

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale* (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Lionel CHERRIER,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de MM. Léon Jozeau-Marigné, président, Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents, Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, secrétaires, Alphonse Arzel, Germain Authie, Marc Becam, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiele, Franck Serusclat, Edgar Tailhades, Raymond Tarcy, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 10), 474 (tome VII) et in-8° 57.  
Sénat : 57 et 58 (annexe 8) (1981-1982).

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER</b> .....	4
• Les crédits des Territoires d'Outre-Mer .....	4
• Les interventions des ministères techniques .....	6
• Le niveau des crédits des territoires au sein du budget de l'Etat .....	6
<b>II. — LE PROBLÈME DU STATUT DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER</b> .....	9
<b>A. — La situation des différents territoires d'outre-mer</b> .....	12
1. Les îles Wallis et Futuna : un fonctionnement satisfaisant des institutions territoriales .....	12
2. La Polynésie française : une situation stable .....	13
3. La Nouvelle-Calédonie : une stabilité menacée .....	14
<b>B. — La nécessaire évolution des statuts et la décentralisation</b> .....	19
1. Des statuts désormais en retrait par rapport à la réforme en cours .....	20
2. La nécessaire extension des droits et libertés des territoires d'outre-mer .....	22
<b>III. — LES CONDITIONS JURIDIQUES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL</b> .....	25
<b>A. — La politique conventionnelle</b> .....	25
• La Polynésie française .....	25
• La Nouvelle-Calédonie .....	26
• L'indispensable essor de la politique contractuelle .....	26
<b>B. — L'extension des compétences territoriales</b> .....	30
1. La politique minière .....	30
2. L'exploitation des zones économiques .....	34
3. La coordination des investissements publics .....	35
4. La réforme de l'audio-visuel .....	37
5. Le transport aérien .....	38

<b>IV. — LES ACTIONS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</b> .....	40
<b>A. — Les interventions à caractère économique</b> .....	40
1. L'institut d'émission d'outre-mer .....	40
2. Les relations commerciales avec la C.E.E. ....	42
3. Les fonds d'aide au développement (FADIL-FADIP).....	44
4. L'aide fiscale aux investissements .....	46
5. La relance des productions locales .....	47
<b>B. — Les politiques sociales et le droit du travail</b> .....	49
1. Les conséquences du chômage .....	49
2. La refonte du Code du Travail d'outre-mer .....	50
3. La coordination des régimes de sécurité sociale de la métropole et des Territoires d'outre-mer .....	51
4. Les traitements de la fonction publique .....	52
<b>V. — LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE</b> .....	54
<b>A. — Le projet de convention relative à la prise en charge de l'administration pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie</b> .....	54
<b>B. — L'extension aux Territoires d'Outre-Mer du Code de procédure pénale</b> ..	55
<b>C. — L'organisation judiciaire</b> .....	56
<b>D. — Les effectifs de magistrats dans les Territoires d'Outre-Mer</b> .....	58
<b>VI. — LES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES</b> .....	59
<b>A. — La réforme du régime communal</b> .....	59
<b>B. — Les concours aux communes et groupements de communes</b> .....	60
<b>C. — Les compensations financières et allègements de charges</b> .....	67
<b>Audition de M. Henri EMMANUELLI, Secrétaire d'Etat chargé des Départements et des Territoires d'Outre-Mer</b> .....	69
<b>CONCLUSION</b> .....	71

## **INTRODUCTION**

Mesdames, Messieurs,

Voici la deuxième année que votre Commission des Lois examine pour avis les crédits des territoires d'outre-mer.

Conformément à sa tradition, elle a mis plus particulièrement l'accent sur les aspects juridiques et institutionnels des problèmes qui se posent aujourd'hui aux territoires d'outre-mer, telles la nécessaire évolution des statuts de chacun des territoires, les conditions juridiques de leur développement économique, social et culturel, l'organisation du service public de la justice ou encore la situation des communes ou groupements de communes.

## **1. - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER**

Les crédits des Territoires d'Outre-Mer connaissent un accroissement global de 9,3 %, si l'on ne tient pas compte de la quote-part « Territoires d'Outre-Mer » de la section commune. Il est vrai que l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, modifie quelque peu les termes de la comparaison et si l'on déduit le non-report des crédits votés pour 1981, la progression est d'environ 16,5 %.

*S'agissant des services extérieurs des Territoires d'Outre-Mer, les crédits n'augmentent guère que de 12,1 % passant ainsi à 81 216 347 F. Encore cette augmentation est-elle pour partie imputable à la création de 13 emplois, la hausse réelle à effectifs constants se situant en fait à 8,9 %.*

*Les subventions aux budgets territoriaux présentent, avec une augmentation de 16,2 %, une évolution supérieure, dès lors qu'il est fait abstraction de la subvention au budget des Nouvelles-Hébrides en 1981 et de la prise en charge des fonctionnaires métropolitains qui y étaient affectés.*

Le tableau de la page suivante montre la décomposition par territoire des 150 410 801 F demandés pour 1982 sur le chapitre 41-91.

Territoires	Crédits votés de 1981		Crédits demandés en 1982	
	En Francs	En pourcentage	En Francs	Variation en pourcentage
Subvention au budget de Wallis et Futuna .....	3 893 336	3,0	4 426 936	+ 13,7 %
Subvention au budget des Terres australes et antarctiques .....	73 181 276	56,6	83 038 966	+ 13,5 %
Subvention au budget de Nouvelle-Calédonie .....	3 653 143	2,8	3 835 800	+ 5,0 %
Subvention au budget des Iles éparses .....	Mémoire	»	500 000	»
Subvention au budget de Polynésie française .....	Mémoire	»	Mémoire	»
Prise en charge de fonctionnaires métropolitains (1) .....	48 635 545	37,6	58 609 099	+ 20,5 %
<b>TOTAL .....</b>	<b>129 363 300</b>	<b>100,0</b>	<b>150 410 801</b>	<b>+ 16,2 %</b>

(1) hors Nouvelles-Hébrides en 1981.

Otre la fraction importante de ces crédits consacrée à la prise en charge de fonctionnaires métropolitains et qui augmenteront sensiblement en 1982, il convient d'insister sur le poids élevé de la subvention au budget des Terres australes et antarctiques qui dépasse largement la moitié des subventions.

La dotation du F.I.D.E.S. en autorisations de programme s'inscrit dans la même tendance, puisque l'augmentation est de 9,4 % pour des crédits passant de 118 860 000 F en 1981 à 130 000 000 en 1982, dont 103 000 000 F pour la section générale (+ 10,3 %) et seulement 27 000 000 F pour la section territoriale (+ 6,0 %). La gestion des autorisations de programme relevant des Assemblées territoriales s'en trouve réduite : elle représente moins de 21 % des crédits du F.I.D.E.S. en 1982, contre près de 26 % sur l'ensemble des autorisations de programme en cours.

En revanche, les crédits de paiement alloués au F.I.D.E.S. sont en augmentation plus sensible : ils passent de 106 220 000 F en 1981 à 122 000 000 F en 1982, soit une augmentation de 14,9 %. Il reste que la diminution en francs constants des autorisations de programme n'est pas satisfaisante compte tenu du rôle rempli par le F.I.D.E.S. pour les Territoires d'Outre-Mer et notamment le fait qu'il assure le financement et du Fonds d'Aide au Développement de l'Intérieur et des Iles (F.A.D.I.L.) et du Fonds d'Aide au Développement des Iles de la Polynésie Française. (F.A.D.I.P.).

Quoi qu'il en soit, *la répartition des crédits du F.I.D.E.S. entre les territoires a été opérée de la manière suivante pour l'année 1981 :*

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DU F.I.D.E.S. ENTRE LES TERRITOIRES  
POUR L'ANNÉE 1981**

Section du F.I.D.E.S.	Nouvelle Calédonie	Polynésie française	Wallis et Futuna	T.A.A.F.	Îles éparses de l'Océan Indien	Opérations diverses	Nouvelles Hébrides	TOTAL
Section générale	42 414 460	31 440 000	8 371 863	3 575 000	550 000	8 455 000	1 800 000	96 606 323
Section territoriale	9 900 000	11 680 000	3 900 000	"	"	"	"	25 480 000
Total en francs	52 314 460	43 120 000	12 271 863	3 575 000	550 000	8 455 000	1 800 000	122 086 323
Total en pourcentage	42,8	35,3	10,1	2,9	0,5	6,9	1,5	100

Toutefois, pour prendre la mesure exacte de l'effort consenti par l'Etat, il est nécessaire d'ajouter aux crédits des territoires d'Outre-Mer les interventions des ministères techniques.

*Les dépenses engagées par les ministères techniques en 1982 seraient de 2 431 857 000 F, ce qui correspond à un accroissement de 14,4 %.*

En d'autres termes, la doctrine consistant à rendre de droit commun les interventions des ministères techniques se trouve confortée par une évolution favorable de leurs crédits. De telle sorte que les crédits des territoires d'Outre-Mer ne représentent guère que le 1/6<sup>e</sup> de l'ensemble des dépenses civiles en faveur des territoires d'Outre-Mer.

La répartition par territoire de l'ensemble des crédits prévus en 1982, au titre des dépenses civiles, est retracée dans le tableau suivant :

Territoires	Crédits demandés en 1982		Variation de 1981 à 1982 en pourcentage
	en pourcentage	en francs	
Nouvelle Calédonie .....	33,7	819 109 000	+ 16,7
Polynésie française .....	37,7	917 944 000	+ 14,0
T.A.A.F. ....	4,1	99 942 000	+ 16,7
Wallis et Futuna .....	2,7	65 466 000	+ 20,9
Crédits non ventilés (1) .....	21,8	529 396 000	+ 10,6
<b>TOTAL .....</b>	<b>100</b>	<b>2 431 857 000</b>	<b>+ 14,4</b>

(1) y compris dotation globale de fonctionnement

Par secteur d'intervention, les crédits en fort accroissement concernent principalement l'Education (+ 17,6 %) l'Intérieur et la Décentralisation (+ 19,7 %) et à un moindre degré les actions des Postes et Télécommunications (+ 14,6 %). D'autre part quelques ministères aux dotations parmi les plus faibles verraient leurs dépenses augmenter très vivement, ce sont la culture, le travail et les transports intérieurs.

Il faut également souligner la poursuite d'une croissance rapide de la dotation globale de fonctionnement dont la hausse est évaluée à 29,8 % en 1982.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des crédits civils affectés aux TOM (hors gestion des services) pour les années 1981 et 1982 :

(En milliers de F)

	1981	1982	Variation en %
Agriculture .....	9 749	10 604	+ 8,8
Anciens combattants .....	27 217	29 585	+ 8,7
Culture et communication .....	610	1 090	+ 78,7
Economie et finances			
Charges communes .....	271 600	315 600	+ 16,2
Budget .....	51 900	57 700	+ 11,2
Education nationale			
Enseignement scolaire .....	866 941	1 019 824	+ 17,6
Enseignement universitaire .....	235		
Intérieur et décentralisation .....	76 955	92 087	+ 19,7
Justice .....	32 978	37 015	+ 12,2
Mer .....	11 378	12 727	+ 11,8
Postes et Télécommunications .....	32 909	37 700	+ 14,6
Recherche et technologie .....	—	4 800	"
Solidarité nationale			
Santé et solidarité nationale .....	107 072	113 113	+ 5,6
Travail .....	3 653	4 772	+ 30,6
Temps libre .....	2 858	2 992	+ 4,7
Territoires d'Outre-Mer .....	354 945	373 399	+ 5,2
Transports			
Aviation civile et météorologie .....	123 516	123 149	"
Transports intérieurs .....	4 000	5 100	+ 27,7
Urbanisme et logement .....	2 127	2 309	+ 8,5
FOFAL (hors D.G.F.) .....	1 980 643	2 243 566	+ 13,3
FOFAL avec DGF .....	2 125 627	2 431 857	+ 14,0

En tout état de cause, il convient de réaffirmer tout l'intérêt que votre commission attache à la poursuite par le Secrétariat d'Etat auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentrali-

sation, chargé des Départements et Territoires d'Outre-Mer, d'une action soutenue grâce à des moyens budgétaires propres à un niveau suffisamment élevé. Ce n'est qu'à cette condition qu'il pourra conserver la plénitude de son rôle de coordination des interventions des différentes administrations. Or, force est de constater que les crédits en progression substantielle (équipements administratifs + 30 %, recherche dans les T.A.A.F. + 44 %) ne concernent que des actions d'un poids financier modeste dans l'ensemble des crédits des territoires d'Outre-Mer, alors même que les postes importants présentent un accroissement modéré.

## II. - LE PROBLEME DU STATUT DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

A titre liminaire, votre Commission des Lois a estimé nécessaire d'examiner les conséquences de l'accession à l'indépendance des **Nouvelles-Hébrides**.

L'ancien condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides a accédé à l'indépendance le 30 juillet 1980 sous le nom d'Etat du Vanuatu.

Sans remettre ici en discussion le principe de la décision prise par les Gouvernements français et britannique, votre Commission des Lois ne peut que regretter une nouvelle fois les conditions dans lesquelles est intervenue l'indépendance de l'archipel des Nouvelles-Hébrides.

Pour l'heure, l'urgence commande de préciser dans cette région la francophonie et les intérêts français, comme d'assurer une juste indemnisation de nos compatriotes spoliés.

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

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

- Au termes de la première ordonnance (ordonnance n° 80-703), les Français domiciliés sur le territoire du Vanuatu à la date du 30 juillet 1980 conservent leur nationalité, quelle que soit leur situation au regard de la nationalité du Vanuatu. De même, les étrangers qui étaient soumis au régime juridique applicable aux ressortissants français pourront, par décret, même s'ils continuent à résider sur le terri-

toire du Vanuatu, être naturalisés français ou être réintégrés dans la nationalité française, selon les conditions prévues par le Code de la Nationalité, sous la réserve qu'ils aient présenté une demande avant le 1<sup>er</sup> octobre 1980. Cette ordonnance règle également la situation des personnes françaises par acquisition qui auraient perdu leur nationalité en acquérant par mesure individuelle la nationalité néo-hébridaise.

