, pour les plus anciens domaines, là où l'action individuelle de chaque attributaire a eu le temps de se faire sentir, la production est non seulement maintenue à son ancien niveau, mais encore augmentée si les conditions climatiques ont été favorables.

Sur un plan plus général, à l'acquisition, tous les domaines acquis représentaient une production moyenne de 86.879 tonnes de cannes. En 1970 ces mêmes domaines ont produit 89.000 tonnes. En 1971, 77.545 tonnes.

La chute constatée en 1971 est provoquée, tant sur le plan départemental que pour les attributaires, par deux années consécutives de sécheresse.

Entre 1970 et 1971 cette chute est de 14,6 % sur le plan départemental, et 13,6 % sur le plan des attributaires.

Néanmoins, ces résultats globaux masquent incontestablement des cas particuliers d'échecs dont nous allons rendre compte en examinant la situation des attributaires face à leurs engagements financiers, à la date du 31 décembre 1971 :

REGIONS	LOTISSEMENTS	ATTRIBUTAIRES		TOTAL	IMPAYE (Nombre)	
		Cannes	Géranium			
Est	Cascades I et III	17	»	17	0	
	Cambourg II	40	»	40	0	
	Rocher Fleuri	17	»	17	0	
	Caroline I et II	10	»	10	0	
Ouest	Cocâtre/Bras-Mouton	8	21	29	9	
	Grande Ravine	16	4	20	0	
	Mon Repos	16	4	20	1	
Sud	Grand Tampon	28	40	68	1	
	Villeblanche	15	4	19	1	
	Platanes	17	4	21	0	
	Bassin Martin	60	»	60	1	
	Bassin Plat	67	»	67	1	
	Orrefanfan	56	»	56	0	
	Piton Terre Rouge	7	»	7	0	
	Vallée/Syndicat	23	»	23	0	
	Nord	Cascades II	18	»	18	0
		Ravine Creuse	Pour mémoire, attribué en 1971			
Rivière du Mât		»	»	»	»	
Deux-Rives		»	»	»	»	
		»	»	493	14	

Le pourcentage d'échecs ne dépasse donc pas 1 %. Encore convient-il de noter que sur 14 attributaires en difficulté lors du passage de la délégation, 9 d'entre eux, attributaires de lots géranium, ont été victimes d'un cyclone et de la sécheresse.

Le risque pris par la Caisse de Crédit agricole en accordant des prêts pouvant aller jusqu'à 100 % du montant de l'acquisition s'est donc, en définitive, révélé parfaitement justifié (1).

(1) Ce risque est aujourd'hui beaucoup moins grand ; en effet depuis le passage de votre délégation, une disposition législative (art. 12 de la loi de finances pour 1974) stipule que « Le Ministre de l'Economie et des Finances est autorisé à accorder la garantie directe ou indirecte de l'Etat aux prêts qui seront consentis dans les départements d'outre-mer par les caisses régionales de Crédit agricole mutuel pour les acquisitions de terres réalisées dans le cadre des dispositions de la loi n° 61-843 du 2 août 1961, dans la limite de 50 % au maximum du montant de l'encours ».

III. — LES PROBLÈMES RESTANT A RÉSOUDRE

Les résultats précédemment examinés, si satisfaisants qu'ils puissent être dans l'ensemble, ne doivent cependant pas dissimuler les problèmes qui restent à résoudre. Parmi ceux-ci, nous examinerons :

- le développement des moyens de l'encadrement ;
- l'application à La Réunion des dispositions relatives au Fonds social pour l'aménagement des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.) ;
- les problèmes financiers ;
- le problème des débouchés.

A. — LE DÉVELOPPEMENT DES MOYENS DE L'ENCADREMENT.

Nous avons déjà exposé succinctement le nombre et la diversité des problèmes qui se posent au nouveau propriétaire attributaire. L'expérience a montré que les actions de vulgarisation de large diffusion avaient peu d'action sur le comportement de l'attributaire. En pratique seul est véritablement efficace le contact direct entre celui-ci et un conseiller agricole.

De ce fait, un conseiller agricole ne devrait pas avoir la charge de plus de 100 attributaires ; ce qui représente déjà, pour être vu deux fois par mois, 2.400 visites, soit, pour 200 jours ouvrables, 12 attributaires par jour.

Ajoutons que les nouveaux attributaires demandent encore plus de temps, de travail et de dévouement de la part des conseillers.

Enfin, l'action des conseillers devrait être renforcée par des moyens « incitatifs » de développement de nouvelles cultures, de nouveaux produits, de nouvelles méthodes de travail.

Le nombre de ces conseillers (qui était de 5 lors du passage de la délégation) devrait donc, en l'état, être au moins doublé.

B. — L'APPLICATION A LA RÉUNION DES DISPOSITIONS RELATIVES AU FONDS SOCIAL POUR L'AMÉNAGEMENT DES STRUCTURES AGRICOLES (F.A.F.A.S.A.).

L'un des principaux goulots d'étranglement à une expansion de l'activité de la réforme foncière réside dans les difficultés de reclassement et de relogement des colons, des ouvriers agricoles et des personnes âgées habitant sur les domaines acquis par la S.A.F.E.R., et qui n'ont pas été retenus comme attributaires.

Il est indéniable que l'extension au département de La Réunion du F.A.S.A.S.A. permettrait à la S.A.F.E.R. de résoudre, d'une part, pas mal de problèmes humains et, d'autre part, d'accélérer son action.

D'une étude sommaire, il ressort que dans le cadre des opérations propres à la S.A.F.E.R. le nombre des bénéficiaires du F.A.S.A.S.A. serait de 200 environ par an.

C. — LES PROBLÈMES FINANCIERS.

Le coût de la réforme foncière à La Réunion est très élevé.

Pour un lot de 5,25 hectares dans le lotissement de Cambourg 2, par exemple, ce coût est le suivant :

- prix d'acquisition 5,25 hectares \times 6.000 francs, soit 31.500 francs ;
- travaux d'aménagement (entièrement subventionnés dans la limite de 3.300 F à l'hectare) : 5,25 hectares \times 3.300 F/ha, soit 17.325 francs ;
- habitat d'un coût global de 24.000 francs subventionné par prime à la construction de 1.530 francs par an pendant dix ans et prêt du Crédit agricole à quinze ans à 5,50 % ;
- bonification de 5 % sur les prêts du Crédit agricole portant sur la totalité du prix de rétrocession (remboursable en 30 ans) ;
- subvention accordée à la S.A.F.E.R. (2 % sur le prix d'acquisition et 2 % sur le prix de rétrocession) ;
- encadrement (30.000 F par moniteur et par an).

Le prix de rétrocession (36.000 F pour l'exemple cité) vient en déduction de ce coût, mais en tenant compte d'un délai d'environ deux ans, nécessaire à l'établissement d'un relevé topographique (il n'y a pas de cadastre à La Réunion), à l'aménagement des lots et au choix des attribu-

taires, à l'attribution du prêt du Crédit agricole, et enfin au relogement des anciens occupants non retenus comme attributaires.

D'autre part, au fur et à mesure que la réforme foncière se développe, le coût des travaux d'aménagement devient de plus en plus élevé, les premières acquisitions ayant porté sur des terres relativement bien entretenues et en production. Sans doute la S.A.F.E.R. trouve-t-elle sans difficulté sur le marché foncier la totalité des superficies dont elle a besoin, et c'est pourquoi elle n'a pas demandé à bénéficier d'un droit de préemption (1).

Mais les terres actuellement offertes à la vente sont souvent mal exploitées et d'accès difficile, ce qui implique leur mise en valeur avant rétrocession (défrichage, épierrage, replantation). De plus, les prix des travaux courants de viabilité vont en augmentant avec le coût de la main-d'œuvre et des matières premières. L'épierrage est particulièrement difficile et nécessaire en raison de la présence de roches volcaniques d'un volume et d'une densité incompatibles avec toute exploitation rationnelle.

C'est donc vers un coût de 200.000 F/hectare (4.000 F métropolitains) qu'il faut envisager pour les travaux de viabilité, auquel s'ajoute, pour une partie des superficies, un coût d'une mise en valeur de 200.000 F/hectare (4.000 F métropolitains), alors que l'ensemble des travaux d'aménagement n'est actuellement subventionné que dans la limite de 3.300 francs métropolitains à l'hectare.

D'autre part, lors du passage de la délégation sénatoriale, les comptes de la S.A.F.E.R. de La Réunion accusaient un retard considérable sur les dotations de crédits d'aménagement au titre du F.I.D.O.M. central et du Ministère de l'Agriculture.

Le montant annuel à prévoir pour ces crédits, sur la base de 1.000 hectares de rétrocession par an et du rattrapage des exercices antérieurs, évalué à 430.000 de F C.F.A., était donc de :

$$1.000 \text{ ha} \left\{ \begin{array}{l} 500 \text{ ha} \times 200.000 \text{ F/ha} \dots\dots = 100.000.000 \\ 500 \text{ ha} \times 400.000 \text{ F/ha} \dots\dots = 200.000.000 \\ \text{rattrapage } \underline{430.000.000} \dots\dots = 145.000.000 \end{array} \right\} \begin{array}{l} 445.000.000 \\ \text{F C.F.A.} \end{array}$$

3

(1) Ce droit ne lui est pas nécessaire, au surplus, à l'égard des colons. En effet, en vertu de l'article 870-13 du Code rural (art. 5 de la loi du 2 août 1961), le droit de préemption du colon partiaire n'existe qu'en cas de vente séparée du fonds qu'il exploite, mais non si le propriétaire procède à une vente globale du domaine (ce qui est généralement pratiqué pour les acquisitions réalisées par la S.A.F.E.R.) et, dans ce cas, le colon partiaire pourra se trouvé évincé à l'expiration de son bail, car le droit à reconduction du bail n'existe que si le propriétaire a de nouveau recours au colonat partiaire (art. 870-4 du Code rural), ce qui n'est pas le cas pour la S.A.F.E.R.