• La deuxième ordonnance, qui porte le n° 80-704, a étendu aux Français des Nouvelles-Hébrides le bénéfice de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer. A ce titre, les rapatriés du Vanuatu, dont le nombre est d'environ mille personnes, ont eu accès, pendant un an, aux prestations suivantes :

#### *Prestations d'accueil*

- allocation de départ,
- remboursement des frais de transport jusqu'au lieu d'établissement définitif sur un territoire de la République française,
- indemnité forfaitaire de déménagement,
- allocations mensuelles de subsistance.

#### *Prestations de reclassement*

- pour les salariés, subvention d'installation et capital de reconversion,
- pour les inactifs, subvention d'installation et indemnité particulière.

• La troisième ordonnance, l'ordonnance n° 80-705, concerne les personnels français des Nouvelles-Hébrides, qu'ils aient été fonctionnaires du cadre local à la Résidence de France ou agents de l'administration du condominium. Cette ordonnance permettait aux fonctionnaires d'être intégrés sur leur demande, s'ils n'avaient pas bénéficié d'une liquidation de leurs droits acquis, dans la Fonction publique nationale ; quant aux agents non titulaires employés à titre précaire, ils ont pu bénéficier d'une priorité de recrutement dans les administrations de l'Etat. Sur la base de ce texte, 33 agents ont demandé leur intégration dans les administrations de l'Etat. Par ailleurs, les 223 agents, contractuels et miliciens, qui n'avaient pas droit à l'intégration ou qui ne l'ont pas sollicitée, ont perçu une indemnité de radiation des cadres pour un montant total de 4 984 568 F.

• Enfin, l'ordonnance n° 80-1015 du 17 décembre 1980 a modifié le statut juridique de la *Société française des Nouvelles-Hébrides*. L'objet de cette société commerciale fondée en 1894 était la mise en valeur des Nouvelles-Hébrides. Son statut se caractérisait par le fait que l'Etat y possédait des pouvoirs importants de gestion, hors de proportion avec sa participation au capital social. L'ordonnance du 17 décembre 1980 a supprimé ce particularisme afin de permettre à cette société de continuer ses activités sur le territoire du Vanuatu.

Mais ces ordonnances sont loin de régler définitivement le problème des Français rapatriés du Vanuatu.

Ce douloureux problème concerne d'ailleurs très directement la Nouvelle-Calédonie puisque ce territoire a accueilli quelque 800 réfugiés.

C'est ainsi qu'un certain nombre de familles (154 en août 1980) ont été hébergées gratuitement au centre de Saint-Quentin.

Le Haut Commissariat de la République française en Nouvelle-Calédonie a été en mesure d'employer dès septembre 1980 des réfugiés du Vanuatu grâce aux crédits de chantiers de développement.

En outre, des prêts, dégagés sur des crédits F.I.D.E.S. et mis à la disposition de la Société Immobilière et de Crédit de Nouvelle-Calédonie, liée à cet effet par une convention avec l'Etat, pourront être répartis entre les personnes désireuses de s'installer en Nouvelle-Calédonie.

Mais l'ensemble de ces initiatives ne sont que des mesures de première urgence. Il faut aujourd'hui favoriser l'insertion des Français du Vanuatu dans la communauté nationale et assurer une indemnisation intégrale des préjudices qu'ils ont subis, notamment dans le domaine foncier.

C'est pourquoi il paraît aujourd'hui indispensable d'étendre aux réfugiés du Vanuatu les dispositions :

- de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970,
- du décret n° 77-1010 du 7 septembre 1977,
- de la loi n° 78-1 du 2 janvier 1978, qui ont amélioré les conditions d'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer.

Telles sont les mesures que devrait prendre le Secrétariat d'Etat aux Rapatriés, afin d'améliorer le sort des Français du Vanuatu dans le cadre de la solidarité nationale.

## **A. - La situation des différents territoires d'outre-mer**

### **1. — *Les Iles Wallis et Futuna :* *un fonctionnement satisfaisant des institutions territoriales.***

Les Iles Wallis et Futuna sont soumises à la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 qui a substitué le statut de territoire d'outre-mer à celui de protectorat. Ce statut a été modifié par la loi n° 78-1018 du 1<sup>er</sup> octobre 1978 qui a supprimé la possibilité pour l'Etat d'intervenir par décret en matière foncière, ainsi que l'interdiction de cumuler les indemnités de conseiller territorial et de chef de village ou de chef coutumier.

Le statut de Wallis et Futuna se caractérise notamment par l'importance du droit coutumier. Le conseil de Gouvernement, présidé par le représentant de l'Etat, comprend trois chefs coutumiers et trois membres désignés par le chef du territoire ; une juridiction de droit local est en outre compétente pour les contestations entre les citoyens ayant conservé leur statut personnel et pour celles concernant des biens régis par la coutume.

Jusqu'à présent, le statut de Wallis et Futuna fait preuve de son efficacité, ce qui permet au Territoire de se consacrer pleinement à la mise en œuvre du plan de développement économique et social approuvé en 1979 par l'Assemblée Territoriale, notamment en vue de la valorisation des activités agricoles, artisanales et touristiques.

L'effort financier, tel qu'il a été consenti par l'Etat au Territoire, présente une grande importance.

Au total, en 1981, l'aide de l'Etat a pu se chiffrer à 55 millions de francs. Les principales opérations ont porté sur l'électrification du Territoire, l'amélioration du réseau routier, la généralisation de l'adduction d'eau et la modernisation des installations portuaires ou aéroportuaires. En matière sociale, l'équipement et le fonctionnement du secteur sanitaire ont été pris en charge par l'Etat, lequel contribue également au financement du régime d'allocations aux personnes âgées non salariées du secteur rural. Dans le domaine de l'éducation, le taux de scolarisation, pour l'enseignement primaire, atteint 85 %,

ce qui ne saurait faire oublier les insuffisances de l'enseignement professionnel.

Le développement économique du territoire se trouve en effet freiné par l'étroussure des moyens techniques. La priorité actuelle est donc de constituer sur place des équipes techniques afin de réduire, autant que faire se peut, le délai par trop long qui s'écoule aujourd'hui entre la phase de l'étude et celle de la réalisation. C'est à cette seule condition que le plan de développement pourra être réalisé selon le programme fixé et que l'effort de solidarité nationale pourra prendre enfin toute sa signification.

## **2. - *La Polynésie française : une situation stable.***

Le statut du territoire de la Polynésie française résulte d'une loi du 12 juillet 1977.

Selon l'article 3 de cette loi, le Conseil de Gouvernement comprend le haut-commissaire, chef du territoire, président, un vice-président et six membres qui portent le titre de conseillers du Gouvernement. En cas d'absence ou d'empêchement du représentant de l'Etat, c'est au vice-président que revient la présidence du conseil de Gouvernement ; le vice-président exerce en outre la présidence effective pour toutes les affaires de compétence territoriale, le haut-commissaire assistant aux séances et ayant le droit de parole. Les conseillers de Gouvernement sont élus par l'Assemblée territoriale, au scrutin de liste majoritaire, sans panachage, ni vote préférentiel.

L'innovation essentielle de la loi de 1977 par rapport au droit antérieur a consisté en une énumération limitative des compétences susceptibles d'être exercées par l'Etat (relations extérieures, défense, monnaie, justice, nationalité, droit civil, fonction publique d'Etat, administration communale, enseignement secondaire et supérieur, radio diffusion et télévision). Toutes les autres matières relèvent du territoire qui a ainsi une compétence de droit commun.

Enfin, le statut de 1977 a prévu que l'Etat et les organismes et établissements publics métropolitains pourraient, par voie de conventions passées avec le territoire et négociées par ses élus, participer à la réalisation de programmes d'investissements économiques et sociaux ou au fonctionnement de services territoriaux.

En 1980, l'application du statut s'est faite sans difficulté majeure entre l'Etat et le territoire, si bien que les dispositions prévues pour le

cas où des conflits de compétence surviendraient entre le représentant de l'Etat et les élus territoriaux n'ont jamais eu à être utilisées. Qui plus est, le statut a été interprété dans le sens d'une plus grande autonomie du territoire. Ainsi a été reconnue aux représentants du territoire la faculté de participer aux négociations internationales dans lesquelles la Polynésie française avait des intérêts propres à faire valoir.

La réussite du statut de 1977 s'explique aussi par la grande stabilité de la vie politique.

Issue des élections territoriales de 1977, la majorité locale, regroupée dans un Front Uni, a en effet pris en charge la gestion des affaires locales, avec le souci d'étendre, dans le sens d'une plus grande autonomie, les compétences du territoire.

Les élections sénatoriales en septembre 1980 ont consacré la victoire au premier tour de notre collègue Daniel Millaud avec 56,2 % des voix.

Aux élections présidentielles, la majorité et l'opposition locales ont réparti leurs voix entre M. Valéry Giscard d'Estaing (51 % des voix) et M. Jacques Chirac (35,9 %) au premier tour. Au second tour, M. Giscard d'Estaing recueillait 76,7 % des suffrages exprimés et M. Mitterrand 23,8 %.

Les élections législatives de juin dernier ont permis de reconduire le mandat des deux députés sortants avec une majorité confortable.

Après quelques années de fonctionnement des institutions polynésiennes, on peut affirmer que l'extension des compétences du territoire dans le sens d'une plus large autonomie n'a fait que renforcer l'attachement des habitants de ce territoire à la République française.

### ***3. - La Nouvelle-Calédonie : une stabilité menacée***

Le statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances n'a pas connu de modification depuis la loi du 24 mai 1979 qui, sur la proposition du Sénat, a inséré des dispositions nouvelles relatives aux conventions passées entre l'Etat et le territoire pour financer ses investissements économiques et sociaux ou participer au fonctionnement des services territoriaux.

Mais ce texte avait pour objet essentiel de modifier le régime électoral de l'Assemblée territoriale et du Conseil de Gouvernement, le conseil des Ministres ayant désormais la faculté de dissoudre l'Assemblée territoriale et le Conseil de Gouvernement, ce qui n'était possible antérieurement que sous certaines conditions.

Cette même loi a également mis fin aux pouvoirs de l'Assemblée territoriale élue en septembre 1977, le Sénat s'étant opposé par trois fois à cette disposition dangereuse pour l'avenir du territoire.

En effet, si le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne obtinrent la majorité à l'Assemblée territoriale (22 sièges sur 36), les autonomistes modérés, profondément déçus par cette mesure, ont rejoint les mouvements indépendantistes pour créer avec ceux-ci un Front indépendantiste.

De même, les résultats de l'élection présidentielle et des élections législatives ne peuvent faire oublier que les suffrages du Front indépendantiste se trouvent concentrés dans les zones où les Mélanésiens sont les plus nombreux.

La Nouvelle-Calédonie se trouve donc coupée en deux blocs opposés, la majorité nationale et les indépendantistes.

Les cinq dernières consultations électorales ont cependant démontré, sans équivoque, que 65 % de la population calédonienne, toutes ethnies confondues, souhaitait demeurer française.

Le Gouvernement doit tenir compte de ce choix démocratiquement exprimé et par voie de conséquence doit veiller au respect des libertés dans le Territoire.

L'assassinat de M. Pierre Declercq, Secrétaire général de l'Union calédonienne, qui a suscité la réprobation de tous les Calédoniens, a malheureusement ravivé les tensions et aggravé le climat d'insécurité qui règne aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie.

La gravité de la situation exige donc de poursuivre la politique de promotion de l'ethnie mélanésienne, afin de faciliter l'intégration économique des Mélanésiens.

Parmi les vingt-trois points d'avenir du plan d'action à long terme, adopté par l'Assemblée territoriale le 21 février 1979, figure d'ailleurs la volonté de mettre en valeur le caractère pluriethnique du territoire calédonien.

Dans ce domaine, l'effort a porté sur l'adaptation de l'enseignement, avec la création d'annexes au Lycée d'Enseignement Professionnel, et de cycles orientés vers la formation de techniciens de base et de chefs d'entreprise.

L'aide à l'action de l'association « Promotion Mélanésienne » a été poursuivie, ce qui a permis l'ouverture cet été de l'« Institut culturel mélanésien ».

Enfin, une place plus importante a été accordée aux responsables mélanésiens dans l'administration.

Mais la promotion de l'éthnie mélanésienne passe essentiellement par *une accélération de la réforme foncière* engagée depuis plusieurs années déjà.

C'est en 1977 que le Gouvernement a décidé d'apporter au territoire, seul compétent en matière foncière, son aide financière et technique à la politique territoriale, visant notamment à racheter certaines terres faisant l'objet de revendications de la part des collectivités mélanésiennes ou particulièrement intéressantes pour leur mise en valeur.

En 1978, deux propriétés privées représentant 1025 hectares furent acquises sur crédit FIDES pour un coût de 2 365 000 F, auxquels durent s'ajouter 1 663 720 F pour un programme de défrichage et de désenclavement.

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

<b>Tranche 1979</b>	
— Acquisitions prévues .....	1 661 ha
— Acquisitions réalisées .....	1 609 ha
— Terres domaniales prélevées pour la réforme foncière .....	7 189 ha
<b>Total des terres disponibles pour la réforme .....</b>	<b>8 798 ha</b>
<b>Attributions</b>	
— Droit coutumier .....	3 278 ha
— Droit commun .....	1 551 ha
<b>Total des attributions .....</b>	<b>4 829 ha</b>

<b>Tranche 1980</b>	
— Acquisitions prévues .....	8 917 ha
— Acquisitions réalisées .....	6 436 ha
<b>Total des terres disponibles pour la réforme .....</b>	<b>10 963 ha</b>
<b>Attributions</b>	
— Droit coutumier .....	5 226 ha
— Droit commun .....	631 ha
<b>Total des attributions .....</b>	<b>5 857 ha</b>

Mais cette politique a fini par trouver ses limites dans la raréfaction des terres à vendre. Par ailleurs, la part des terres à acquérir par rapport à celles appartenant au territoire est passée de 61 % en 1980 à 19 % en 1981, pour la simple raison que le territoire avait prélevé sur son domaine la plus grande partie des terres utilisables.

Cela explique que le Gouvernement ait jugé indispensable, après consultation de l'Assemblée territoriale, de déposer sur le Bureau du Sénat un projet de loi renforçant les prérogatives du territoire en matière d'aménagement foncier et d'établissement rural. Ce projet de loi initial a été grandement amélioré à la suite notamment des modifications adoptées par le Sénat sur la proposition de notre excellent collègue M. Paul Pillet, rapporteur, qui a pu, au cours d'une brève mission en Nouvelle-Calédonie, se rendre compte par lui-même de l'urgente nécessité de la réforme foncière.

Pour l'essentiel, la loi n° 81-4 du 7 janvier 1981 a donné au territoire plusieurs moyens juridiques destinés à favoriser le développement de la politique foncière du territoire.

Elle institue en premier lieu, au profit du territoire, un droit de préemption analogue à celui accordé aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Elle organise en deuxième lieu une procédure particulière, tendant à la mise en valeur des terres incultes, la décision du chef du territoire devant être prise après avis d'une commission comprenant notamment des représentants de l'Etat, des représentants du territoire et des représentants de groupements de droit local.

La troisième innovation de la loi du 7 janvier 1981 a été d'autoriser la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique pour la mise en œuvre de la réforme foncière.

En application de cette loi, la commission administrative a été instituée par arrêté, en date du 22 janvier 1981, du Haut-Commissaire, chef du territoire, après délibération du Conseil de Gouvernement.

Par ailleurs, le territoire a décidé d'exercer son droit de préemption pour trois opérations représentant 831 hectares et une procédure d'expropriation a été engagée pour une propriété de 163 hectares intéressant la tribu d'Unia à Yaté.

Quant aux concours de l'Etat, ils ont été apportés jusqu'à présent par le FIDES qui, depuis 1978, met à la disposition du Fonds de rachat des terres des subventions destinées à l'acquisition de propriétés ainsi qu'aux travaux d'accompagnement nécessaires.

L'intervention du FIDES en 1980 a été complétée par la prise en charge d'une équipe de cinq techniciens chargés de préparer pour les instances compétentes du territoire les opérations de réforme foncière. Ces dispositions ont été reprises pour l'exercice 1981. Les crédits ouverts sur le FIDES pour ces deux exercices ont été de :

- 9 millions de francs en 1980 dont 2 millions de francs au titre de l'assistance technique,
- 12 millions de francs en 1981 dont 2 millions au titre de l'assistance technique.

Mais en application de l'article 2 de la loi du 7 janvier 1981, l'Etat devra passer avec le territoire de la Nouvelle-Calédonie une convention portant sur le concours technique et financier qu'il devra apporter à la réalisation des programmes définis par le territoire ; cette convention traitera également des dispositions relatives au régime des allocations versées aux exploitants agricoles, pastoraux ou forestiers qui cesseront leur activité en cédant au territoire leur exploitation pour la réalisation des opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Quoi qu'il en soit, la tranche 1981 a prévu l'acquisition de 10 000 hectares environ. Les acquisitions ont porté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1981 sur 5 151 hectares, dont 53 hectares prévus à la tranche 1979, 1 248 hectares prévus à la tranche 1980 et 2 850 hectares de la tranche 1981. D'autres opérations étaient en cours représentant un volume de 994 hectares.

Plus récemment, le comité directeur du F.I.D.E.S. a décidé, sur le rapport de M. Gaston Morlet, d'ouvrir une autorisation de programme et un crédit de paiement de 3 800 000 francs ; la répartition de ce crédit a été fixée comme suit :

- 3,3 millions de francs pour l'acquisition de la propriété Boana-Chardar,
- 0,5 million de francs pour les premiers travaux d'aménagement.

La réalisation de cette opération devrait permettre :

- l'installation d'environ quinze familles d'agriculteurs de la tribu de Moafaoué sur 1 167 hectares ;
- l'attribution à différents clans d'un lot de 395 hectares ;
- la création d'une vingtaine d'exploitations agricoles au profit de jeunes agriculteurs de toutes ethnies sur un lot de 1 460 hectares.

Enfin, lors de l'examen du collectif budgétaire, le mois dernier, la Commission des Finances de l'Assemblée territoriale a décidé de consacrer 100 millions de francs CFP à la réforme foncière.

Ce vote montre, si besoin en était, la volonté des autorités territoriales de conduire avec l'Etat la réforme foncière jusqu'à son terme, car les Mélanésiens attendent beaucoup de ces opérations.

Nul ne peut douter dans ces conditions que la réforme foncière contribuera à favoriser la coexistence harmonieuse des différentes ethnies de la Nouvelle-Calédonie

Les Calédoniens de toutes ethnies sont épris de paix, de liberté et de sécurité, comme l'a montré la « marche » du 11 novembre dernier. Il est temps que cette période de trouble et d'incertitude touche à sa fin, d'autant que le développement économique et social de ce territoire s'en trouve compromis.

### **B. - La nécessaire évolution des statuts et la décentralisation**

Le Sénat vient d'achever la discussion en première lecture du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Outre l'application ultérieure aux communes des territoires sur laquelle il nous sera donné de revenir, il a été adopté, sur proposition de M. Daniel Millaud et de votre Rapporteur, un amendement qui prévoit, à l'article 55 quater (nouveau) du projet, que des « lois ultérieures étendront, après consultation des assemblées territoriales intéressées, les droits et libertés de chaque territoire d'outre-mer au sein de la République française. »

Le Sénat a ainsi manifesté clairement sa volonté d'associer les territoires d'outre-mer à la décentralisation. Le titre du projet de loi a d'ailleurs été élargi en incluant désormais explicitement les territoires d'outre-mer.

Cette reconnaissance expresse du droit à la décentralisation pour les territoires s'impose de toute évidence. Il aurait été difficilement concevable que les territoires, auparavant dotés de statuts leur attribuant plus de responsabilités qu'en métropole, se trouvent dans une situation de moindre liberté avec la mise en œuvre de la décentralisation, d'autant que l'article 72 de la Constitution dispose que les territoires d'outre-mer s'administrent librement au même titre que les autres collectivités territoriales de la République. Au reste, l'examen par l'Assemblée Nationale de ce projet de loi a déjà donné au Gouvernement l'occasion d'exprimer publiquement son assentiment à un aménagement des statuts.

### ***1. - Des statuts désormais en retrait par rapport à la réforme en cours***

Les principes régissant l'administration locale se trouvent maintenant très en retrait, aussi bien en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française, par rapport aux collectivités territoriales de métropole.

Les statuts en vigueur depuis les lois du 28 décembre 1976 (Nouvelle-Calédonie) et du 12 juillet 1977 (Polynésie française) confient l'exécutif au Haut-Commissaire de la République, chef du territoire, qui a sous son autorité les services de l'administration territoriale. Certes, le Conseil de Gouvernement est chargé collégalement de la gestion des affaires locales, de même qu'il « anime et contrôle l'action des services territoriaux » (Nouvelle-Calédonie) ou bien qu'il « détermine leur action » (Polynésie française), mais ses actes comme ceux de l'Assemblée territoriale seront encore soumis à une tutelle étroite du représentant de l'Etat.

En effet, le Haut-Commissaire contrôle la légalité des actes des autorités territoriales ; il rend exécutoires les délibérations de l'Assemblée territoriale et il peut demander une seconde délibération avec effet suspensif. Le fonctionnement du Conseil de Gouvernement est placé sous la surveillance du Haut-Commissaire : il se réunit sur convocation du chef du Territoire et ses délibérations ne sont valables que si le Haut-Commissaire y assiste.

En d'autres termes, les principes de liberté définis pour la métropole - transfert de l'exécutif à l'autorité élue et suppression du contrôle a priori - ne sauraient rester lettre morte dans les territoires, sauf à accepter qu'ils demeurent soumis à une législation jugée par ailleurs contraignante et dépassée pour la métropole.

En l'absence de l'extension de ces principes aux territoires, le contraste avec le nouvel état de la décentralisation serait encore plus marqué en Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française disposant d'un statut plus avancé dans la voie de l'autonomie.

C'est ainsi qu'en Polynésie française, le Haut-Commissaire n'a pas l'apanage de l'exécutif territorial : le vice-président préside le Conseil de Gouvernement, non seulement en cas d'absence ou d'empêchement du Haut-Commissaire mais aussi pour toutes les affaires de la compétence du territoire ; l'ordre du jour du Conseil est arrêté en accord avec le vice-président et le Haut-Commissaire ne peut rendre exécutoires les actes du Conseil de Gouvernement qu'après la signature du vice-président.

Le caractère plus « autonomiste » du statut de la Polynésie française apparaît d'ailleurs dès son article premier, lequel dispose que le territoire est doté, outre l'autonomie financière et la personnalité juridique, de l'autonomie administrative.

Au caractère dyarchique du schéma institutionnel de la Polynésie française, il convient d'ajouter l'existence d'un Conseil économique et social consultatif, proche de l'institution existant à l'échelon régional en métropole, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par le Conseil de Gouvernement.

## 2. - *La nécessaire extension des droits et libertés des territoires d'outre-mer*

Les réformes à apporter aux statuts sont claires ; elle passent d'abord par un rapprochement du statut de la Nouvelle-Calédonie de celui de la Polynésie française, puis par le transfert de l'exécutif aux autorités locales élues affranchies d'une tutelle trop étroite et par l'élargissement des compétences territoriales.

Un tel dispositif institutionnel, accompagnant *le transfert de l'exécutif*, pourrait s'ordonner de la façon suivante pour la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil de gouvernement, composé de membres élus par l'Assemblée territoriale au scrutin de liste majoritaire, assumerait pleinement l'exécutif du territoire.

Le Président du Conseil de Gouvernement, qui serait le premier de la liste ayant obtenu la majorité des suffrages, confierait aux conseillers de gouvernement la responsabilité d'un secteur qu'il aurait au préalable défini par arrêté. Par sa position d'arbitre et son rôle de coordination au sein du Conseil, il serait l'intermédiaire obligé entre les autorités territoriales et le représentant du gouvernement de la République. C'est à lui qu'il appartiendrait de rendre exécutoires les délibérations de l'Assemblée territoriale et, le cas échéant, d'amorcer une procédure d'annulation.

Le Président du Conseil de Gouvernement serait l'ordonnateur du budget.

Il deviendrait le chef de l'administration territoriale et pourrait, à ce titre, charger les conseillers de gouvernement de la gestion d'un ou plusieurs services administratifs.

Il va de soi que le représentant de l'Etat dans le Territoire serait chargé de veiller a posteriori à la légalité des actes des autorités territoriales. Destinataire de leurs délibérations, il aurait à cet effet la faculté de saisir la juridiction administrative compétente aux fins d'annulation pour les mêmes motifs qu'antérieurement ; la mise en œuvre de cette réforme impliquerait la création d'un tribunal administratif en Nouvelle-Calédonie, comme d'ailleurs dans chacun des territoires.

De même, exerçant le pouvoir réglementaire dans les matières relevant des attributions du Conseil, le Président du Conseil de Gouvernement pourrait également, après habilitation du gouvernement de

la République, négocier avec les gouvernements adhérents à la commission du Pacifique-Sud, des conventions à caractère culturel et technique.

De telles modifications institutionnelles doivent cependant s'accompagner d'une *révision des compétences* respectives de l'Etat et du Territoire. Reprenant le principe d'une stricte délimitation des compétences de l'Etat posé par les statuts précédents, le nouveau partage d'attributions pourrait s'établir comme suit.

Les compétences de l'Etat seraient réparties en deux groupes :

— Le premier groupe comprendrait des matières de la compétence exclusive de l'Etat, sans aucune restriction (défense, monnaie, trésor, changes, nationalité, état civil, droit civil, sauf le statut civil coutumier et la procédure civile, droit commercial, justice et organisation judiciaire, droit pénal, procédure pénale à l'exclusion de l'administration pénitentiaire, fonction publique (statut des cadres de l'Etat) ;

— Le second groupe comprendrait des matières également de la compétence de l'Etat, sous réserve de la consultation des instances territoriales (par exemple : communications extérieures, contrôle de l'immigration et contrôle des étrangers, commerce extérieur, domaine public maritime et aérien hors la zone des 50 pas géométriques, recherche scientifique, radiodiffusion-télévision, enseignement secondaire, supérieur et technique).

Au sein de ces matières, certaines devraient, de surcroît, faire l'objet d'un accord des organes représentatifs du territoire (par exemple : application de la réglementation relative aux communications extérieures et intérieures maritimes et aériennes et tarifications y afférents, commerce extérieur, allocation de devises, fonction publique et organismes para-publics, nomination des cadres d'Etat, agréments des aéroports publics).

Toutes les autres matières non explicitement mentionnées comme relevant de l'Etat seraient de la compétence territoriale.

Les quelques orientations ainsi tracées par votre rapporteur ne sont que les axes de la réflexion qui doit rapidement s'instaurer pour étendre la décentralisation aux territoires d'outre-mer, en l'adaptant aux particularités locales et en tenant compte de l'expérience acquise à travers les statuts existants.

D'une manière plus générale, votre commission considère que les nécessaires progrès apportés par une décentralisation plus poussée seront d'autant plus bénéfiques aux territoires d'outre-mer qu'ils constituent l'aboutissement cohérent des réformes statutaires déjà entreprises.

En ce sens, un nouvel équilibre institutionnel est le gage le plus sûr d'un développement harmonieux des populations des territoires d'outre-mer.

### III. — LES CONDITIONS JURIDIQUES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

#### A. — La politique conventionnelle

La politique dite « des conventions » est une des principales et plus originales innovations introduites dans les statuts de Polynésie (art. 69 et 70 de la loi du 12 juillet 1977) et de Nouvelle-Calédonie (art. 4 de la loi du 24 mai 1979).