D. — LE PROBLÈME DES DÉBOUCHÉS.

La possibilité pour les attributaires de parvenir à un niveau de vie décent, tout en faisant face à leurs obligations financières, est conditionnée essentiellement par la vente de leurs produits. Certains de ceux-ci (élevage, cultures maraîchères et vivrières) étant consommés sur place, le problème des débouchés ne se pose, en pratique, que pour les dérivés de la canne à sucre (sucre, rhum, mélasse, bagasse) et les huiles essentielles (essence de géranium et de vétyver).

Notons que le sucre représente 83 % des exportations de la Réunion, le rhum 4,2 % et les huiles essentielles 8 %.

1. Pour ces dernières, la situation paraît satisfaisante, du moins en ce qui concerne le géranium (le vétyver, lui, est en régression : 30 tonnes ont été produites en 1972, contre 47 en 1968).

Le tableau ci-après fait apparaître que la production et l'exportation de l'essence de géranium avaient atteint, en 1972, un niveau satisfaisant :

Essence de géranium :

(En tonnes.)

DESIGNATION	1968	1969	1970	1971	1972
Stock en début d'année	150	37	10	12	17
Production	57	88	44	81	118
Exportations	170	115	42	76	116
Stock en fin d'année	37	10	12	17	19

2. En ce qui concerne les dérivés de la canne, les exportations de rhum de La Réunion se sont fortement redressées, passant de 40.000 hectolitres d'alcool pur en 1970 à 58.000 en 1972.

Pour ce qui est du sucre, les perspectives sont également satisfaisantes; la production, qui avait fortement décliné en 1970 et 1971, avait presque retrouvé en 1972 son niveau antérieur, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

Sucre.

ANNEES	EN MILLIERS de tonnes	RENDEMENT (En pourcentage)
1968	253	11,1
1969	260	10,7
1970	211	10,9
1971	186	10,8
1972	232	10,7

Il convient de noter, au surplus, que le rendement est notablement supérieur à ceux de la Martinique (7 % environ) et de la Guadeloupe (9 % environ).

Du point de vue des débouchés, la situation du marché mondial peut également inciter à l'optimisme, en raison de la hausse des cours consécutive à une pénurie due pour une large part à l'effondrement de la production de Cuba. Un problème particulier se pose, toutefois, à cet égard, aux attributaires de la réforme foncière : celui des quotas sucriers, que nous allons maintenant examiner d'après les éléments fournis à notre délégation par M. Tisserand, directeur départemental de l'Agriculture.

3. L'organisation de la production de sucre dans le cadre du Marché commun a fait l'objet du règlement n° 1 009/67/C.E.E. du 18 décembre 1967.

Ce règlement établit un régime uniforme de prix pour les six pays du Marché commun, avec une garantie de prix et d'écoulement pour un « contingent » de 2.400.000 tonnes de sucre blanc accordé à la France (Métropole + D.O.M.). Ce règlement est applicable jusqu'en 1975. Il précise notamment le mode de répartition du « contingent » (art. 23) :

« Les Etats membres fixent un quota de base soit pour chaque usine, soit pour chaque entreprise produisant du sucre sur leur territoire. Ce quota de base est établi en affectant la production annuelle moyenne de l'usine ou de l'entreprise considérée au cours des campagnes 1961/1962 à 1965/1966 d'un coefficient exprimant le rapport entre la quantité de base de l'Etat membre et la production annuelle de sucre dans cet Etat au cours de la période précitée. »

A l'origine, le quota de base affecté aux usines de La Réunion était de 222.914 tonnes de sucre blanc. En avril 1968, un quota supplémentaire

de 39.025 tonnes de sucre blanc, en provenance des Antilles, a été affecté aux usines du département. Enfin en 1971, un nouveau supplément de 973 tonnes de sucre blanc en provenance également des Antilles a été affecté à ces usines. Au total, le quota de base affecté aux usines du département s'élève à l'heure actuelle à 227.790 tonnes de sucre blanc (soit 232.439 tonnes de sucre roux à 98° de polarisation).

En outre, l'article 24 du Règlement 1.009 a prévu qu'un supplément de production bénéficierait également d'un prix soutenu, et ceci jusqu'à un tonnage maximum obtenu en appliquant au quota de base un coefficient qui est actuellement de 1,35. Ce tonnage maximum est pour La Réunion de :

$$227.790 \times 1,35 = 307.516 \text{ tonnes de sucre blanc.}$$

Le contingent supplémentaire, égal à 79.726 tonnes de sucre blanc, qui bénéficie de garanties réduites, est appelé quota B.

Ces quotas sont répartis entre les usines, et dans le cadre de chaque usine, font l'objet, en principe chaque année, d'une sous-répartition entre les planteurs par une commission mixte planteurs-usiniers (cette commission pouvant aussi adopter un autre système dit du prix moyen d'usine).

En fait, le système des quotas n'a eu vraiment à jouer que pour les campagnes 1968 et 1969, au cours desquelles la production de sucre a atteint respectivement 252.700 et 259.900 tonnes. Pour la campagne 1970, qui n'a produit que 180.180 tonnes, le système n'a pratiquement pas joué, encore que quelques usines aient été cependant très légèrement excédentaires (du fait de la répartition entre usines du quota de base et de la variabilité des dégâts dus à la sécheresse).

La Réunion s'est fixée comme objectif de fin de VI^e Plan la production de 310.000 tonnes de sucre, ce qui correspond sensiblement à un accroissement de 25 % par rapport à la production moyenne possible en bonne année. Cet accroissement de production doit être obtenu essentiellement par un accroissement de productivité (rendements à l'hectare, rendements d'usine), car il ne doit pas s'opposer à la diversification des cultures, autre objectif important du VI^e Plan. Le but est donc de faire plus de sucre sur autant — et si possible moins — de surface. C'est dans ce but que des efforts très importants ont été faits, dès le V^e Plan, en matière de recherche agronomique et de vulgarisation agricole notamment.

Or il faut constater que le système des quotas est, par essence, opposé à toute idée d'accroissement de production. C'est au contraire pour limiter la production que ce système a été élaboré par la C.E.E. en 1967.

Justifié en Europe du fait des risques de surproduction à cette époque, (le marché mondial du sucre semblant évoluer à l'heure actuelle dans l'autre sens) ce système semble l'être beaucoup moins à La Réunion, où l'on cherche au contraire à faire progresser la production agricole, dont la canne reste malgré tout l'atout majeur.

Appliqué strictement, le système des quotas s'oppose donc :

- à la remise en culture de superficies incultes, dans la mesure où les propriétaires concernés ne peuvent plus espérer bénéficier de quota A, mais uniquement de quota B ;
- et même, ce qui est beaucoup plus grave, à l'intensification de la production, vis-à-vis de laquelle il constitue un frein.

Par ailleurs, la répartition des quotas entre planteurs, basée sur les livraisons effectuées antérieurement (campagnes de référence), entraîne des situations très variées, d'autant qu'elle est relativement figée. Il peut en résulter de véritables « rentes de situation » qui finalement n'encouragent pas les planteurs à faire des efforts de productivité.

Les planteurs les plus dynamiques, qui risquent d'être les plus excédentaires, auront intérêt à voir adopter le mode de règlement des cannes suivant le prix moyen d'usine. Par contre, les planteurs moins actifs trouveront leur intérêt dans le paiement suivant le quota.

Le cas des attributaires de la S.A.F.E.R. est typique à cet égard. En effet les quotas attribués à leurs lots ont été calculés à partir de livraisons anciennes souvent très inférieures à leurs possibilités réelles, ou seulement moyennes, du fait que les propriétés offertes à la S.A.F.E.R. ne sont pas toujours les meilleures ni les mieux cultivées. Le lotissement de ces propriétés provoque presque toujours une augmentation plus ou moins importante de la production de cannes. Or, du fait du système des quotas, le travail des attributaires est en quelque sorte pénalisé ; il en résulte une situation qui risque de porter un préjudice certain à la politique de restructuration foncière poursuivie dans le département. Cette situation risque d'être aggravée lors de la reprise par la S.A.F.E.R. de domaines plus ou moins abandonnés ou de terres incultes.

C'est pour tenter de remédier à cet état de chose qu'un quota supplémentaire de 973 tonnes de sucre blanc a été affecté en 1971 aux usines du département. La répartition de ce quota entre les diverses sociétés sucrières a soulevé pas mal de controverses. Cette répartition devra sans doute être révisée, sans perdre de vue que le système rigide des quotas s'accorde mal avec le caractère évolutif des productions des lotissements, et avec la variabilité des réactions de ces productions aux conditions climatiques.

La solution qui serait la plus souple serait la mise à la disposition de la S.A.F.E.R., sous le contrôle de la Direction départementale de l'Agriculture et de la profession, d'un contingent libre réservé aux lotissements de réforme foncière.

Sans doute la hausse du cours mondial du sucre a-t-elle privé le problème d'une partie de son acuité. Il ne s'en pose pas moins dans les mêmes termes sur le plan des principes, et risque, en tout état de cause d'être évoqué à nouveau dans l'avenir au cas où les prix du sucre viendraient à baisser.

CONCLUSION

Malgré l'ampleur des problèmes qui restent à résoudre, l'impression retirée par votre délégation de ce qu'elle a pu voir et entendre à La Réunion au sujet de la réforme foncière est nettement favorable. A tous les niveaux, le pragmatisme et la volonté d'aboutir de chacun ont permis l'obtention de résultats satisfaisants, compte tenu des difficultés à surmonter et des moyens mis en œuvre.

C'est évidemment sur le plan social que ces résultats sont le plus spectaculaires. L'accession à la propriété a permis, en effet, de donner aux attributaires, avec la conscience de leurs responsabilités, une dignité plus grande, la création d'une classe de paysans propriétaires, constituant, au surplus, un facteur non négligeable de stabilité.

On pourrait, il est vrai, déplorer le morcellement excessif de la propriété résultant de cette redistribution, notamment lorsqu'elle a pris la forme de « lots-habitat » très exigus. Il semble, au contraire, que cette dernière formule — que votre délégation avait d'ailleurs recommandée lors de son passage aux Antilles — corresponde à une vue particulièrement réaliste de la situation. N'est-il pas évident en effet que, compte tenu de la faible proportion des terres exploitables, et de l'importance de la population, une notable partie de celle-ci sera amenée à se consacrer à des activités non agricoles ? Il serait néanmoins à la fois inéquitable et socialement dangereux de la priver de la possibilité d'accéder à la propriété, et d'associer quelques cultures vivrières à un emploi extérieur.

La volonté manifestée par la S.A.F.E.R. d'acquérir des propriétés mal exploitées et d'aménagement difficile ne saurait, d'autre part, qu'être encouragée malgré son coût élevé. Ainsi que nous l'avions noté à propos des Antilles, le rôle de la réforme foncière n'est pas, en effet, de démembrer les superficies sur lesquelles il est possible de mécaniser la culture de la canne et qui, exploitées ou non en faire-valoir direct, permettent d'assurer l'alimentation régulière des usines. Il consiste, au contraire, à promouvoir à côté de celles-ci, sur les terres non mécanisables, le développement de petites exploitations vivant en symbiose avec elles, et bénéficiant, en particulier, de leur matériel de transport (remorques autochargeuses).

C'est pourquoi votre délégation souhaite que l'effort des pouvoirs publics soit continué et intensifié dans ce domaine, afin que puisse vivre dans des conditions améliorées une population qui, malgré son éloignement, n'a jamais cessé de manifester son attachement à la patrie française.

DEUXIÈME PARTIE

LES COMORES

I. — GÉNÉRALITÉS

A. — DONNÉES GÉOGRAPHIQUES.

Les Comores constituent un archipel de quatre îles de formation volcanique disposées en arc de cercle au nord du canal de Mozambique, entre le continent africain et Madagascar.

D'est en ouest, on rencontre :

- Mayotte (environ 360 km² - 36.000 habitants) seule île de l'archipel ceinturée par une barrière de corail. L'îlot de Dzaoudzi, au large de Mayotte, constituait, jusqu'en 1963, le chef-lieu du territoire, transféré aujourd'hui à Moroni (Grande Comore) ;
- Anjouan (environ 370 km² - 102.000 habitants), île montagneuse coupée de profondes vallées ;
- Mohéli, la plus petite des quatre îles (290 km² - 12.000 habitants) ;
- Grande Comore, la plus étendue (1.150 km² - 136.000 habitants). Sa ville principale, Moroni, chef-lieu du territoire depuis 1963, s'étend au pied du Karthala, volcan encore actif et point culminant de l'archipel.

L'ensemble de l'archipel est soumis au climat tropical. Les sols, de formation volcanique, sont généralement assez fertiles, sauf à la Grande Comore où les coulées basaltiques n'ont pas encore eu le temps d'être décomposées par l'air et l'eau.

B. — DÉMOGRAPHIE.

La population est assez hétérogène, les trois îles occidentales étant peuplées d'éléments d'origine africaine, mais fortement arabisés, alors qu'à Mayotte on trouve essentiellement une population de souche malgache, ainsi que de nombreux créoles originaires de Sainte-Marie, île anciennement française située au large de la côte est de Madagascar.

Cette population a un taux d'accroissement extrêmement élevé (3 % par an) et émigre dans les pays voisins (Tanzanie, Kenya, Madagascar, Maurice, en particulier) car deux îles au moins (Anjouan, Grande Comore) sont surpeuplées et le nombre des chômeurs important.

C. — ECONOMIE.

L'économie de l'archipel est essentiellement basée sur l'agriculture et la pêche.

En raison de conditions écologiques peu favorables, les cultures vivrières (féculents, maïs, bananes, riz) sont insuffisantes pour assurer la subsistance de la population. Quatre produits assurent l'essentiel du revenu agricole et des exportations des Comores :

- la vanille (environ 40 %) ;
- les huiles essentielles (moins de 30 %) ;
- la girofle (environ 17 %) ;
- le coprah (13 %).

Les tableaux ci-après font apparaître l'évolution de cette production entre 1970 et 1972 :

Production de vanille.

	1970	1971	1972
Tonnage en tonnes	143,7	206,65	207
Valeur en millions FF	8	12,0	12,3

Production de plantes à parfum (ylang-ylang).

	1970	1971	1972
Tonnage en tonnes	70	67	99
Valeur en millions FF	6,7	7	9,9

Production d'autres essences (basilic, jasmin, palmarosa).

	1970	1971	1972
Tonnage en tonnes	4,6	8,2	4,2
Valeur en millions FF	0,9	1,6	0,9

Production de coprah.

	1970	1971	1972
Tonnage en tonnes	4.300	4.000	2.500
Valeur de la production exportée en millions de FF	4	4,120	1,8

Production de girofle.

	1970	1971	1972
Tonnage en tonnes	275	373	202
Valeur en millions FF	4,4	5,4	3,3

D'une manière générale, le taux de couverture des importations par les exportations excède à peine 50 % (55 % en 1970, 57 % en 1971, 53 % en 1972), le solde de la balance des paiements provenant de transferts de la métropole.

Ce déficit, quasi inexistant en 1954, ne fait que s'accroître depuis lors, la dégradation de la situation économique et politique et l'abandon de

certaines cultures (sisal) ayant entraîné le départ de plusieurs grandes sociétés (entreprise Mazel à Anjouan, Société anonyme de la Grande Comore) parmi lesquelles ne subsiste guère qu'un groupe important, la société Comores-Bambao, implantée principalement à Anjouan.

D. — INFRASTRUCTURE ET ÉQUIPEMENTS.

Sans doute, un effort particulier à la Métropole et du Fonds européen de développement a-t-il permis la réalisation d'infrastructures, sans doute insuffisantes, mais non négligeables, notamment :

- 4 aérodromes (dont 1 aérodrome de classe internationale à Moroni) ;
- 2 ports (Moroni, Mutsamudu) ;
- 700 kilomètres de routes ;
- des adductions d'eau (Moroni) ;
- 2 hôtels modernes (Moroni, Mutsamudu) ;
- 3 hôpitaux principaux et 5 hôpitaux ruraux avec maternité et dispensaire (en tout 500 lits), 2 dispensaires urbains, 40 postes médicaux ruraux dont 2 avec maternité ;
- un réseau téléphonique couvrant les principaux centres urbains, et un réseau-radio reliant les îles entre elles, ainsi qu'avec Paris et Madagascar ;
- un réseau de radiodiffusion (Radio-Comores) ;
- un lycée à Moroni, avec une annexe à Mutsamudu et un collège à Dzaoudzi (15.000 élèves dans l'enseignement primaire - 1.200 dans l'enseignement secondaire).

Il n'en reste pas moins que le « décollage » économique des Comores exige la définition d'options à long terme, ce qui implique une clarification de la situation administrative du territoire que nous allons maintenant examiner.

II. — LE RÉGIME ADMINISTRATIF

A. — LES ORIGINES.

C'est en 1841 que le souverain malgache de Mayotte, Andriantsoly, céda l'île à la France. Les autres îles, placées sous le protectorat français par plusieurs traités signés en 1886 et 1887, sont annexées par la France en 1912, après la conquête de Madagascar, dont elles constituent une dépendance jusqu'en 1946.

La loi du 9 mai 1946, abrogeant la loi d'annexion du 25 juillet 1912, conféra aux Comores l'autonomie administrative et financière. De 1946 à 1957, l'organisation administrative du territoire fut définie par deux décrets du 24 septembre et du 25 octobre 1946. Le premier érigeait les Comores en territoire d'outre-mer et conférait à l'administration supérieure, assistée d'un conseil privé, des pouvoirs plus étendus que par le passé : le second apportait l'innovation essentielle en créant une Assemblée territoriale élue, dénommée à l'époque conseil général, mais dotée de compétences plus étendues que ses homologues métropolitaines.