La politique des conventions a connu un développement remarquable tant en Polynésie qu'en Nouvelle-Calédonie. Elle ouvre en effet la possibilité pour l'État d'apporter, à la demande du territoire, son concours technique, scientifique, juridique et financier à des investissements économiques et sociaux et de participer au fonctionnement des services territoriaux, soit par détachement ou formation de personnels, soit sous forme d'aide financière. Les territoires ont, de la même façon, la possibilité d'obtenir le concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains.

Les conventions sont directement négociées entre les élus territoriaux et les ministères techniques.

C'est en *Polynésie française* que la politique contractuelle a connu l'essor le plus important. A ce jour le bilan s'établit à 36 conventions définitives — dont 24 avec l'État et 12 avec des organismes et établissements publics — et 25 conventions sont en cours de négociation à divers stades de la procédure. Sur le plan financier, l'incidence peut en être évaluée à plus de 155 millions de francs depuis 1979.

Le tableau ci-après, indiquant les conventions passées à ce jour et leurs incidences financières, fait ressortir la diversité des objectifs visés : solidarité nationale en matière de santé par la prise en charge des personnels, ou par la participation à une meilleure couverture sociale, contribution à des dépenses d'infrastructures nécessaires au développement, à l'animation culturelle et artistique, à l'amélioration de l'habitat social...

**CONVENTIONS PASSÉES PAR LE TERRITOIRE DE POLYNÉSIE FRANÇAISE  
EN APPLICATION DES ARTICLES 69 ET 70 DE LA LOI N° 77-772 DU 12 JUILLET 1977**

Ministères ou organismes	Objet de la convention	Date de la convention	Participation de l'État (ou de l'organisation) (en milliers de francs français)		
			1979	1980	1981
<b>1° - Avec l'État (art. 69)</b>	<b>24 Conventions</b>				
- AGRICULTURE	- Lycée d'Enseignement Professionnel agricole d'Apunohu	06.07.78	1 325	1 750	1 800
- COMMERCE ET ARTISANAT	- Centre des Métiers d'Art. Construction et Equipement Avenant n° 1	16.05.79 27.11.80	—	165	—
- COMMERCE ET ARTISANAT	- Centre des Métiers d'Art. Fonctionnement Avenant n° 1	16.05.79 27.11.80	—	—	200
- CULTURE ET COMMUNICATION	- Patrimoine archéologique - Recherche et conservation	18.08.78	66	124	—
- CULTURE ET COMMUNICATION	- Enseignement de la musique	12.12.79	—	330	200
- CULTURE (JEUNESSE ET SPORTS + SEDETOM)	- Office Territorial d'Action Culturelle (OTAC)	22.04.81	—	540	550
- DEFENSE	- Forfait douanier		11 000	12 573	14 476
- DEFENSE	- Formation de personnels de maintenance de l'aéronautique	26.11.80	—	—	Non chiffré
- EDUCATION	- Ecole Normale	04.04.79	—	190	205
	- Transports scolaires	17.07.79	1 398	3 780	4 403
- ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE	- Habitat social Aménagement urbain	(Non datée)	—	—	7 000
- JEUNESSE ET SPORTS	- Développement touristique	23.05.79	Convention - Cadre		
- JEUNESSE ET SPORTS	- Formation d'animateurs socio-culturels	04.04.79	300	275	338
- JEUNESSE ET SPORTS	- Doublement de l'activité touristique	19.05.81	Convention - Cadre		
- SANTÉ SÉCURITÉ SOCIALE	- Actions de santé publique	03.10.79	7 281	8 050	9 700
- SANTÉ SÉCURITÉ SOCIALE	- Aide aux Familles Rurales	08.05.80	—	8 341	15 000
	- Aide aux handicapés		—	3 000	3 000
- SEDETOM (FIDES)	- Planning familial	02.07.80	—	440	—
- MER	- Signalisation maritime. Phares et balises	08.04.81	—	—	Non chiffré
	- Ecole de Formation et d'Apprentissage	06.79	—	357	371
- TRANSPORTS	- Investissements (Ports, Routes)	08.05.80	2 072	4 402	4 855

Ministères ou organismes	Objet de la convention	Date de la convention	Participation de l'État (ou de l'Organisme)		
			1979	1980	1981
- TRANSPORTS	- Aviation civile. Météorologie	12.06.80	—	—	Non chiffré
- TRAVAIL ET PARTICIPATION	- Centre de F.P.A. de PIRAE. Construction 2 <sup>e</sup> tranche	17.10.79	1 000	—	—
- TRAVAIL ET PARTICIPATION	- Centre de F.P.A. de PIRAE Fonctionnement	14.11.78	623	777	872
- TRAVAIL ET PARTICIPATION	- Chantiers de développement	09.06.80	—	3 220	5 500
	<b>TOTAL</b>		<b>25 065</b>	<b>48 314</b>	<b>68 470</b>
<b>2° - Avec des organismes ou établissements publics métropolitains (art. 70) : 12 conventions</b>					
- COMMISSARIAT A L'ENERGIE ATOMIQUE	- Energies nouvelles	25.07.78	3 123	3 750	—
- GERDAT	- Recherches agronomiques	09.08.78	1 148	944	Non chiffré
- ORSTOM	- Etudes pédologiques	08.05.80	—	—	Non chiffré
- MUSEUM/EPHE	- Recherches en milieu insulaire	08.05.80	—	—	Non chiffré
- COMMISSARIAT A : • L'ENERGIE SOLAIRE (COMES) • L'ENERGIE ATOMIQUE (CEA)	- Energies renouvelables	26.03.81	—	—	4 000
- CENTRE INTERNATIONAL DES ETUDIANTS ET STAGIAIRES (CIES)	- Gestion des bourses territoriales	04.12.80	—	—	Non chiffré
- CNEXO	- Algues spirulines				
	• Convention cadre	07.01.80	—	—	—
	• Convention particulière n° 1	15.02.80	—	165	—
	• Convention particulière n° 2	29.12.80	—	—	165
- CNEXO	- Nacres perlières				
	• Convention	11.06.79	—	—	Fonds terri-
	• Convention - Avenant n° 1	28.11.79	—	—	toriaux uni-
					quement
- INSTITUT REGIONAL DE FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX ET RECHERCHE SOC. D'AQUITAINE	- Formation d'Assistants de Service	22.04.81	—	—	Non chiffré
- CNEXO	- Crevettes pénelides				
	• Convention cadre	01.03.78	—	—	—
	• Convention cadre - Avenant n° 1	31.01.80	—	—	—
	• Convention d'application n° 1	—	—	—	—
	• Convention d'application n° 2	—	137	—	—
	• Convention d'application n° 3	21.04.80	—	137	—
	• Convention d'application n° 4	08.07.81	—	—	137

Ministères ou organismes	Objet de la convention	Date de la convention	Participation de l'État (ou de l'Organisme)		
			1979	1980	1981
- CNEOX	- Etude des sites favorables à l'aquaculture • Convention • Convention - Avenant n° 1	11.06.79	123	—	—
		21.03.80	—	—	—
- CNEOX	- Nutrition animale appliquée • Convention cadre • Convention d'application n° 1 • Convention d'application n° 2	20.06.80	—	—	—
		20.06.80	—	302	—
		08.07.81	—	—	—
		<b>TOTAL</b>	<b>4 531</b>	<b>5 385</b>	<b>4 302</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>30 096</b>	<b>54 336</b>	<b>77 937</b>		

Le territoire se montre légitimement attaché à cette politique contractuelle, certes menée jusqu'à présent essentiellement de manière ponctuelle, pour répondre aux besoins les plus pressants, mais qui devrait trouver un second souffle grâce au plan territorial permettant de l'insérer dans un cadre cohérent d'objectifs et de priorités de développement.

C'est à la suite d'un amendement déposé par votre Rapporteur, lors de la discussion du projet de loi, en juin 1979, que la politique de convention entre l'Etat et le Territoire de Nouvelle-Calédonie a pris naissance.

Engagée plus récemment, elle n'en a pas moins connu une extension appréciable, si l'on en juge par la dizaine de conventions en vigueur et surtout par l'aide substantielle ainsi apportée au territoire (356 millions de francs). De plus, cette politique est appelée à connaître un développement important notamment dans le cadre de l'application de la loi foncière du 7 janvier 1980, pour laquelle une convention est en cours d'étude avec le Ministère de l'Agriculture. Par ailleurs, un projet de convention portant sur la prise en charge de l'administration pénitentiaire a été présenté par le territoire.

La liste des conventions en vigueur s'établit comme suit :

Ministères ou organismes	Objet de la convention	Date	Montant en F.F.	
SANTÉ	Formations sanitaires de l'intérieur et des îles	30.05.78	1979	11.500.000
			1980	12.760.000
			1981	Reconduite
EDUCATION	Enseignement privé Décret 78-860 du 9 août 1978		1980	86.000.000
EDUCATION	Transports scolaires	10.07.79		
EDUCATION	Enseignement primaire public	12.12.79	1980	128.000.000
			1981	143.330.000
SANTÉ	Maladies sociales	1980		Reconduite en 1981
I.N.S.E.E.	Enquête socio-économique	1980		3.262.435
SANTÉ	Aide aux personnes âgées Aide aux handicapés	23.12.80	1981	18.480.000
			1981	3.493.000
TOURISME	Assistance technique à l'office local du tourisme	1979		Non chiffrable
TOURISME	Représentation réciproque	13.03.80		Non chiffrable
TOURISME	Promotion extérieure	02.06.80		9.000.000

Il est souhaitable que les conventions entre l'Etat et les territoires deviennent désormais un mode de relation privilégié, assurant aux partenaires en présence l'utilisation la plus efficace des moyens financiers du développement. La participation active et volontaire des partenaires locaux est la condition indispensable de la réussite d'une action concertée, dans le cadre des plans de développement élaboré par les territoires.

Dans cet esprit et afin d'élargir les politiques de caractère contractuel, il pourrait être utile de s'inspirer de procédures contractuelles d'ores et déjà expérimentées en métropole (tels que les contrats de pays), dont l'adaptation aux spécificités des territoires d'outre-mer serait vraisemblablement de nature à résoudre les difficultés de certaines zones fragiles.

A l'heure où s'engage le débat sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui consacre juridiquement la collaboration entre collectivités publiques, la voie ouverte par la politique conventionnelle des territoires d'outre-mer doit pouvoir, non seulement connaître un essor indispensable,

mais bien plus encore conserver toute son originalité, en particulier, une concertation étroite entre partenaires, instrument de l'idée d'association qui ne manquera pas de marquer de plus en plus la nature des relations entre l'Etat et les territoires d'outre-mer.

## B. — L'extension des compétences territoriales

### 1. — *La politique minière*

La politique minière constitue un domaine essentiel dont les territoires d'outre-mer n'assurent pas la maîtrise effective, en dépit des dispositions contenues dans les statuts de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française leur attribuant compétence en matière de régime du sol et du sous-sol.

Or il est éminemment souhaitable que les territoires puissent définir et orienter leur politique de développement minier et métallurgique, eu égard notamment au poids de l'activité minière (en Nouvelle-Calédonie : 1 actif sur 10, près du quart du P.I.B. et la quasi-totalité des exportations) et à son importance stratégique pour leur avenir.

Trois points méritent une attention particulière :

*En premier lieu l'élaboration des objectifs à long terme d'implantation métallurgique et minière.*

Dans le cadre de la Nouvelle-Calédonie, l'examen des expériences récentes et des perspectives des années 80 en montrent la nécessité.

Plusieurs grands projets métallurgiques ont été naguère abandonnés. C'est ainsi que les objectifs d'investissement retenus il y a 10 ans, qui visaient à produire dans les années 76-78 quelque 200 000 tonnes de métal-an, ont été oubliés.

Le tableau suivant présente les caractéristiques des projets envisagés en 1971.

**LES CINQ GRANDS PROJETS MÉTALLURGIQUES  
PRÉVUS EN 1971**

GROUPES	OBJECTIF	PREVISION ACTUELLE DE PRODUCTION		INVESTISSEMENTS		PARTENAIRES
		démarrage	plein rythme	Total (en milliards de francs)	en \$ par kilo	
S.L.N. et Société néo-calédonienne du Nickel N.C.N.* Constitution en 1967 Accord d'extension 5/8/1967	15 000 t pour S.L.N. et 15 000 t pour N.C.N., dont 7 500 t pour Kaiser à Donlambo 15 000 t de plus pour N.C.N.	1969	mai 1971	0,9	6	Capital : S.L.N. 50 % — Kaiser 50 % + filiale commercialisation unique pour U.S.A.
		2 <sup>e</sup> semestre 1972	1 <sup>er</sup> semestre 1973	0,45	6	S.L.N. 50 % — Kaiser 50 % dissolution filiale commercialisation
Société métallurgique calédonienne SOMECAL* Constitution avril 1970	Produire 40 000 t à Poum à partir des garnièrites	1974	1976	2	10-11	Capital : S.L.N. 51 % — COFREMME Patinol 30 % Probables : — Japonais 10 % — « petits mineurs » 9 % Permis : Lafleur, Ballende, S.L.N.
PENAMAX - G.I.E. (groupement d'intérêt économique)* Constitution 15/12/1969 Précisé 9/10/1970	Produire 45 000 t à partir de latérites	1975-76	1978-79	2	12-13	Capital : Penarroya Calédonie 50 % AMAX Nickel Cy Inc. 50 % (1)
PECHINEY Octobre/novembre 1970	Produire 25 000 t à partir de garnièrites	1975-76	1977	1,2	12	Capital : Péchiney avec suédois Grangesberg (probable) Permis : Montagna, De Rouvray, et autres « petits mineurs »
Compagnie franco-industrielle et minière Pacifique - COFIMPAC Constitution 14/3/1969 Etude rentabilité 9/8/70	Produire 45 000 t à partir de latérites	1975	1976-77	3	12-13	Capital : projet initial : INCO 40 % et SAMIPAC (société à 100 % française) 60 % Projet actuel en voie de transformation : INCO 49 % et SAMIPAC (dont 51 % de Français et 19 % d'étrangers dont INCO) 51 % (2)
* Société liée directement ou indirectement avec S.L.N. (1) accord des sociétés mères pour molybdène à Yorke Hardy en Colombie britannique. (2) Sont sortis du consortium SAMIPAC : Banque Indochine (2 %), Mokta, absorbé par S.L.N. (7 %), Schneider (1 %). Restent présentement : B.R.G.M. (qui envisage de réduire sa part de 30 % à 12 %), Ugine-Kuhlmann fusionné avec Péchiney (réduction de part de 30 % à 20 %),		Banque de Paris et des Pays-Bas et Cofimer (réduction de part de 14 % à 6 %), B.N.P. (4 %), Châtillon-Commeny (1 %) auxquels se joindraient pour 4 % chacun le Crédit Lyonnais et la Société Générale : les 49 % restant seraient offerts à divers, dont vraisemblablement l'Union Minière, le reliquat non placé étant souscrit par l'INCO.				