La loi-cadre du 23 juin 1956 et le décret du 27 juillet 1957 accentuèrent la décentralisation administrative, d'une part en créant un Conseil de Gouvernement chargé notamment d'exécuter les décisions de l'Assemblée et d'approuver les projets d'arrêtés pris par le chef du territoire dans le cadre de la réglementation économique et de l'organisation administrative, d'autre part en étendant les pouvoirs de l'Assemblée territoriale qui allait désormais disposer de larges pouvoirs réglementaires.

Lors du référendum du 28 septembre 1958, les Comores approuvèrent massivement le projet de Constitution et, le 11 décembre 1958, l'Assemblée territoriale opta pour le maintien du statut du territoire d'outre-mer.

B. — LE STATUT ACTUEL.

La loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961, relative à l'organisation des Comores, a doté ce territoire d'une organisation particulière fondée sur le principe de l'autonomie de gestion. La réforme s'inspirait des principes suivants :

- s'agissant d'un territoire d'outre-mer, partie intégrante de la République, il convenait de maintenir les prérogatives essentielles de l'Etat ;

- le représentant du Gouvernement de la République ne devait pas s'immiscer dans les affaires de caractère purement territorial ;
- chacune des îles constituant l'archipel pourrait conserver sa personnalité grâce à une certaine décentralisation.

Partant de ces principes, la loi du 22 décembre 1961 a organisé le territoire de la manière suivante :

- le pouvoir central est représenté par un Haut-Commissaire qui dirige les services d'Etat, promulgue les lois et décrets applicables aux Comores, contrôle la légalité des actes des autorités locales, assure la défense et la sécurité extérieure de l'archipel, ainsi que le respect des libertés publiques, est ordonnateur des dépenses de l'Etat et veille à la tenue de l'état civil des personnes de statut civil de droit commun ; il déclare l'état d'urgence conjointement avec le Président du Conseil de Gouvernement (mais peut passer outre au refus de ce dernier s'il estime que la défense nationale, les intérêts de l'Etat ou l'ordre public général de l'archipel sont en jeu) ;
- le Conseil de Gouvernement, composé de six à huit membres, établit les projets de budget, exécute les délibérations de la Chambre des députés, gère les affaires de l'archipel et assume le fonctionnement des administrations dont il a la charge. Son président, élu par la Chambre des députés, dispose du pouvoir réglementaire dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à une autre autorité par une disposition expresse de la loi. Le Conseil de Gouvernement est responsable devant la Chambre des députés ;
- la Chambre des députés, composée de trente et un membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct, a des attributions très générales ; elle vote le budget territorial et les impôts perçus au profit de ce dernier. Elle se prononce sur les projets qui lui sont soumis par le Président du Conseil de Gouvernement et délibère « sur les affaires communes de l'archipel » qui ne relèvent ni du domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution, ni des attributions du Haut-Commissaire ;
- enfin, dans les quatre îles principales, un Conseil de subdivision élu pour cinq ans règle, dans les limites de ses attributions, les affaires de la subdivision. Ses délibérations sont exécutées par le représentant du Conseil de Gouvernement dans l'île.

Cinq projets de règlements d'administration publique avaient été préparés pour fixer les modalités d'application de la loi du 22 décembre 1961. Ils ne virent jamais le jour en raison de l'hostilité des autorités locales qui crurent y déceler une tentative des services centraux pour revenir sur les dispositions libérales de la loi.

C'est pourquoi les institutions nouvelles ont été mises en place avec un certain pragmatisme qui tenait compte des leçons du passé et de la personnalité des élites locales. Toutefois, une instruction du Premier Ministre en date du 13 juillet 1963 avait délimité les compétences d'Etat et les compétences territoriales.

Les imprécisions qui affectaient le régime de droit public des Comores sont à l'origine de la loi du 3 janvier 1968 qui a fondé l'organisation particulière du territoire des Comores sur le principe de l'autonomie interne.

Dans ce cadre, la Chambre des députés fixe elle-même les modalités selon lesquelles elle élit le Président du Conseil de Gouvernement le mécanisme de la mise en jeu de la responsabilité du Conseil. Ledit Président a la responsabilité de la sécurité intérieure de l'archipel, il est le seul chef de l'exécutif local.

La Chambre des députés se voit reconnaître une compétence de principe et l'Etat une compétence d'attribution.

La compétence de l'Etat est limitée aux matières ci-après :

- les relations extérieures ;
- la défense (sécurité extérieure et, lorsque l'état d'urgence est déclaré, sécurité intérieure) ;
- la monnaie, le trésor, le crédit, les changes et le commerce extérieur ;
- la nationalité, l'état civil et le statut civil de droit commun ;
- la radiodiffusion-télévision (sous réserve de la compétence du Président du Conseil de Gouvernement pour organiser et régler les programmes du territoire) ;
- les transports et communications extérieurs (navigation maritime, aéronautique civile, postes et télécommunications) ;
- la procédure pénale ;
- le droit pénal (en ce qui concerne les infractions prévues de peines criminelles, les atteintes à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, et les infractions aux autres matières réservées à l'Etat) ;
- l'institution et l'organisation des juridictions ayant compétence pour connaître des matières réservées à l'Etat.

Enfin, l'aide de la Métropole repose sur le principe contractuel. Des conventions précisent les modalités des concours financiers et techniques apportés par l'Etat et les divers organismes ou établissements publics. Il en va de même pour les détachements de personnels.

Destiné à amener les citoyens de l'archipel à prendre une part croissante de responsabilité dans la gestion des affaires publiques, tout en main-

tenant le territoire au sein de la République française, le statut actuel des Comores s'est révélé, en fait, d'une efficacité douteuse.

Ce partage de l'autorité entre l'administration de la République et l'administration comorienne aboutit, en effet, à une dilution des responsabilités, chacun agissant de son côté et sans contrôle effectif. De ce fait, les crédits destinés à l'amélioration des infrastructures et de l'économie de l'archipel sont parfois gaspillés sans résultat concret, au détriment de l'idée que se font de la France des populations pour lesquelles c'est encore sous la responsabilité de la Métropole que le territoire est administré, même si cela a cessé d'être exact dans la majorité des cas.

On peut citer, à cet égard, l'exemple de l'action en matière de vulgarisation agricole menée par le Bureau de développement de la production agricole (B.D.P.A.) et par la Société d'organisation et de développement de l'économie des Comores (S.O.D.E.C.).

D'après les renseignements fournis à votre délégation, cette action, qui a coûté en dix ans, de 1962 à 1972, environ un milliard de F C.F.A., et emploie 250 agents, n'a abouti qu'à des résultats très limités et son coût, par agriculteur encadré, est voisin de 300.000 F C.F.A. par an pour une augmentation de production n'excédant pas 60.000 F C.F.A.

La nécessité d'une autorité susceptible de prendre enfin les responsabilités qui s'imposent est donc peu contestable.

C. — LA DÉCLARATION COMMUNE DU 15 JUIN 1973.

C'est dans ces conditions que, à la suite d'un vote intervenu le 23 décembre 1972 à la Chambre des députés des Comores, malgré l'opposition des représentants de Mayotte, et par lequel cette assemblée a exprimé le souhait du territoire d'accéder à l'indépendance, une déclaration commune a été rendue publique, le 15 juin 1973, par MM. Bernard Stasi, Ministre des Départements et Territoires d'outre-mer, et Ahmed Abdallah, Président du Conseil de Gouvernement des Comores.

Bien que cette déclaration commune soit postérieure au passage de votre délégation, il n'a pas paru possible à celle-ci de ne pas en tenir compte dans le présent rapport.

Cette déclaration prévoit l'organisation dans un délai de cinq ans d'une consultation populaire sur l'accès à l'indépendance, une réponse positive à cette consultation devant avoir pour effet de donner à la Chambre des députés du territoire les pouvoirs d'une Assemblée constituante,

et au Président du Conseil de Gouvernement les compétences de Chef de l'Etat.

La déclaration prévoit, d'autre part, pendant la période transitoire précédant l'organisation de cette consultation populaire, un transfert progressif des compétences d'Etat au profit des autorités comoriennes.

On trouvera le texte complet de cette déclaration en annexe du présent rapport. Sans entrer dans le détail des dispositions de ce document — au demeurant postérieur au passage de votre délégation — trois remarques semblent s'imposer :

— En premier lieu, un certain nombre de paragraphes de cette déclaration modifient, en fait, certaines dispositions de la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961 relative à l'organisation des Comores, toujours en vigueur dans la rédaction modifiée résultant de la loi n° 68-4 du 3 janvier 1968. On peut donc s'interroger sur la légalité d'une telle procédure qui consiste à remettre en cause des textes législatifs sans un vote du Parlement.

— D'autre part, rien n'indique si la consultation populaire annoncée vaudra pour l'ensemble du territoire ou au contraire sera comptabilisée île par île, en laissant chacune d'elle libre de son choix, ainsi que l'avait laissé entendre M. Pierre Messmer lorsqu'il était Ministre d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer.

— Enfin, le problème du maintien de l'ordre, si important en cas de consultation populaire, est évoqué en trois lignes : « Les brigades et pelotons mobiles de gendarmerie sont placés pour emploi sous l'autorité permanente et directe du Président du Gouvernement des Comores ». Or, aux termes de l'instruction du 13 juillet 1963 prise pour l'application de la loi du 22 décembre 1961, le Président du Conseil de Gouvernement dispose des brigades de gendarmerie, mais non des pelotons mobiles.

Rien, d'autre part, n'indique qu'il soit porté atteinte aux attributions du Haut-Commissaire en matière d'état d'urgence. Aussi semble-t-il qu'en cette dernière hypothèse, on doive considérer qu'il reprend l'ensemble de ces unités sous son autorité en application de l'article 5 de la loi du 22 décembre 1961, aux termes duquel le Haut-Commissaire exerce alors les mêmes pouvoirs que ceux conférés au Ministre de l'Intérieur et aux préfets. En tout état de cause, ainsi que l'a fort justement noté M. Claudius-Petit dans un rapport pour avis présenté au nom de la Commission des lois le 10 octobre 1973 devant l'Assemblée Nationale (n° 685, 5^e législature, tome V, territoires d'outre-mer, p. 31) il ne saurait être concevable que ces unités risquent d'être utilisées à l'encontre de ceux qui n'ont cessé de manifester leur attachement à la France.

CONCLUSION

Le rôle de votre délégation n'est pas de se prononcer sur les options à prendre quant à l'évolution ultérieure du territoire des Comores.

Elle se doit, cependant, d'apporter au Sénat le maximum d'informations susceptibles d'éclairer sa décision lorsque le problème lui sera soumis.

La première constatation découlant des nombreux entretiens qu'elle a pu avoir sur place est que la nécessité de modifier le statut résultant des lois des 22 décembre 1961 et 3 janvier 1968 n'est sérieusement contestée par personne.

Toutefois, sur la finalité de cette évolution, des divergences notables apparaissent entre les représentants de l'île de Mayotte (qui souhaitent que leur île soit érigée en département d'outre-mer) et ceux des autres îles, pour lesquels l'indépendance constitue, à terme, la seule issue, et qui souhaitent que cette indépendance soit accordée à la totalité de l'archipel, sans dissociation d'aucune des quatre îles.

En vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui a toujours été à la base du droit public français, il ne saurait être question de ne pas accorder leur indépendance à ceux qui la revendiquent. Il semble évident, en revanche, que l'application de ce même principe conduit à prendre également en considération la volonté de demeurer dans la République française exprimée par la population de Mayotte, d'autant que les arguments fournis à l'encontre de cette volonté et tenant à l'unité historique, géographique, ethnique et économique de l'archipel ne sont guère convaincants.

Rappelons en effet que Mayotte, située à l'écart des trois autres îles, est française depuis 1841 alors que la Grande Comore, Anjouan et Mohéli, sous protectorat français depuis 1886, ne sont partie intégrante de la République que depuis 1912, et sans que l'ensemble de l'archipel, autrefois divisé entre des souverains rivaux, ait jamais constitué antérieurement une entité politique.

Aucune complémentarité économique ne peut, d'autre part, être constatée entre Mayotte et le reste de l'archipel. Quant à la composition de sa population, elle est assez différente : beaucoup moins arabisés que les habitants des autres îles, les Mahorais sont en majorité de souche malga-

che, à laquelle s'ajoutent des éléments créoles venus de Sainte-Marie (île française depuis le xvii^e siècle, et cédée à Madagascar pour conserver l'amitié d'un Gouvernement qui a été renversé quelques mois après le passage de votre délégation dans ce pays).

Il n'est pas indifférent, enfin, de noter que Mayotte se prête à l'aménagement d'un port en eau profonde, susceptible de remplacer Diégo-Suarez, que les événements survenus à Madagascar ont obligé la France à évacuer.

Au surplus, un aménagement rationnel des ressources agricoles et touristiques de l'île (dont les terres sont aptes, notamment, à la culture de la canne à sucre) paraît susceptible d'assurer à celle-ci son équilibre économique dans un délai raisonnable et sans obérer de façon excessive le budget métropolitain.

Pour toutes ces raisons, les membres de la délégation souhaitent que l'évolution ultérieure du territoire tienne compte de la volonté du peuple mahorais au même titre que de celle de la population des trois autres îles.

Le problème de l'accès à l'indépendance de tout ou partie du territoire des Comores ne saurait, d'autre part, être envisagé uniquement sous l'angle institutionnel. Ainsi que nous l'avons constaté précédemment, la balance commerciale de l'archipel est de plus en plus déséquilibrée tandis que sa population augmente à un rythme accéléré. Aussi paraît-il nécessaire de se préoccuper également d'une situation économique et sociale particulièrement difficile, dont il serait catastrophique que les traumatismes accompagnant souvent l'accès à l'indépendance provoquent l'aggravation, au préjudice du bon renom de la France tant sur le plan international qu'auprès des Comoriens eux-mêmes.

A N N E X E S

Les textes législatifs ou réglementaires relatifs à la réforme foncière dans les départements d'outre-mer ont déjà figuré en annexe de divers rapports publiés par votre Commission des lois (cf. notamment n° 135 (1964-1965), n° 14 (1967-1968) et n° 219 (1970-1971) et n'étant pas nécessaires à la compréhension du présent rapport, il n'a pas paru nécessaire de les reproduire.

En revanche, il semble indispensable de faire figurer ici les principaux textes relatifs aux Comores, à savoir :

- la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961, relative à l'organisation des Comores (telle qu'elle a été modifiée par la loi n° 68-4 du 3 janvier 1968) ;
- une instruction de M. le Premier Ministre en date du 13 juillet 1963 ;
- la déclaration commune du 15 juin 1973.

ANNEXE I

LOI N° 61-1412 DU 22 DÉCEMBRE 1961
relative à l'organisation des Comores, modifiée et complétée par la loi n° 68-4 du 3 janvier 1968.

PRÉAMBULE

La présente loi a pour but d'aménager l'organisation particulière du territoire des Comores ; elle est fondée sur le principe de l'autonomie interne.

TITRE PREMIER

DE L'ADMINISTRATION DE L'ARCHIPEL

Art. 1^{er}. — L'Archipel des Comores, composé des îles de la Grande Comore, d'Anjouan, de Mayotte et de Mohéli, forme au sein de la République française un territoire d'outre-mer doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie interne.

Les institutions du territoire comprennent :

- Un Conseil de Gouvernement ;
- Une Chambre des députés ;
- Les Conseils des circonscriptions.

CHAPITRE PREMIER

Du Conseil de Gouvernement.

ART. 2. — Le Président du Conseil de Gouvernement est élu par la Chambre des députés selon des modalités fixées par elle.

Il nomme les Ministres qui forment avec lui le Conseil de Gouvernement du territoire. La nomination des Ministres est notifiée par le Président du Conseil de Gouvernement au Haut-Commissaire de la République qui en accuse réception.

Art. 3. — Le Président du Conseil de Gouvernement notifie au Haut-Commissaire de la République, qui en accuse réception, les actes de la Chambre des députés et ceux du Conseil de Gouvernement. Ces actes sont rendus exécutoires, publiés et mis en application à moins que la procédure d'annulation prévue à l'article 28 ne soit engagée.

Le Président du Conseil de Gouvernement peut demander l'annulation des actes de la Chambre des députés suivant la même procédure que celle dont dispose le Haut-Commissaire de la République.

Art. 4. — Le Président du Conseil de Gouvernement convoque le Conseil et fixe l'ordre du jour de ses réunions.

Art. 5. — Le Président du Conseil de Gouvernement est responsable devant la Chambre des députés des Comores selon les modalités qu'elle définit par un texte spécial.

Art. 6. — Le Conseil de Gouvernement établit les projets de budget de l'Archipel et exécute les actes de la Chambre des députés des Comores. Il gère les affaires de l'Archipel et assume le fonctionnement des administrations dont il a la charge, dans les limites de ses attributions et compétences.

Art. 7. — Pour l'exercice de ses fonctions, le Président du Conseil de Gouvernement dispose du pouvoir réglementaire dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à une autre autorité par une disposition expresse de la loi.

Art. 8. — Les Ministres sont individuellement chargés, par décision du Président du Conseil de Gouvernement, de la gestion d'un ou plusieurs services administratifs.

Chaque Ministre est responsable devant le Conseil de Gouvernement du fonctionnement des services et de la gestion des affaires relevant du département dont il est chargé ; il l'en tient régulièrement informé.

Art. 8 bis. — Le Président du Conseil de Gouvernement a la responsabilité de la sécurité intérieure de l'Archipel.

Il dispose d'une garde territoriale.

Des conventions d'aide technique détermineront les conditions dans lesquelles le personnel de la Gendarmerie exercera en tant que de besoin, auprès de la garde territoriale, des fonctions de conseiller technique.

CHAPITRE II

De la Chambre des députés des Comores.

Art. 9. — La Chambre des députés des Comores est composée de membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Elle se renouvelle intégralement.

La Chambre des députés fixe le nombre de ses membres et leur mode d'élection de telle sorte que la représentation de chaque circonscription soit proportionnelle au chiffre de sa population. Toutefois, l'île la moins peuplée est représentée par deux députés au moins.

Chacune des quatre îles de l'Archipel constitue au moins une circonscription électorale.

La Chambre des députés détermine les incompatibilités avec le mandat de député des Comores, autres que celles prévues par les lois.

La Chambre des députés peut être dissoute par décret en Conseil des Ministres sur proposition du Président du Conseil de Gouvernement.

Art. 10. — La Chambre des députés des Comores établit son règlement et élit son Président.

Le Président de la Chambre des députés notifie l'élection du Président du Conseil de Gouvernement au Haut-Commissaire de la République qui en accuse réception.