Seules subsistent actuellement quatre catégories de projets de mises en valeur ou métallurgique encore hypothétiques : 25 000 t/an à Poumtiebeghi dans une usine dont la construction éventuelle ne commencerait pas avant 1985 ; étude préliminaire d'un complexe minier d'une capacité de 45 000 t/an dans le Sud ; projet de reprise de l'exploitation de la mine de Chrome de Tiebaghi avec usine de traitement sur place ; inventaire minier lancé par le B.R.G.M. dans le cadre d'un plan de 5 ans.

Par ailleurs, la Société « Le Nickel » envisage de réaliser un projet d'alimentation au charbon pour la partie industrielle de ses usines, projet dont le coût d'investissement avoisinerait 150 millions de francs. Aussi le plan de financement comprendrait-il, à côté des fonds propres apportés par la Société, des concours bancaires et l'intervention de la Caisse Centrale de Coopération Economique et de la S.I.C.N.C.

Cette opération devrait permettre par une diversification des sources d'énergie une moindre dépendance en matière de pétrole et partant, une économie substantielle de devises.

Chacun s'accorde à reconnaître que l'actuel déséquilibre du marché du nickel, résultant notamment de la rigidité de l'offre des pays en voie de développement (32 % des ressources mondiales contre 27 % pour la Nouvelle-Calédonie), ne devrait pas se prolonger après 1985. Il importe donc que l'abandon de la quasi-totalité des projets en ce domaine, provoqué par le prix du nickel et le coût des nouveaux équipements, ne conduise pas à renoncer à préparer et programmer les investissements nécessaires, en vue de faire face à la relance future.

*En second lieu, l'état de la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie, qui a pour effet de contrarier le développement de l'industrie minière.*

Dérogeant aux principes antérieurs, la loi du 3 janvier 1969, dite Loi Billotte, accorde tous pouvoirs à l'administration centrale pour les gîtes de nickel, de chrome et de cobalt.

Votre Commission des Lois a déjà eu l'occasion de manifester son désaccord sur une telle dérogation aux dispositions générales concernant les permis de recherche (acquisition et cession de titres), le contrôle des sociétés titulaires des titres miniers, la vente ou cession de minerais.

Il est vrai que, depuis 1978, la procédure centralisée en vigueur a été légèrement assouplie par une déconcentration implicite, ne concernant cependant que les demandeurs français détenant de petits domaines.

Il reste néanmoins indispensable de passer d'une déconcentration introduite à la faveur de la perméabilité de la loi (les non-réponses du ministère de l'Industrie dans un délai de 2 mois valant accord tacite des propositions du Haut-Commissaire) à une décentralisation pleine et entière donnant au territoire une compétence décisionnelle en matière de régime minier.

Aussi, dès lors qu'il est reconnu au territoire la capacité d'exercer ses compétences, apparaît-il légitime d'abroger la Loi Billotte qui, tout en imposant de fait des contraintes supplémentaires aux opérateurs concernés, méconnaît à l'évidence les prérogatives conférées par le nouveau statut au territoire de Nouvelle-Calédonie.

Le dernier point concerne *le régime fiscal depuis 1975*. A cette date, le Territoire de Nouvelle-Calédonie s'est résolument engagé dans la voie d'une modernisation de sa fiscalité par l'instauration d'un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises minières ainsi que d'un prélèvement complémentaire.

De son côté, l'Etat s'est engagé à prémunir le Territoire contre tout risque d'une diminution de ses recettes budgétaires liées à l'instauration de ce régime fiscal. Il a été créé à cet effet une Caisse de stabilisation des recettes fiscales du nickel destinée à assurer la mise en œuvre de la garantie de l'Etat.

Le tableau suivant montre l'incidence financière de ce mécanisme depuis 1976.

(millions F.C.F.P.)

	1976	1977	1978	1979	1980
Ressources fiscales du budget territorial procurées par l'exploitation du nickel .....	2 115,1	2 148,4	957,9	1 160,1	1 240,0
Fonds de prévoyance (taxe <i>ad valorem</i> ) .....	124,9	128,5	75,5	127,2	142,0
Versement de la caisse de stabilisation .....	1 337,9	1 629,2	1 656,8	1 918,2	2 647,4
<b>Total des ressources liées à la fiscalité du nickel .....</b>	<b>3 577,9</b>	<b>3 906,1</b>	<b>2 690,2</b>	<b>3 205,5</b>	<b>4 029,4</b>

Il est probable que le versement afférent à l'année 1981 se situera à un niveau supérieur de 15 à 20 % au moins par rapport à 1980. Compte tenu de la variabilité, tant des résultats bénéficiaires de la Société Le Nickel que des prix du nickel — source de majoration de ce même versement en période de flambée des prix comme en 1980 —, il n'est pas douteux que le protocole conclu en 1975 conserve encore toutes ses justifications.

Dans la réponse à la question qui lui a été posée sur ce point, le Gouvernement estime que si cette prolongation s'avère nécessaire, il est douteux qu'elle puisse n'être que la reconduction du régime actuel, les aménagements à apporter devant tenir compte de l'expérience acquise dans le fonctionnement du protocole.

Réservant son jugement définitif jusqu'à la fin de la période couverte par le protocole, le Gouvernement affirme par ailleurs que des études conjointes entre l'Etat et le territoire seront menées pour examiner les imperfections du système et rechercher les modalités d'y remédier.

En conséquence, votre Commission souhaite que le Gouvernement manifeste son intention de prolonger son concours au-delà de 1982 dans l'esprit du protocole initial.

## *2. — L'exploitation des zones économiques*

L'ampleur des ressources de la mer dans des zones économiques aussi vastes (environ 7,7 millions de kilomètres carrés) impose que soit menée une véritable politique de coopération régionale. Or telle ne pourra être le cas tant que des équivoques subsisteront sur la portée des compétences définies par les nouveaux statuts.

En effet, le statut de la Polynésie française prévoit en son article 62 que l'Etat conserve ses droits de souveraineté et de propriété sur son domaine public et privé, terrestre, maritime et aérien, il est également ajouté que l'exploitation des richesses naturelles maritimes reste de la compétence du territoire, sous réserve des engagements internationaux.

Pour imparfaite que soit la définition des droits reconnus à l'Etat côtier dans sa zone économique, en ce que la zone économique, n'étant pas partie intégrante du territoire national, confère à d'autres

Etats l'exercice de certains droits (liberté de navigation maritime et aérienne notamment), la zone économique bordant le territoire ne fait pas pour autant partie intégrante du territoire de la Polynésie française. Il s'ensuit une difficulté d'interprétation du statut puisque celui-ci ne s'applique que dans les limites de la collectivité territoriale.

Il conviendrait donc de confirmer que la réglementation du territoire est applicable de droit aux sol et sous-sol de la mer pour assurer le rôle du territoire dans l'octroi des titres miniers.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, il y a lieu d'aligner en ce domaine son statut sur celui de la Polynésie française, en abrogeant la disposition de l'art. 7 de la loi de 1976 qui donne compétence à l'Etat pour le domaine public maritime et aérien.

Votre Commission des Lois considère ces deux mesures comme nécessaires à l'instauration d'une politique de coopération régionale entre les territoires dans la mise en valeur de leur zone économique, d'autant que le Gouvernement n'envisage pas dans l'état actuel des choses de modifier la répartition des compétences entre l'Etat et les territoires et semble s'être engagé dans une direction différente.

Le projet de loi en cours de discussion relatif à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins, applicable aux territoires d'outre-mer par son article 16, prévoit simplement que les permis d'exploration ou d'exploitation sont délivrés par la République française ou un Etat assurant la réciprocité. Il n'est pas précisé quelles seront, à ce titre, les responsabilités respectives de l'Etat et des Territoires.

Enfin, cette loi doit s'accompagner ultérieurement de la création d'un Fonds d'aide aux pays en voie de développement, alimenté par la redevance perçue sur chaque tonne de ressource extraite.

Il paraît opportun que les territoires d'outre-mer soient associés au bénéfice des ressources financières créées par l'exploitation des richesses sous-marines bordant leur territoire.

### 3. — *La coordination des investissements publics*

Par décret n° 81-287 du 25 mars 1981, la compétence de la Commission interministérielle de coordination des investissements publics dans les départements d'Outre-Mer a été étendue aux Territoires d'Outre-Mer.

Cette commission, instituée par un décret du 5 novembre 1970, est présidée par le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, chargé des départements et territoires outre-mer.

Elle veille notamment à l'harmonisation des prévisions budgétaires intéressant les territoires proposés par les ministères techniques avec les objectifs et moyens financiers inscrits au Plan. Elle s'assure également de la prise en compte de ces prévisions budgétaires dans les travaux de régionalisation du budget d'équipement. Enfin, elle devrait recenser, compte tenu des décisions de répartition des crédits du F.I.D.E.S., l'ensemble des programmes annuels d'équipement public arrêtés par les autorités compétentes, puisque la commission compétente pour les D.O.M. avait à connaître des conséquences des décisions de répartition du F.I.D.O.M.

Or, la commission de coordination demeure composée uniquement de représentants des administrations centrales et d'établissements financiers, sans qu'une participation locale ait été envisagée lors de l'extension de ses attributions aux territoires d'outre-mer.

Compte tenu de l'importance croissante que revêtent les crédits des ministères techniques dans l'ensemble de l'effort financier de l'Etat en faveur des territoires, il semblerait particulièrement utile que les autorités locales fussent associées au travail de coordination des investissements publics.

Pourtant, le Gouvernement, arguant du caractère interministériel de la commission exclusivement composée de fonctionnaires, ne semble pas prévoir l'intervention des institutions territoriales. Tout au plus considère-t-il que le Haut-Commissaire pourrait, en qualité de représentant local du Gouvernement, être invité à participer aux séances de travail de la commission, comme les Préfets des D.O.M. le font actuellement.

Il serait néanmoins souhaitable de prévoir compte tenu de la structure particulière des institutions territoriales l'intervention des conseillers de gouvernement concernés à la commission de coordination siégeant en formation « territoires d'outre-mer ». ».

Il convient de rappeler à cet égard que, de son côté, le comité directeur du F.I.D.E.S. est composé paritairement de fonctionnaires et de parlementaires.

#### 4. — *La réforme de l'audiovisuel.*

Le projet de réforme de l'audiovisuel en cours d'élaboration doit également concerner les territoires d'outre-mer. Il doit par conséquent bien traduire les aspirations exprimées localement en ces domaines.

La radiodiffusion et télévision figure, rappelons-le, au nombre des matières relevant de la compétence de l'Etat telles qu'elles ressortent des dispositions statutaires en vigueur, tant en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie que la Polynésie française.

Mais le Conseil constitutionnel, dans sa décision des 30 et 31 octobre 1981, a déclaré non conforme à la Constitution les dispositions contenues à l'article 3 de la loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion, en tant qu'elles rendent cette loi applicable aux territoires d'outre-mer. Le Conseil a, en effet, considéré que la loi, par son objet, touchait à l'organisation particulière des territoires d'outre-mer et que, dès lors, elle aurait dû être précédée de la consultation des assemblées territoriales intéressées. Ainsi la modification de l'organisation de l'audiovisuel doit être fixée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

Au-delà de cette première mesure et de manière plus générale, votre Rapporteur a interrogé le Gouvernement sur la politique de l'audiovisuel à l'égard des territoires d'outre-mer qu'il entendait concrétiser dans la prochaine réforme de l'audiovisuel. Les principales dispositions actuellement projetées se résumeraient ainsi.

Il serait créé dans chaque territoire un conseil territorial de la communication composé de représentants d'organismes responsables du développement de l'information, de l'enseignement et de l'économie de la région.

D'autre part, une société de radio-télévision serait instituée pour l'ensemble des territoires d'outre-mer et une aide transitoire de l'Etat serait prévue pour développer les capacités des radios et des télévisions locales.

A terme, il serait envisagé la possibilité pour les territoires de se doter de leur propre société de radio et de télévision.

En attendant que la réforme de l'audiovisuel soit adoptée, FR 3, responsable des stations d'outre-mer, a sensiblement amélioré les conditions d'intervention des responsables locaux des partis politiques sur

les antennes des postes locaux. La démocratie exige en effet que toutes les tendances politiques aient accès à l'antenne en fonction de l'actualité et dans des conditions satisfaisantes d'équité.

### 5. — *Le transport aérien*

Le transport aérien constitue un autre domaine où les territoires devraient pouvoir jouer pleinement leur rôle.

De nombreuses critiques ont été adressées à l'encontre du monopole de la Compagnie UTA qui assure les dessertes entre la métropole et les territoires du Pacifique.

Le Gouvernement ne paraît pas disposé à remettre en cause ce monopole. Il estime, en effet, que les liaisons aériennes concernées présentent un caractère de service public affirmé qui implique leur organisation dans un cadre très structuré et étroitement contrôlé par l'Administration.

Il est certain que l'éloignement de la métropole et la faiblesse des flux de trafic confèrent à l'exploitation des lignes des caractères particuliers. Il reste que votre Commission estime au contraire que le caractère de service public est la justification même d'une large intervention des territoires dans l'organisation de ce service public.