Art. 11. — La Chambre des députés des Comores délibère sur les affaires communes de l'Archipel qui ne relèvent pas des compétences de l'Etat telles qu'elles sont définies au titre III de la présente loi.

Art. 11 bis. — La Chambre des députés des Comores fixe notamment les règles concernant la procédure civile, le statut des auxiliaires de justice, le régime de la propriété, des droits réels, des obligations civiles et commerciales, l'enseignement, le droit du travail, le droit syndical, la protection sociale, la tarification et la réglementation douanière sous réserve des dispositions de l'article 3 du décret n° 54-1020 du 14 octobre 1954.

Art. 11 ter. — La Chambre des députés institue et organise les juridictions de droit islamique compétentes en matière civile à l'égard des personnes qui ne sont pas soumises au statut civil de droit commun visé à l'article 75 de la Constitution.

Elle institue et organise les juridictions de droit territorial compétentes pour connaître de toutes les affaires ou infractions non dévolues aux juridictions de droit islamique ou aux tribunaux visés à l'article 31. Les décisions rendues par les juridictions de droit territorial sont soumises au contrôle de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat selon leur nature.

Art. 12. — La Chambre des députés des Comores vote le budget de l'Archipel qui doit être en équilibre réel et règle le compte général des finances qui lui est présenté en fin d'exercice par le Président du Conseil de Gouvernement.

Elle vote les impôts perçus au profit du budget territorial, fixe le mode d'assiette, les taux maximaux ainsi que les règles de perception des impôts et taxes affectés aux budgets des conseils de circonscriptions et détermine les règles de péréquation des ressources du budget de l'Archipel et des budgets des circonscriptions.

TITRE II

DES CONSEILS DE CIRCONSCRIPTION

Art. 13. — Chacune des quatre îles de l'Archipel des Comores forme une circonscription dotée de la personnalité morale qui dispose de son propre patrimoine et de ses propres ressources.

Art. 14. — Dans chaque circonscription, un Conseil, par lequel s'exprime la personnalité de l'île, est élu au suffrage universel par tous les citoyens qui y sont domiciliés depuis six mois au moins et selon les règles fixées par la Chambre des députés des Comores. Les mêmes conditions de domicile sont requises pour être éligibles.

Art. 15. — La composition, les règles de fonctionnement et les attributions des conseils des circonscriptions sont fixées par la Chambre des députés des Comores, compte tenu des dispositions ci-après.

Art. 16. — Le Conseil de la circonscription élit son président.

Art. 17. — Le Conseil règle par ses délibérations les affaires de la circonscription.

Art. 19. — Le Conseil de la circonscription vote le budget de la circonscription qui doit être établi en équilibre et détermine, dans la limite du maximum fixé, le taux des impôts, taxes et contributions de toute nature destinés à l'alimenter.

Art. 20. — Les ressources de la circonscription comprennent :

Les ristournes sur les impôts sur le revenu des personnes physiques et morales et sur les impôts fonciers perçus dans la circonscription selon le pourcentage établi par la Chambre des députés des Comores sans qu'il puisse être inférieur à 25 % ;

Le produit des centimes additionnels qui pourront affecter les impôts sur le revenu et les impôts fonciers, les patentes et les licences, dans la limite des maximums fixés par la Chambre des députés des Comores ;

Les revenus du domaine de la circonscription ;

Le prix des travaux exécutés et le montant des services rendus par la circonscription pour son compte ;

Toute autre recette dont la perception a été autorisée par la Chambre des députés des Comores au profit de la circonscription.

TITRE III

DE LA REPRÉSENTATION DE LA RÉPUBLIQUE DANS LE TERRITOIRE

CHAPITRE PREMIER

Du représentant de la République.

Art. 27. — La République est représentée dans le territoire par un Haut-Commissaire de la République, nommé par décret pris en Conseil des Ministres.

Le Haut-Commissaire de la République est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un Secrétaire général, nommé par décret, qui le supplée de plein droit en cas d'absence ou d'empêchement.

Art. 28. — Le Haut-Commissaire de la République est le dépositaire des pouvoirs de la République.

Il promulgue les lois et les décrets applicables aux Comores dans la limite des matières d'Etat et assure leur exécution.

Il assure la défense et la sécurité extérieure de l'Archipel dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

Il contrôle la légalité des actes des autorités locales et met en œuvre les procédures d'annulation prévues par les textes législatifs et réglementaires.

Il peut demander au Ministre chargé des Territoires d'outre-mer de provoquer l'intervention d'un décret, pris dans la forme d'un règlement d'administration publique, prononçant l'annulation totale ou partielle de tous actes des autorités locales pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. La même initiative appartient au Ministre chargé des Territoires d'outre-mer. Le Conseil de Gouvernement doit être informé huit jours au moins avant que le Conseil d'Etat soit saisi. Il peut présenter au Conseil toutes explications qu'il estime utiles.

Les actes visés à l'alinéa précédent sont exécutoires si leur annulation n'a pas été prononcée dans un délai de quatre-vingt dix jours francs à compter de leur notification au Haut-Commissaire de la République.

Lorsque le Haut-Commissaire de la République estime qu'un acte de la Chambre des députés des Comores ou un acte administratif des autorités locales sont susceptibles de porter atteinte à la défense nationale, au maintien de la sécurité extérieure ou aux libertés publiques, il peut, dans un délai de dix jours francs à partir de la date de notification qui lui en aura été faite, demander à la Chambre des députés des Comores ou au Conseil de Gouvernement un nouvel examen de l'acte en cause, qui ne pourra être refusé.

Art. 29. — Dans les cas prévus à l'article premier de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, l'état d'urgence est déclaré conjointement par le Haut-Commissaire de la République et le Président du Conseil de Gouvernement après avis dudit Conseil.

Le Haut-Commissaire et le Président du Conseil de Gouvernement assurent, chacun en ce qui le concerne et en liaison étroite, l'exécution des mesures prescrites, dans la limite de leurs compétences respectives.

Ils détermineront dans les mêmes conditions les circonscriptions du Territoire où l'état d'urgence entre en vigueur ou les zones où il reçoit application. La prolongation de l'état d'urgence au-delà de quinze jours ne peut être décidée que par décret pris en Conseil des Ministres sur le rapport du Premier Ministre et du Ministre chargé des Territoires d'outre-mer. La levée de l'état d'urgence peut être déclarée avant l'expiration de la période fixée par arrêté du Haut-Commissaire de la République après avis du Conseil de Gouvernement.

Au cas où l'état d'urgence a été déclaré, le Haut-Commissaire de la République exerce les mêmes pouvoirs que ceux conférés au Ministre de l'Intérieur et aux préfets par la loi du 3 avril 1955. La commission consultative prévue à l'article 7 de ladite loi comprend des délégués de la Chambre des députés des Comores.

En cas de désaccord entre le Haut-Commissaire et le Président du Conseil de Gouvernement sur la nécessité de l'état d'urgence, le Haut-Commissaire peut déclarer l'état d'urgence s'il estime que la défense nationale, les intérêts de l'Etat ou l'ordre public général de l'Archipel en jeu.

Art. 30. — Le Haut-Commissaire de la République assure le respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs reconnus par la Constitution.

Il peut, sous l'autorité du Gouvernement de la République, conclure des accords régissant les rapports particuliers de l'Archipel avec les Etats voisins. Ces accords sont soumis à l'avis préalable du Conseil de Gouvernement.

Il veille à la tenue de l'état civil des personnes de statut civil de droit commun conformément aux lois et règlements en vigueur.

Il est ordonnateur des dépenses de l'Etat.

CHAPITRE II

Des compétences de l'Etat.

Art. 31. — Les compétences de l'Etat s'exercent dans les matières ci-après :

Les relations extérieures ;

La défense (sécurité extérieure et, lorsque l'état d'urgence est déclaré, la sécurité intérieure) ;

La monnaie, le trésor, le crédit, les changes et le commerce extérieur ;

La nationalité, l'état civil et le statut civil de droit commun visé à l'article 75 de la Constitution ;

La radiodiffusion-télévision, sous réserve de la compétence du Président du Conseil de Gouvernement des Comores, pour organiser et régler les programmes du territoire ;

Les transports et communications extérieurs (navigation maritime, aéronautique civile, postes et télécommunications) ;

La procédure pénale ;

Les matières régies à la date de la promulgation de la présente loi par les articles premier à 74 et 463 du Code pénal en vigueur dans l'Archipel. Les infractions punies de peines criminelles, les atteintes à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, les infractions relatives aux matières réservées à l'Etat par le présent titre ;

L'institution et l'organisation des juridictions ayant compétence pour connaître des affaires et des infrastructures relatives aux matières réservées à l'Etat par le présent titre.

TITRE III *bis*

DE L'AIDE TECHNIQUE ET FINANCIERE CONTRACTUELLE

Art. 32. — L'Etat pourra apporter, dans le cadre des lois de finances, son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux et notamment aux programmes de formation et de promotion.

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

L'Etat pourra, en outre, participer, soit par détachement de personnel, soit sous forme d'aide financière, au fonctionnement des services territoriaux. Les conditions de ces participations seront fixées par des conventions.

Toutefois, le service des juridictions de droit territorial sera assuré par des magistrats en fonction dans les tribunaux visés à l'article 31, suivant un ordre fixé par les chefs de ces tribunaux après avis écrit du Président du Conseil de Gouvernement. Cet avis est réputé donné s'il n'a pas été notifié dans le délai de dix jours.

Art. 33. — Dans le cas où les besoins des services publics territoriaux exigeraient le concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains, les principes et les modalités de l'intervention de ceux-ci seront déterminés par des conventions passées entre eux et le territoire.

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 37. — Des décrets en Conseil d'Etat pris après avis de la Chambre des députés des Comores fixeront, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

Art. 37 bis. — Conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution, la Chambre des députés est consultée sur les modifications qui pourraient être apportées à l'organisation du territoire par la loi.

Art. 38. — Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi.

ANNEXE II

INSTRUCTION

à Monsieur le Haut-Commissaire de la République dans le territoire des Comores
pour l'application de la loi n° 61-1412 du 22 décembre 1961
relative à l'organisation des Comores

Lors de votre nomination au poste de Haut-Commissaire aux Comores, vous avez reçu les instructions du Gouvernement français pour l'interprétation à donner à la loi du 22 décembre 1961 qui avait défini le nouveau statut du territoire, mais dont certaines dispositions avaient besoin d'être précisées et parfois complétées. Elles avaient comme principal but de rendre bien évident l'esprit du nouveau statut, d'une part en donnant l'interprétation la plus libérale possible des compétences reconnues aux autorités locales, d'autre part en prévoyant des dispositions d'ordre honorifique ou protocolaire, particulièrement favorables à certaines autorités.

Vos échanges de vues avec le Président Saïd Mohamed Cheikh ainsi que le discours prononcé par cette personnalité le 28 juin 1963 et la résolution votée le 29 juin par la Chambre des députés des Comores, selon laquelle, notamment, « elle déclare qu'elle se satisfera durablement du statut inscrit dans la loi du 22 décembre 1961 », m'amènent à vous préciser, ci-après, la position définitive du Gouvernement de la République française.

Les points qu'il paraît utile de préciser sont les suivants :

I. — Les instances locales.

1° Le Président du Conseil de Gouvernement, qui a la responsabilité de la sécurité intérieure, dispose des brigades et postes de gendarmerie du territoire. Ces brigades et postes, ainsi que les organes de commandement correspondants, sont mis pour emploi en totalité à la disposition permanente et directe du Gouvernement des Comores qui les met en action par les voies légales et réglementaires des demandes de concours et, le cas échéant, des réquisitions.

Les pelotons de gendarmerie peuvent être mis à la disposition du Gouvernement des Comores par le Haut-Commissaire de la République. Le Président du Conseil de Gouvernement des Comores requiert ces unités dans les conditions prévues par l'instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre.

Les formations de gendarmerie relèvent des autorités judiciaires dans les conditions fixées par les textes relatifs à l'exercice de la police judiciaire.

L'implantation des brigades et postes de gendarmerie est décidée par le Président du Conseil de Gouvernement qui devra toutefois demander au préalable l'accord du Gouvernement de la République.

Les éléments de gendarmerie mis à la disposition du Gouvernement des Comores doivent être utilisés par celui-ci conformément aux règles d'emploi de l'arme.

2° Le Président du Conseil de Gouvernement dispose seul du droit de correspondre au nom du Conseil de Gouvernement ou de ses membres, avec les autorités centrales de la République. Il tient le Haut-Commissaire informé de toutes ces correspondances.

II. — Le Haut-Commissaire de la République.

1° Les lois et décrets ainsi que les actes et instructions qui relèvent de la compétence des organes centraux de la République devront être communiqués au Gouvernement comorien afin que celui-ci puisse les publier au *Journal officiel* du territoire dans le premier numéro à paraître après communication du texte.

2° Le Haut-Commissaire de la République peut, après accord du Président du Conseil de Gouvernement, déléguer par arrêté aux représentants du Conseil de Gouvernement dans les subdivisions l'exercice de certaines compétences d'Etat qui s'y exécutent.

3° Pour lui permettre d'exercer ses attributions relatives à la défense et à la sécurité extérieure de l'Archipel ou dans l'état d'urgence, le Haut-Commissaire de la République reprend, le cas échéant, la disposition des pelotons de gendarmerie.

III. — Des services administratifs.

Les différents services du territoire des Comores, outre ceux ayant, avant l'intervention du nouveau statut, un caractère territorial, se décomposent comme suit :

1. Services à compétences d'Etat.
2. Services précédemment d'Etat déjà transférés au territoire.
3. Services à caractère mixte.
4. Services à compétences d'Etat susceptibles d'être délégués au Gouvernement local.

1° Services à compétences d'Etat :

- a) Relations extérieures dans les conditions définies au paragraphe IV ci-après,
- b) Défense,
- c) Monnaie,
- d) Trésor,

En ce qui concerne l'exécution du budget territorial, le Contrôleur financier et le Trésorier-payeur devront prendre les instructions du Chef de Gouvernement et lui rendre compte de leurs activités.

e) Justice.

La Justice de droit commun est compétence d'Etat.

Le Procureur consulte le Président du Conseil de Gouvernement sur les affaires concernant la politique, l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'Etat. Le Président donne son avis sur l'opportunité des mesures envisagées.

Le Procureur de la République, ou tout autre magistrat du Parquet est conseiller juridique du Président.

La justice musulmane relève de la compétence territoriale. Le Procureur de la République, en tant que Chef de service judiciaire territorial, contrôle les tribunaux des Cadis.

Les autorités territoriales ont le pouvoir de prendre les mesures nécessaires en vue de moderniser la procédure ainsi que certaines coutumes, pour renforcer l'autorité des Cadis, exécuter, au besoin par la force, les jugements de ces magistrats, instaurer des contraventions à l'encontre des témoins défaillants, etc.

Le Procureur de la République est, en cette matière conseiller technique du Président, qui peut constituer un comité de codification composé d'un magistrat, président et notables musulmans, membres.

- f) Les juridictions administratives.
- g) Contrôle des changes et licences d'importation.

2° *Services précédemment d'Etat déjà transférés au territoire :*

Ces services, cités pour mémoire, sont les douanes, la police administrative et l'inspection du Travail.

3° *Services à caractère mixte :*

- a) Etablissement des programmes de devises,
- b) Contrôle douanier des changes,
- c) Application de la réglementation du commerce extérieur,
- d) Aéronautique civile (bases aériennes, navigation aérienne, météorologie),
- e) Radiodiffusion,
- f) Plan (Section générale du F.I.D.E.S.),
- g) Inscription maritime,
- h) Contrôle des sociétés d'Etat et d'économie mixte.

En ce qui concerne ces services ou compétences, les règles suivantes seront appliquées :

- Le Chef du service concerné sera nommé Conseiller technique soit du Président, soit du Ministre intéressé.
- Les activités du service feront l'objet de consultations périodiques du Gouvernement, le Président ou le Ministre intéressé pouvant, selon le cas, contre-signer ou signer par délégation les actes correspondants.

4° *Services à compétences d'Etat susceptibles d'être délégués :*

Tous les autres services à compétences d'Etat non dénommés ci-dessus, à l'exception des relations extérieures dont il sera traité ci-après, peuvent faire l'objet de délégations aux autorités locales.

Pour les services relevant de la compétence territoriale, le Président notera les fonctionnaires. Ces notes vous seront transmises.

Pour les services mixtes ou délégués, le Président établira une fiche de notation à part qui vous sera également transmise.

Le Président du Conseil de Gouvernement devra être consulté sur les nominations de tous les magistrats et agents prenant part à la gestion des services territoriaux, mixtes ou délégués.

Pour le fonctionnement des services administratifs relevant de son autorité, le Président du Conseil de Gouvernement disposera d'un code chiffré particulier.

IV. — Les relations extérieures.

Les relations extérieures qui sont une compétence d'Etat pourront être aménagées conformément aux dispositions suivantes :

a) Des fonctionnaires comoriens seront inclus dans le personnel des postes installés dans les Etats voisins des Comores. Il seront chargés plus spécialement des intérêts des colonies comoriennes vivant ces Etats.

Le Président du Conseil des Comores pourra faire parvenir à ces fonctionnaires, sous couvert de leurs chefs de poste, des instructions concernant la solution des

problèmes intéressant les membres de ces colonies comoriennes. Ces instructions ne pourront cependant aller à l'encontre de la politique générale de la République française dans l'Etat considéré.

b) Au cas où des négociations concernant les intérêts généraux comoriens auraient à être engagées avec les Etats voisins des Comores, le Président du Conseil de Gouvernement pourra être désigné pour conduire ces négociations par le Gouvernement de la République française dont il recevra les instructions.

De même, les délégations françaises au sein des organismes techniques internationaux pourront comprendre des personnalités comoriennes.

V. — Honneurs et préséances.

Lors de ses déplacements officiels en France, le Président du Conseil de Gouvernement des Comores sera reçu avec les honneurs réservés aux Chefs de Gouvernement.

Aux Comores, le Président du Conseil de Gouvernement aura le pas sur le Haut-Commissaire dans les cérémonies à caractère territorial.

Dans le cadre des dispositions de l'article 2 de la Constitution le Président du Conseil de Gouvernement des Comores disposera d'un emblème personnel. Il en sera de même pour le représentant du Président du Conseil dans chaque subdivision.