Quant aux relations aériennes internationales, elles relèvent sans doute de procédures bilatérales ou multilatérales dont le Gouvernement français n'a pas la maîtrise totale. Mais la négociation d'un droit de trafic ne signifie pas nécessairement que les droits correspondants seront exploités et, dans un passé récent, la renonciation de compagnies américaines à assurer les lignes qui leur revenaient en constitue une illustration regrettable. Il est vrai que l'administration a reçu des directives pour tenir compte au mieux des intérêts des territoires français du Pacifique en les associant à la préparation des négociations sur les droits de trafic.

Toutefois, concernant les droits d'atterrissage, l'intervention des autorités locales ne saurait se limiter à la préparation des vols, elle doit englober l'autorisation actuellement accordée par les services de l'aviation civile.

Il paraît souhaitable de dépasser l'étape engagée en 1980 avec la constitution d'un groupe de travail associant l'Etat, le territoire et les Compagnies Air-France et UTA, qui a pour vocation d'établir périodiquement une concertation sur les adaptations nécessaires du transport aérien face à l'évolution des marchés.

Il faut en effet encourager les initiatives nouvelles qui sont de nature à promouvoir les intérêts économiques et touristiques des territoires français du Pacifique. A cet égard, on ne peut que se féliciter de la décision d'accorder en 1980 à la Compagnie Thai des droits de trafic pour une ligne Bangkok-Manille-Nouméa. Cet exemple devrait être renouvelé afin que le transport aérien contribue à la réussite des objectifs de ce territoire.

#### IV. - LES ACTIONS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

##### A. - Les interventions à caractère économique

###### 1. — *L'Institut d'Emission d'Outre-Mer*

L'Institut d'Emission d'Outre-Mer, créé par le décret du 30 mars 1967, est un établissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière à qui a été confié le service de l'émission dans les territoires d'outre-mer. A ce titre, l'Institut a le privilège exclusif d'émettre les billets de banque qui ont cours légal dans les territoires et dispose de la faculté d'effectuer des opérations financières dans le cadre d'une politique du crédit répondant aux nécessités du développement local (opération sur or et devises, rées-compte de crédits à court et moyen terme, escompte des obligations cautionnées, avances sur effets publics...)

L'Institut est administré par un conseil de surveillance qui assure la tutelle sur les actes du directeur général, dont les fonctions sont exercées par le directeur général de la caisse centrale de coopération économique. Le conseil de surveillance, présidé par le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, comprend les membres suivants :

- le directeur du Trésor ou son représentant,
- le directeur des Affaires politiques, administratives et financières au Secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. ou son représentant ;
- un représentant du Ministère de l'Economie ;
- un représentant du Secrétaire d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. ;
- un représentant de la Banque de France ;
- trois personnalités choisies en raison de leur expérience des problèmes économiques des Territoires d'Outre-Mer.

Parmi les fonctions exercées par le conseil de surveillance, qu'il peut d'ailleurs déléguer, figurent la fixation des taux applicables aux opérations de l'Institut et l'approbation des opérations d'escompte d'avances et de crédits.

La direction et les services du siège de l'Institut, communs avec ceux de l'Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer, sont installés à Paris et sont déconcentrés en trois agences locales implantées dans les Territoires.

La politique du crédit suivie par l'Institut d'Emission vise à favoriser la réalisation d'investissements diversifiant les productions locales et encourageant les exportations, par l'orientation du crédit bancaire et une réduction de son coût. C'est ainsi que l'I.E.O.M. a mis en place dès 1976 un système de réescompte automatique à taux très bas (4 %), sans justification préalable du besoin de trésorerie, avec pour contrepartie l'obligation pour les établissements bancaires bénéficiaires de plafonner leurs propres taux. En 1980 pour l'ensemble des Territoires, le réescompte automatique a couvert environ 70 % de l'utilisation du réescompte au bénéfice de nombreux secteurs d'activité : agriculture, élevage, pêche, artisanat, petite industrie, travaux publics, petite hôtellerie, mines.

Il convient également de mentionner dans le cadre des actions spéciales de crédit l'aide à l'exécution des budgets territoriaux. Depuis 1970, l'I.E.O.M. a ouvert aux T.P.G. de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française la possibilité d'escompter les obligations cautionnées souscrites par les entreprises redevables de taxes fiscales ou douanières.

Une des originalités de l'Institut réside dans le versement chaque année au Trésor d'une redevance sur la circulation fiduciaire productive, laquelle forme avec la partie du bénéfice versé au Trésor, une masse financière qui est redistribuée aux Territoires. La redistribution prend la forme d'un versement par le Trésor à des organismes publics de crédit agricole, immobilier ou social, qui est réparti entre les Territoires proportionnellement à la circulation fiduciaire réelle de chacun d'eux. Les produits de l'émission versés par l'Institut depuis sa création jusqu'en 1979, ont été les suivants :

Versements 1967 à 1979	Nouvelle Calédonie	Polynésie française	Wallis et Futuna	Vanuatu	TOTAL
En milliers de francs	57 939	54 694	837	6 797	120 267
En pourcentage	48,2 %	45,5 %	0,7 %	5,6 %	100 %

Au terme de cette brève présentation des activités de l'I.E.O.M., il convient de faire état des difficultés que provoque la **dépréciation du franc** dans les territoires d'Outre-Mer. Nul n'ignore, d'une part que la

zone francs a pour principe fondamental la parité fixe des monnaies entre elles, d'autre part que les territoires dépendent en grande partie d'approvisionnements étrangers qui sont payés en monnaies réévaluées.

C'est ainsi que de juillet 1980 à juillet 1981 le dollar a augmenté de 43 %, le Yen de 36 %, le dollar néo-zélandais de 21,6 %, le dollar australien de 40 %.

La majorité des produits de consommation importés étant libellés en ces monnaies, il en résulte une augmentation des prix à laquelle les consommateurs sont très sensibles et une dégradation importante de la balance commerciale des territoires.

Ce constat conduit votre Commission des Lois à s'interroger sur le maintien, dans l'avenir, de la même parité entre le CFP et le franc français. Sans méconnaître les difficultés techniques et les effets parfois contradictoires de tels rajustements sur la balance territoriale des paiements, ne serait-ce pas là une des voies à privilégier afin de maintenir le pouvoir d'achat des populations locales ? Il conviendrait semble-t-il d'engager une réflexion rigoureuse et sérieuse sur cette question.

Enfin le Gouvernement a fait savoir à votre Commission qu'il envisageait d'étendre aux territoires d'outre-mer les dispositions de la loi n° 66-10100 du 28 décembre 1966 sur l'usure et les prêts d'argent. Le caractère restrictif de la réglementation en vigueur, qui découle de décrets de 1935 et 1936, représentait un frein à l'investissement. Le Conseil National du Crédit, en liaison avec les départements ministériels concernés et les instances territoriales compétentes, devrait par conséquent mettre au point les textes nécessaires à l'extension de cette loi.

## **2. — *Les relations commerciales avec la communauté économique européenne***

Le régime de l'association des Territoires d'Outre-Mer à la Communauté Economique Européenne a été primitivement défini par la décision du Conseil du 28 juin 1976, adaptant aux Territoires d'Outre-Mer les dispositions de la Convention de Lomé II et comprenant notamment une libération des échanges, la mise en place du système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX) et une coopération financière et technique, mise en œuvre par l'intermédiaire des aides du Fonds Européen de Développement (FED).

Or, l'application aux Territoires d'Outre-Mer d'une convention négociée pour les Etats A.C.P. ne tenait pas entièrement compte de la spécificité des Territoires d'Outre-Mer, qui entretiennent des relations privilégiées avec la métropole (le tiers des importations et 60 % des exportations dans le cas de la Nouvelle Calédonie et la moitié des importations dans le cas de la Polynésie française) et par extension avec l'ensemble de la C.E.E. Le Gouvernement a ainsi été conduit à déposer en novembre 1979 un mémorandum visant à introduire dans la nouvelle décision du Conseil, alors en préparation, les aménagements justifiés par la nécessité d'appliquer aux Territoires d'Outre-Mer un régime particulier différent de celui des Etats A.C.P.

*La décision du Conseil du 16 décembre 1980, établissant les règles d'association en vigueur jusqu'en 1985, réaffirme la volonté de faciliter le développement économique et social des Territoires et de renforcer leurs structures économiques.*

*En ce qui concerne la politique commerciale, la règle générale est le libre accès des produits des territoires au marché communautaire, à l'exception des produits relevant de la politique agricole commune, pour lesquels la Communauté leur assure en tout état de cause un traitement plus favorable que celui octroyé aux pays tiers bénéficiant de la clause de la Nation la plus favorisée pour les mêmes produits. L'article 4 de la décision précise de surcroît que, dans le cas général, la Communauté n'applique pas à l'importation des produits originaires des territoires de restrictions quantitatives ni de mesures d'effet équivalent.*

En revanche, la faculté est donnée aux territoires, en vertu de l'article 6, de maintenir ou d'établir les droits de douane ou les restrictions quantitatives jugées nécessaires à l'égard des produits importés originaires de la Communauté. Cette disposition est d'un intérêt vital pour le tissu industriel territorial qui est confronté à des courants d'importation tels que les activités locales naissantes ne disposent pas de débouchés suffisants pour se développer. Néanmoins, le régime des échanges ne pouvant en principe donner lieu à aucune discrimination entre les Etats membres, les territoires d'outre-mer ont de leur côté maintenu à quelques exceptions près l'entrée en franchise de tous les produits européens.

*S'agissant du mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation, la liste des produits couverts a été allongée; elle comporte désormais 43 produits correspondant à la liste intégrale de la Convention de Lomé II. Le système se déclencherait dans des conditions plus favorables, puisque le seuil d'application par produits peut être ramené à*

2 % au lieu de 6,5 % de la valeur des exportations totales de marchandises pour les pays et territoires d'Outre-Mer les moins développés, enclavés et insulaires.

Il convient d'ajouter le maintien pour la Polynésie de l'acquis consistant à lui assurer le non remboursement des éventuels prêts compensatoires au titre du STABEX. Un dossier concernant le Cro-pah de la Polynésie française a d'ailleurs été transmis par le secrétariat d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. à la commission, qui n'a pas encore fait connaître sa position.

Toutefois, concernant *le système des minerais (SYSMIN)*, la décision n'a pas fait droit à la demande du Gouvernement qui réclamait l'insertion du nickel de Nouvelle-Calédonie dans la liste des produits couverts par le SYSMIN.

*La coopération financière et technique* voit ses moyens renforcés grâce au doublement de la dotation du V<sup>e</sup> FED par rapport au IV<sup>e</sup> FED (120 millions de francs contre 62 millions de francs).

La répartition de l'enveloppe du V<sup>e</sup> FED se répartit de la manière suivante entre les Territoires d'Outre-Mer et Mayotte : Nouvelle-Calédonie : 39 % ; Polynésie française : 33 % ; Wallis et Futuna : 14 % et Mayotte : 14 %.

Il n'est pas douteux que le désarmement douanier a davantage profité à la CEE qu'aux territoires d'outre-mer : depuis 1959, les exportations à destination des territoires ont progressé de façon constante alors que les exportations des territoires vers la CEE ont enregistré une stagnation. C'est pourquoi il est souhaitable que soient assurés des avantages effectifs supplémentaires aux échanges commerciaux des territoires et que la Communauté puisse modifier le régime d'accès des produits territoriaux au marché communautaire.

### **3. — *Les fonds d'aide au développement*** **(F.A.D.I.L. et F.A.D.I.P.)**

La création de deux fonds spécifiques dans la mouvance du FIDES, le Fonds d'Aide au Développement de l'Intérieur et des Iles - FADIL - et le Fonds d'Aménagement et de Développement des Iles de Polynésie - FADIP - répond à la volonté de mobiliser au mieux les moyens financiers en vue de réaliser des objectifs propres, soit à certaines catégories de population, soit à certaines zones, dans le cadre d'une déconcentration associant largement les responsables locaux.

**Le FADIL**, institué par une décision en conseil restreint du 10 juillet 1975, vise à mettre en œuvre les mesures destinées à promouvoir l'éthnie mélanésienne, qui demeure en majorité exclue des circuits économiques modernes, en raison d'obstacles culturels (vie en tribu) ou juridiques (inaliénabilité des réserves foncières rendant impossible une promotion économique fondée sur le crédit).

La gestion en est confiée à un comité de direction présidé par le Haut-Commissaire et comprenant 7 membres de l'administration, 4 représentant des élus et 3 représentant des groupements concourant au développement mélanésien.

Le FADIL a mis en place 3 modalités d'intervention : une garantie des emprunts contractés par les mélanésiens, une prime d'équipement de 30 %, voire dans certains cas 50 % du montant du projet et une bonification d'intérêt allégeant les charges de remboursements. Les interventions sont concentrées sur l'agriculture, l'élevage, le tourisme et la pêche, pour laquelle notamment un chantier de construction d'embarcations a commencé à fonctionner dès 1977.

En 1981, le FADIL envisage de financer le recrutement d'animateurs affectés spécifiquement aux opérations FADIL, ce qui permettra de parfaire, sur le terrain, l'aide technique nécessaire au développement des opérations engagées par son intermédiaire.

S'agissant d'une ligne budgétaire du FIDES, les crédits ouverts par le Comité Directeur du FIDES sont délégués au Haut-Commissaire, lequel subdélègue son pouvoir de décision au chef de subdivision pour les opérations de moindre importance. A ce jour, 14 449 136 F d'autorisations de programme ont été ouverts, dont les deux tiers en faveur des primes d'équipement, et concernant 438 demandeurs.

**Le FADIP**, créé en 1979 sur initiative parlementaire, correspond au besoin d'aider le développement des archipels éloignés de la Polynésie française, que les habitants tendent à délaisser au profit de Tahiti.

Le comité de direction du Fonds, dont la composition est proche de celle du FADIL, comprend, outre le Haut-Commissaire qui en assure la présidence, 6 représentants de l'administration, et 6 élus locaux (un conseiller du Gouvernement et 5 maires désignés par les élus municipaux des archipels).