Les caractéristiques de ces emblèmes et leurs modalités d'utilisation seront définies en s'inspirant des dispositions du décret du 18 février 1928.

Paris, le 13 juillet 1963,

Signé : GEORGES POMPIDOU

ANNEXE III

DÉCLARATION COMMUNE DU 15 JUIN 1973

A la suite de la résolution du 23 décembre 1972 par laquelle la Chambre des députés des Comores a exprimé le souhait du territoire d'accéder à l'indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France, le Gouvernement de la République française, fidèle à ses traditions, a affirmé la vocation des Comores à l'indépendance.

Afin de préparer les Comoriens à l'exercice des responsabilités liées à l'indépendance, il a été convenu entre M. Bernard Stasi, Ministre des Départements et Territoires d'outre-mer, représentant le Gouvernement de la République, et M. Ahmed Abdallah, Président du Gouvernement des Comores et Chef de la délégation comorienne, de prévoir cette accession à l'indépendance et la période transitoire qui la précédera, dans les conditions ci-après.

POINT N° 1. — *L'accès à l'indépendance.*

L'accès à l'indépendance procédera d'une consultation des populations de l'archipel à une date qui sera déterminée d'un commun accord, dans les cinq années au plus à compter de la date de la signature de la présente déclaration.

La consultation populaire appelée à sanctionner l'indépendance du territoire, dans l'hypothèse d'une réponse positive du corps électoral, aura pour effet de donner à la Chambre des députés du territoire, en fonctions à cette date, les pouvoirs d'une Assemblée constituante, et au Président du Gouvernement les compétences de Chef de l'Etat. La Chambre des députés devra élaborer alors la Constitution du nouvel Etat qui préservera les droits et intérêts des entités régionales et sera soumise à la ratification populaire.

Les rapports entre la République française et l'archipel des Comores seront alors régis par des accords de coopération.

Pendant la période transitoire, des entretiens auront lieu annuellement, alternativement à Paris et à Moroni, entre les représentants du Gouvernement de la République et le Gouvernement des Comores, en vue d'apprécier les conditions d'application des dispositions prévues pour cette période.

POINT N° 2. — *Transfert de l'exercice de compétence.*

Durant la période transitoire l'exercice des compétences d'Etat est assuré par le Président du Gouvernement et les autorités comoriennes. Elles sont exercées selon les modalités suivantes sous réserve de celles annoncées au point n° 3.

1° *Finances.*

a) *Trésor.*

Le trésorier-payeur général est nommé après accord du Président du Gouvernement.

Le service du Trésor mettra à profit la période transitoire pour individualiser en son sein, tant sur le plan purement comptable que sur le plan de l'organisation interne et de la formation du personnel, les structures appropriées qui, le moment venu, donneront naissance au service du Trésor comorien.

Les autorités comoriennes jugeront de l'opportunité de retirer au trésorier-payeur (qui les exerce à l'heure actuelle) les attributions relatives au contrôle financier et territorial ; il leur appartiendra donc, le cas échéant, de les confier à un fonctionnaire de leur choix.

b) Commerce extérieur :

Les programmes d'approvisionnement du territoire en devises sont directement établis par les autorités territoriales. Celles-ci peuvent participer, par l'intermédiaire d'un représentant, à la détermination définitive de ces programmes par la commission compétente du ministère de l'Economie et des Finances.

c) Monnaie :

Les Comores réaffirment leur volonté de rester dans la zone franc. Il est créé une Banque des Comores. Son siège est à Moroni. Cette institution assure notamment l'émission monétaire aux Comores.

2° Aide financière.

L'ordonnancement sur place des dépenses du F.I.D.E.S., est délégué au Président du Gouvernement.

La moitié de la dotation annuelle du F.I.D.E.S. constitue une section locale dont les programmes d'emploi sont arrêtés par le Gouvernement comorien.

Le représentant de la République exerce pour la moitié du F.I.D.E.S. autre que la section locale, les compétences reconnues aux chefs de mission d'aide et de coopération de la République française pour les dépenses imputables au F.A.C.

3° Enseignement.

Le chef du service de l'enseignement a rang de vice-recteur. Il est désigné par le Président du Gouvernement comorien sur présentation d'une liste d'aptitude établie par le Ministre de l'Education nationale. Il relève, dans l'exercice de ses fonctions, du Ministre de l'Enseignement des Comores ; il a autorité sur l'ensemble des établissements primaires, secondaires et techniques.

4° Aide technique en personnels civils et militaires, formation.

Les nominations, les mutations et les remises à la disposition des personnels civils et militaires de l'aide technique s'effectuent dans les conditions applicables aux personnels des missions d'aide et de coopération.

Cette disposition n'est pas applicable aux volontaires de l'aide technique qui servent outre-mer dans le cadre de la loi sur le service national.

Le Gouvernement de la République favorisera la formation initiale et permanente des cadres comoriens.

5° Maintien de l'ordre.

Les brigades et pelotons mobiles de gendarmerie sont placés pour emploi sous l'autorité permanente et directe du Président du Gouvernement.

6° Justice.

L'administration des services judiciaires, les liaisons entre les autorités de l'Etat des Comores et les différentes juridictions, sont assurées par le directeur des services judiciaires.

Celui-ci est placé auprès du Président du Gouvernement qui le désigne sur proposition du Garde des Sceaux.

Le Ministère de la Justice favorise la préparation des Comoriens à l'exercice des fonctions judiciaires par l'admission de stagiaires comoriens dans le cycle spécial de l'Ecole nationale de la magistrature.

Il assume la participation des Comoriens au fonctionnement des juridictions par l'admission :

- d'asseesseurs, même non licenciés en droit, dans les juridictions territoriales avec voie consultative ;
- de magistrats intérimaires comoriens licenciés en droit, âgés de 25 ans au moins, au sein des juridictions d'Etat aux Comores.

POINT N° 3. — *L'association aux compétences d'Etat.*

Durant la période transitoire, le Gouvernement comorien sera associé à l'exercice de compétences d'Etat dans les conditions suivantes :

1° *Défense.*

Le Président du Gouvernement comorien est tenu informé des mesures prises pour assurer la sécurité extérieure de l'archipel.

2° *Relations extérieures.*

Le Gouvernement de la République :

- organise dans les différents services du Ministère des Affaires étrangères des stages de formation destinés aux agents comoriens appelés à une carrière diplomatique ;
- ouvre à des fonctionnaires comoriens certaines ambassades ou délégations permanentes auprès d'organismes internationaux ; ces fonctionnaires sont dotés d'un statut diplomatique ;
- inclut dans les délégations françaises à des conférences internationales des personnalités comoriennes ;
- veille, en cas de négociations internationales concernant les intérêts de l'archipel, à la concertation entre le Ministère des Départements et Territoires d'outre-mer et les autorités des Comores.

Pour les négociations commerciales intéressant exclusivement les Comores, n'ayant aucune implication engageant les intérêts de la République et ne portant pas atteinte aux règles de fonctionnement de la zone franc, le Gouvernement des Comores est habilité à traiter directement avec les pays tiers.

Le Gouvernement comorien peut envoyer des représentants aux réunions internationales auxquelles il serait invité. Les autorités de la République en seront informées.

3° *Désignation du représentant de la République.*

Le représentant de la République aux Comores est nommé après consultation du Président du Gouvernement des Comores. Il est assisté d'un adjoint, seul habilité à le suppléer, désigné dans les mêmes conditions.

Le Haut-Commissaire prend l'appellation de Délégué général de la République.

4° *Aviation civile.*

Le Chef du service de l'aviation civile est nommé par le Ministre des Transports après accord du Président du Gouvernement.

Le Chef du service de l'aviation civile informe le Gouvernement comorien des directives et instructions qui lui sont fournies par son administration centrale concernant l'ensemble du service d'Etat qu'il dirige.

Le Chef du service de l'aviation civile assure sous l'autorité directe du Gouvernement comorien toutes les tâches relevant du service local de l'aviation civile et particulièrement en ce qui concerne les liaisons inter-iles.

Il associe les autorités comoriennes aux projets et aux décisions touchant la politique générale du service.

Le Gouvernement comorien participe à toutes les négociations relatives au transport aérien à destination des Comores.

Le Gouvernement de la République entreprendra un effort de formation aux qualifications internationales du personnel comorien destiné à assurer le fonctionnement ultérieur du service de l'aviation civile.

A cet effet, le Gouvernement comorien désignera chaque année quatre nationaux possédant une formation générale correspondant au niveau voulu.

5° ORTF.

Le Directeur de l'Office local est nommé par le président-directeur général de l'ORTF avec accord du Président du Gouvernement.

POINT N° 4. — *Régionalisation.*

Pendant la période transitoire et pour confirmer l'unité de l'archipel actuellement organisée par la loi n° 1412 du 22 décembre 1961 modifiée et complétée par la loi n° 68-04 du 3 janvier 1968, il sera mis en œuvre une politique de régionalisation permettant d'affirmer les droits et intérêts des entités régionales.

POINT N° 5. — *Honneurs et préséances.*

Lors de ses déplacements officiels en France, le Président du Gouvernement comorien sera reçu avec les honneurs réservés aux Chefs de Gouvernement.

Aux Comores, le Président du Gouvernement aura le pas sur le représentant de la République dans les cérémonies officielles.

Les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des dispositions prévues aux n° 2 et suivants de la présente déclaration seront prises avant la fin de l'année 1973.