Ses modes d'intervention prennent quatre formes différentes :

- une aide aux préparateurs de coprah,
- une subvention destinée à favoriser le retour dans les îles (prime de réinstallation, subventions portant sur les frais de transport et d'aménagement, prime de premier emploi),
- une aide à la revitalisation des îles (subventions d'investissement des activités économiques, sociales, culturelles et sportives),
- une dotation mise à la disposition du chef de subdivision des Marquises, des Tuamotu-Gambier et des Australes (opérations communales d'équipement public).

Depuis 1979, le bilan financier s'établit à environ 28 millions de francs.

Il est souhaitable que ces fonds, satisfaisant à d'impérieux besoins de promotion, de développement et de revitalisation, soient appelés à connaître une activité intense dans les années à venir.

#### **4. — *L'aide fiscale aux investissements***

Les aides fiscales aux investissements productifs recouvrent deux volets indépendants.

Tout d'abord, l'aide fiscale consentie par l'Etat qui est régie par l'article 79 de la loi de finances pour 1980.

Elle se traduit par la déduction de 50 % de la base d'imposition des investissements effectués dans un territoire par une entreprise ou une personne physique exerçant une activité productrice. Le régime est de portée limitée car il ne concernerait que 3 à 5 bénéficiaires par an.

Ensuite, l'aide fiscale qui est accordée par chacun des territoires en vertu de ses compétences propres, pour laquelle il y a lieu de distinguer les régimes existants en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Dans l'un et l'autre territoire, ces dispositifs revêtent une ampleur certaine et concernent une très grande partie des investissements productifs.

*En Nouvelle-Calédonie*, le Code local des investissements, révisé en 1981, comporte les incitations suivantes :

- au bénéfice de l'ensemble des entreprises, l'exonération de la taxe générale à l'importation et de la patente pour les matériaux destinés à

l'investissement qui ne peuvent être produits sur place, ainsi que l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour tout ou partie des bénéfices réinvestis dans une activité agréée ;

— pour les entreprises autres qu'artisanales, diverses exonérations, soit partielles (50 % des droits d'enregistrement et de la taxe hypothécaire), soit totales pour une durée maximum de 8 ans (patente fixe, contribution du foncier bâti), ainsi que pour les investissements, l'exonération de l'impôt sur les sociétés à hauteur de 50 % de l'investissement et un amortissement exceptionnel la première année de la moitié de l'investissement.

Les entreprises artisanales bénéficient, à l'exception de l'amortissement, des mêmes dispositions sur une période réduite à 3 ans.

*En Polynésie française*, le Code local des investissements est actuellement en cours de révision. Pour l'heure, les dispositions fiscales du Code précédent s'appliquent donc et s'énumèrent ainsi :

— exonération totale des droits d'enregistrement et des taxes sur formalités hypothécaires pour la constitution de sociétés ou de coopératives (agricole, pêche, élevage, perliculture, aquaculture) ou pour l'augmentation de leur capital, ainsi que pour l'acquisition ou la prise à bail de bateaux de pêche ;

— exonération totale pendant 8 ans maximum de la contribution des patentes, de l'impôt foncier bâti, de l'impôt sur les transactions ou sur les bénéfices et de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers pendant la durée d'exonération de l'impôt sur les bénéfices ;

— exonération des bénéfices réinvestis, à concurrence de 100 % de l'investissement.

L'ensemble de ces dispositions fiscales combiné avec les primes d'équipement et les primes à l'emploi territoriales a contribué très largement à la création d'emplois industriels dans les années récentes.

### **5. — *La relance des productions locales***

Les productions de coprah en Polynésie et de café en Nouvelle-Calédonie constituent les exemples les plus marquants des efforts actuellement engagés pour le renouveau des productions locales.

La résolution des difficultés que connaît *l'activité du coprah en Polynésie* doit s'effectuer en bonne coordination avec la politique de revitalisation engagée dans le cadre du FADIP.

Depuis vingt ans, la production du coprah a chuté en raison, d'une part, de l'implantation du Centre d'Expérimentation du Pacifique qui a offert de nouvelles opportunités d'emploi au détriment du ramassage dans les Iles du Vent, d'autre part du vieillissement de la cocoteraie plantée sur plus de 50 000 ha il y a près d'un siècle, dont 80 % des arbres ont plus de 50 ans.

A ces obstacles de nature structurelle se sont ajoutés les aléas climatiques et surtout l'influence du cours du coprah sur le ramassage. Les résultats de l'année 1980, proche de la production obtenue il y a vingt ans, sont imputables pour l'essentiel au maintien de prix permis par l'intervention de la Caisse de Soutien de Coprah.

Toutefois, la récolte de 1981 s'annonce bien inférieure, confirmant ainsi indirectement l'épuisement du potentiel de production.

Le territoire envisage donc une accélération pour les prochaines années du rythme de régénération de la cocoteraie, dont la réussite s'avère indispensable au développement et à la revitalisation des archipels éloignés.

*En Nouvelle-Calédonie également* les pouvoirs publics ont prévu une relance de la culture du cocotier par l'amélioration de la qualité du coprah local, par la remise en état des vieilles plantations et la sensibilisation des producteurs à des méthodes de culture rationnelles.

L'intervention du FIDES est nécessaire pour la réalisation de ces objectifs. Les autorités sont très attachées à la réussite du plan à long terme en faveur du coprah, produit en totalité par la population mélanésienne et ressource principale des îles Loyauté, notamment Ouvéa.

*En Nouvelle-Calédonie, l'« opération café »* constitue le support privilégié d'une mise en valeur économique des terres attribuées aux communautés mélanésiennes dans les zones suffisamment arrosées.

Le programme rencontre un succès appréciable : les superficies plantées, passées de 80 ha en 1978-1979 à 200 ha environ au cours de la présente période, doivent atteindre 320 ha dans les années 1986-1987.

Pour le robusta, les résultats impressionnants des premières récoltes en matière de rendement devraient faire rebondir l'intérêt des planteurs et permettre dès 1982 de revoir en hausse les objectifs initiaux.

Pour l'arabica, compte-tenu d'un revenu prévisible inférieur à celui du robusta, il a paru raisonnable de fixer un développement moins rapide du programme dans l'attente des résultats des essais mis en place par l'IFPC et l'ORSTOM sur la réduction du coût des traitements et la résistance des variétés.

Le financement de l'opération en 1981 a associé les différents partenaires de la manière suivante :

	Budget territorial	F.I.D.E.S.		Caisse centrale de coopération économique	TOTAL
		section locale	section générale		
En millions de francs ...	4,53	2,61	3,45	4,30	14,89
En pourcentage .....	30,4 %	17,5 %	23,2 %	28,9 %	100 %

Il est à noter que l'intervention de la Caisse Centrale de Coopération économique à partir de cette année fournira la possibilité d'amorcer la décroissance de l'intervention du FIDES.

La modernisation des circuits de commercialisation appellera vraisemblablement une modification du mode d'intervention de la Caisse de stabilisation des prix du café ainsi que la recherche de l'appui du FORMA.

## B. - Les politiques sociales et le droit du travail

### 1. - *Les conséquences du chômage*

La situation de l'emploi est assez variable selon les territoires, mais elle présente un point commun : l'ampleur du sous-emploi et l'accroissement des personnes sans emploi.

C'est ainsi que l'on enregistre 22 salariés pour 100 habitants en Nouvelle-Calédonie, 16 en Polynésie française, et 4 à Wallis et Futuna.

Le niveau du chômage reste donc difficile à apprécier d'autant que les demandeurs d'emploi ne voient pas toujours la nécessité de se faire inscrire en l'absence d'intérêt pécuniaire marqué. En effet, seule

la Nouvelle-Calédonie a instauré depuis 1975 un régime de couverture du risque du chômage, lequel est sensiblement différent de celui en vigueur en métropole et n'a concerné en 1980 que 663 personnes.

Il reste que le flux de demandes d'emploi s'est fortement aggravé, en Nouvelle-Calédonie par exemple + 23 % de mars 1980 à mars 1981.

La législation du travail faisant partie, au même titre que la protection sociale, des compétences territoriales, l'Etat s'est associé à l'effort engagé par les territoires en leur apportant une aide financière équivalente dans le cadre des chantiers de développement. La dotation de l'Etat en 1981 d'un montant de 5 500 000 francs, en Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie, sera reconduite en 1982. Cette mesure permet d'occuper en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française respectivement 430 et 700 demandeurs d'emploi sur des chantiers effectuant des travaux d'intérêt collectif.

A Wallis et Futuna également, l'Etat envisage pour 1982 une aide à la création de chantiers de développement permettant, dans un premier temps, l'embauche de 100 personnes (70 à Wallis et 30 à Futuna). Cette aide serait financée par une délégation de crédit d'un montant de 150 000 F, dont l'utilisation assurerait un revenu de démarrage sur la base du SMIC local.

## 2. -- *La refonte du Code du travail d'outre-mer*

Un avant-projet actualisant le Code du travail des T.O.M. de 1952 a été remis par M. Mangin, Conseiller à la Cour de Cassation, aux autorités et partenaires sociaux en septembre et octobre 1981.

Il est apparu que la solution réaliste passe par l'élaboration d'un Code du travail pour la Nouvelle-Calédonie et d'un Code du Travail pour la Polynésie française ayant cependant une majorité d'articles en commun.

Au titre des réformes envisagées on peut citer l'institution de sections syndicales dans l'entreprise, la création de comités d'entreprise au-delà d'un certain nombre de travailleurs dans l'entreprise, le droit à une indemnité à partir d'un nombre minimum d'années de travail, le renversement de la charge de la preuve en cas de licenciement, la simplification de la procédure de règlement des conflits collectifs.

Pour chacun des territoires, un projet de loi sera présenté au Parlement dès la session ordinaire de printemps, après avoir recueilli les avis des Assemblées territoriales et du Conseil d'Etat.

### 3. — *La coordination des régimes de sécurité sociale de la métropole et des Territoires d'Outre-Mer*

La protection sociale dans les territoires d'outre-mer relève de la pleine compétence des autorités locales. Aussi bien, celles-ci ont-elles pris des initiatives concernant la couverture des divers risques sociaux et des progrès substantiels ont-ils été progressivement réalisés, de telle sorte que les régimes gérés par les organismes locaux sont relativement similaires à ceux gérés par la sécurité sociale métropolitaine.

Toutefois, le manque de coordination entre les régimes de sécurité sociale de la métropole et des territoires est à l'origine de disparités difficilement compréhensibles et conduit paradoxalement à bien mieux traiter des assurés français résidant à l'étranger que des assurés français venant résider dans une collectivité territoriale de la République.

Il en va ainsi pour les Français retraités d'un régime métropolitain qui s'installent dans un territoire d'Outre-Mer, et sont privés de toute protection sociale.

Pour la Nouvelle-Calédonie, le décret du 14 novembre 1966 n'assure en effet l'ouverture et le maintien du droit aux prestations en nature maladie aux pensionnés de l'un et l'autre régime que par totalisation des périodes antérieures de travail exercées en métropole et en Nouvelle-Calédonie. Par voie de conséquence, les personnes n'ayant travaillé qu'en métropole ou qu'en Nouvelle-Calédonie sont pensionnées d'une seule législation et ne bénéficient pas du remboursement des soins de santé, dès lors qu'ils résident sur le territoire régi par l'autre législation.

Cette anomalie a atteint l'incohérence, lors de l'instauration par la loi du 28 décembre 1979, d'une cotisation au titre de l'assurance maladie et précomptée sur les avantages vieillesse, alors même que les intéressés ne bénéficient pas des prestations de la sécurité sociale hors du territoire métropolitain.

Votre rapporteur a d'ailleurs déposé avec l'ensemble de ses collègues membres du Groupe de l'Union centriste et des démocrates de progrès une proposition visant à mettre fin à de telles iniquités. Certes, le Gouvernement s'apprêterait à modifier le décret susvisé ; la publication du nouveau décret, lequel a d'ores et déjà recueilli la signature de M. le Ministre de l'Intérieur et de M. le Secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'Outre-Mer, devant intervenir très certainement au cours du 4<sup>e</sup> trimestre 1981. Mais la voie réglementaire ne semble pas être le meilleur moyen d'intervention pour déroger au prin-

cipe de la territorialité de la loi sociale. De surcroît, le projet de décret en préparation ne tient compte, semble-t-il, ni des autres territoires d'Outre-Mer, ni des pensionnés d'invalidité, ni des rentiers du travail.

De même, subsistent encore nombre d'insuffisances. Qu'il s'agisse de la mensualisation du paiement des pensions des retraités civils et militaires domiciliés dans les territoires d'Outre-Mer ou bien de l'extension aux travailleurs non salariés ayant exercé dans les territoires d'Outre-Mer des dispositions de la loi du 10 juillet 1965 accordant aux Français exerçant ou ayant exercé une activité salariée ou non salariée la faculté d'accession au régime de l'assurance volontaire vieillesse.

Il importe donc que, parallèlement à l'effort financier qu'il déploie dans le cadre de la solidarité nationale, l'Etat ne s'affranchisse pas d'une coordination complète des droits à prestations ouverts dans chacun des régimes territoriaux et métropolitains. Il appartient à l'Etat de compléter harmonieusement les systèmes élaborés par les territoires dans l'exercice de leurs compétences.

En demandant au ministre ayant en charge la sécurité sociale de mettre à l'étude, en février 1981, un projet de décret de coordination générale, le Secrétariat d'Etat s'engage dans la bonne voie. Il reste maintenant à mettre en œuvre effectivement un vaste réaménagement du décret du 14 novembre 1966 qui étendrait la coordination aux régimes susceptibles d'être concernés : l'assurance maladie, maternité, invalidité, l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles, les prestations familiales, voire l'assurance chômage.

#### 4. — *Les traitements de la fonction publique*

Le régime de rémunération des fonctionnaires en service dans les territoires d'outre-mer fait l'objet de dispositions particulières, dont une revalorisation de traitement par l'intermédiaire d'un coefficient de majoration variable selon les secteurs (de 1,73 à Nouméa à 2,08 dans certaines subdivisions de Polynésie).

Ces coefficients institués par le décret n° 67-600 du 23 juillet 1967 sont destinés à assurer aux fonctionnaires affectés dans ces territoires un pouvoir d'achat équivalent à celui auquel ils pourraient prétendre s'ils étaient en service à Paris.

Certaines enquêtes de l'I.N.S.E.E. sur les différences effectives de pouvoir d'achat expliquent qu'une politique avait été engagée afin

de réduire progressivement le taux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, à l'exception des autres territoires compte tenu des conditions de vie particulièrement difficiles.

Les opérations de réduction des coefficients de majoration applicables aux rémunérations des fonctionnaires en service en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française ont été suspendues depuis le 2<sup>e</sup> semestre 1978 pour les coefficients les plus élevés et depuis le 1<sup>er</sup> mars 1981 pour les autres.

Interrogé sur ses conceptions en la matière, le Gouvernement a fait savoir qu'il ne prendrait une décision au sujet d'une éventuelle reprise de la réduction des coefficients de majoration que lorsqu'il serait en possession des résultats d'une enquête menée par l'I.N.S.E.E. pour déterminer les écarts de prix entre les territoires et Paris.

## V. — LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

### A. — Le projet de convention relative à la prise en charge de l'administration pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie

L'administration pénitentiaire métropolitaine n'a pas encore en charge les établissements pénitentiaires de Nouvelle-Calédonie.

Elle détache néanmoins, depuis 1968, auprès du Territoire un fonctionnaire appartenant au corps de direction. Ce détachement résulte d'une demande, effectuée en 1967 par le Haut Commissaire de la République dans l'Océan Pacifique, tendant à confier à un directeur d'établissement métropolitain la responsabilité de l'administration pénitentiaire locale.

Toutefois, un projet de convention portant sur la prise en charge par l'Etat des dépenses de personnel et de matériel de l'Administration pénitentiaire territoriale d'un montant proche de 106 000 000 CFP, a été présenté au Gouvernement il y a plusieurs mois.

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

Le ministère de la justice a donné en son temps un accord de principe à ce projet.

Par conséquent, l'entrée en vigueur de cette convention devrait pouvoir intervenir lorsque le Gouvernement aura confirmé son intention de développer la politique conventionnelle en ce domaine.

## **B. - L'extension aux territoires d'outre-mer du Code de procédure pénale**

**Les règles de procédure pénale dans les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et dépendances ou la Polynésie française demeurent celles du Code d'instruction criminelle.**

En 1980, le Parlement a certes adopté un projet de loi visant à étendre aux territoires d'outre-mer le Code de procédure pénale en vigueur en métropole depuis 1959. Mais cette loi a été déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 juillet 1980, en ce que les assemblées territoriales n'avaient pas été préalablement consultées.

Depuis lors, les assemblées territoriales consultées sur un nouveau projet de loi, ont émis un avis favorable assorti néanmoins de quelques observations relatives aux attributions du juge forain, aux délais de citations et à la date d'entrée en vigueur de la loi. Déposé en octobre 1980 sur le bureau de l'Assemblée Nationale, le projet de loi ainsi modifié n'a pu être adopté au cours de la précédente législature.

Ce second texte a retenu le principe général d'une extension du Code de procédure pénale, seulement atténué par les adaptations dues aux particularités géographiques et administratives des territoires d'outre-mer. De surcroît, sans intervenir dans les matières relevant de la compétence territoriale (réglementation pénitentiaire et frais de justice), le projet a traduit le souci de tenir compte des contraintes dues à l'organisation judiciaire et parajudiciaire des territoires.

Dans un souci de simplification administrative, la transmission des actes pourra s'effectuer par avis administratif autant que par exploit d'huissier. De même, en l'absence d'avocat résidant sur place, le juge aura la faculté de choisir parmi les citoyens, ou même parmi les parents et amis de l'inculpé, une personne assistant l'inculpé dans sa défense.

Enfin, dans les îles où n'existent ni représentant du ministère public, ni juge d'instruction, il a été prévu de remplacer la garde à vue par l'interdiction de s'éloigner du lieu de l'infraction, de telle sorte que la personne en cause n'est pas maintenue dans un lieu de détention mais doit se présenter à l'officier de police judiciaire toutes les vingt-quatre heures.

Par ailleurs, les principales dispositions de la loi n° 70-646 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, la loi n° 72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme ainsi que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse sont rendues applicables dans les territoires par le projet de loi.

Le dispositif législatif soumis au Parlement avait été complété par un projet rendant également applicables les dispositions du Code pénal et la législation relative à l'enfance délinquante.

A la suite d'une réunion interministérielle tenue en juin 1981, la Chancellerie a procédé à un réexamen de ces textes afin de leur assurer une conformité plus grande avec les principes généraux de la procédure pénale, tout en conservant les dispositions d'adaptation nécessitées par la situation particulière des territoires d'outre-mer.

Il s'agit notamment de permettre dans les sections de tribunal et en audience foraine le respect des principes de collégialité des juridictions pénales et de séparation des fonctions du ministère public, de l'instruction et de jugement.

Les projets de loi ont été modifiés en conséquence et soumis, dans leur nouvelle rédaction, à l'approbation des départements ministériels intéressés.

Ils vont être prochainement examinés par les assemblées des Territoires puis, compte tenu des observations éventuelles de celles-ci, ils seront de nouveau déposés, dans les plus brefs délais, au Parlement.

Outre les nombreuses améliorations à la procédure pénal proprement dite actuellement en attente (détention provisoire mieux réglementée et plus limitée, indemnisation en cas de détention abusive, collégialité pour le jugement des délits, recrutement des jurés par tirage au sort, etc), la non-adoption de ce projet de loi au cours de la précédente législature a eu pour effet de retarder certaines transformations de l'organisation judiciaire.

### **C. - L'organisation judiciaire**

L'organisation judiciaire des territoires diffère à maints égards de celle de la métropole.

Il n'existe ni tribunaux d'instance, ni tribunaux de grande instance mais des tribunaux de première instance dont des sections peuvent être détachées. Pour le tribunal de Nouméa, il existe une section à

Mata-Utu (Wallis et Futuna), les îles Wallis et Futuna étant situées dans le ressort de la Nouvelle-Calédonie. En Polynésie, depuis le décret n° 81-109 du 8 février 1981, le tribunal de première instance est doté d'une deuxième section à Nuku-Hiva (Iles Marquises) s'ajoutant à celle de Raiata (Iles sous le Vent).

Un juge du tribunal d'instance peut généralement siéger en audience foraine dans les principaux centres des territoires.

Avec le décret n° 81-499 du 12 mai 1981, l'organisation judiciaire de la Polynésie française tend à se rapprocher de celle de Nouvelle-Calédonie jusqu'à présent plus développée. En effet, ce décret transforme le tribunal supérieur d'appel siégeant à Papeete en véritable juridiction d'appel dont la dénomination est désormais celle de « Cour d'appel ».

L'assimilation avec une cour d'appel métropolitaine peut être considérée comme pratiquement acquise avec la nomination en cours des magistrats.

De son côté, la Cour d'appel de Nouméa a vu ses effectifs de magistrats renforcés avec le décret n° 81-467 du 8 mai 1981 portant à 3 au lieu de 2, le nombre de conseillers à la Cour.

Le tableau suivant rappelle le siège et le ressort des juridictions des territoires d'outre-mer.

**SIÈGE ET RESSORT DES JURIDICTIONS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER**

Juridiction d'appel Siège	Ressort	Juridictions de première instance - Siège	Ressort
Cours d'appel de Nouméa	Nouvelle Calédonie et îles Wallis et Futuna	Nouvelle Calédonie et îles Wallis et Futuna Tribunal de première instance de Noumea Section de Mata-Utu	Nouvelle Calédonie îles Wallis et Futuna
Cour d'appel de Papeete	Polynésie française	Polynésie française Tribunal de première instance de Papeete. Section de Raiatea Section Nuku-Hiva	Polynésie française îles sous le Vent îles Marquises

La création de Cours d'assises de type métropolitain, prévu par le projet de loi précédemment évoqué, n'a pu se concrétiser. De telle sorte qu'en Nouvelle-Calédonie, il existe une Cour d'assises qui ne comporte pas 9 jurés mais seulement 4 assesseurs. En Polynésie française, la Cour criminelle dont la composition est réglée par un décret du 21 novembre 1933 comprend trois magistrats et quatre assesseurs, mais la situation y est devenue très préoccupante avec le blocage du fonctionnement de la juridiction criminelle, laquelle refuse désormais de siéger en raison du maintien de fait de son statut.

Il convient enfin d'indiquer que dans les îles Wallis et Futuna il subsiste une juridiction de droit local en sus de la juridiction de droit commun. La juridiction de droit local est compétente pour les contestations entre les citoyens ayant gardé leur statut personnel et pour les litiges portant sur des biens régis par la coutume.

En ce qui concerne les tribunaux administratifs, leur création éventuelle fait l'objet d'une réflexion. Dans un premier temps, ils pourraient être composés d'un président appartenant au corps des conseillers de tribunaux administratifs, les autres membres et le commissaire du Gouvernement étant des juges judiciaires.

Cette création s'accompagnerait d'une extension de compétence incluant en particulier le recours pour excès de pouvoir.

#### D. - Les effectifs de magistrats dans les territoires d'outre-mer

L'effectif budgétaire des magistrats des juridictions ayant leur siège dans les territoires d'outre-mer et le nombre des emplois vacants ressortent du tableau ci-après.

En 1982, il est envisagé de créer au tribunal de première instance de Nouméa un deuxième poste de vice-président et de transformer l'un des 3 postes de substitut en poste de premier substitut.

EFFECTIFS DES MAGISTRATS DES JURIDICTIONS  
DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Territoires	Effectifs budgétaires 1981		Emplois vacants au 25-11-1981	
	Cour d'appel	Tribunal de première instance et sections	Cour d'appel	Tribunal de première instance
Nouvelle-Calédonie	8	12	0	0
Wallis et Futuna		Section Mata-Utu 1		0
Polynésie française	6	13	0	1
		Section Raiatea 1		0
		Section Nuku-Hiva 1		0

## **VI. - LES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES**

### **A. - L'adaptation du régime communal**

L'adaptation du Code des communes aux communes des territoires d'outre-mer est une œuvre de longue haleine compte tenu de la complexité de la matière.

La loi n° 77-747 du 8 juillet 1977 pour la Nouvelle-Calédonie et, pour la Polynésie française, la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 ont étendu les Livres I et II du Code de l'administration communale, ces deux textes ayant reçu leurs décrets d'application en 1979 et 1980.

Les deux autres textes qui devaient achever cette réforme ont été examinés par l'Assemblée Nationale et le Sénat, mais sont demeurés en instance sur le Bureau de l'Assemblée Nationale.

Aujourd'hui, le Parlement se trouve saisi du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

L'Assemblée Nationale a inséré dans ce projet de loi une disposition additionnelle, l'article 13 bis, renvoyant à une loi ultérieure le soin d'étendre aux communes des territoires d'outre-mer les dispositions du Titre premier sur les droits et libertés des communes.

Sur ce point, le Sénat a adopté un amendement présenté par la commission des Lois à l'initiative de M. Daniel MILLAUD et de votre Rapporteur.

Cet amendement consacre la nécessité constitutionnelle de la consultation préalable des assemblées territoriales intéressées. Ainsi, chaque territoire pourra bénéficier de dispositions spécifiques tenant compte des réalités locales.

Mais il est également souhaitable que le Parlement examine prochainement le problème des services communaux ainsi que la situation du personnel communal pour lui accorder des garanties équivalentes à celles de la fonction publique ; un effort particulier devra être notamment consenti en matière de formation.

**B. - Les concours  
aux communes et groupements de communes**

**1. - La dotation globale de fonctionnement**

Par les lois n° 69-5 du 3 janvier 1969 et n° 71-1028 du 24 décembre 1971, relatives à la création et à l'organisation des communes dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, les anciennes collectivités locales de droit local - municipalités en Nouvelle-Calédonie et districts en Polynésie française - ont été transformées en communes de droit commun, collectivités territoriales de la République.

Leur autonomie financière a été assurée par la création d'un fonds intercommunal de péréquation alimenté par un prélèvement sur le budget territorial.

Depuis lors et parallèlement aux lois intervenues en 1977 leur rendant applicables certaines dispositions du Code des communes, les communes des territoires d'outre-mer ont bénéficié de l'institution de la dotation globale de fonctionnement. L'article 15 de la loi du 3 janvier 1979 prévoit à ce titre un régime particulier leur attribuant une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers, évaluée selon des critères essentiellement démographiques.

De 1980 à 1981, les montants par territoire correspondant à la quote-part de dotation globale de fonctionnement ont évolué de la façon suivante :

(en milliers de F)

	1980	1981	Variation en %
Nouvelle-Calédonie	44 200	60 632	+ 37,1 %
Polynésie française	45 600	62 520	+ 37,1 %
Wallis et Futuna	1 000	4 183	+ 39,4 %

L'accroissement important que l'on peut constater en 1981 résulte en partie de la majoration de 10 % du quantum de la population, introduite par la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980.

La répartition interne de la dotation entre les communes a été effectuée selon des critères propres à chaque territoire.

Pour ce qui concerne la dotation destinée aux communes de Nouvelle-Calédonie, 15 % de son montant a été attribuée au prorata de la capacité financière de chaque commune et 85 % à l'aide d'un faisceau d'indicateurs combinant la longueur totale de la voirie communale, la superficie de la commune, le nombre d'enfants scolarisés en pré-élémentaire et en primaire et la distance séparant chaque commune du chef-lieu du territoire.

Le tableau ci-après retrace les résultats de cette répartition en 1981 ainsi que le montant du versement en faveur des communes correspondant au reliquat comptable de l'exercice 1980 ventilé à raison du nombre d'instituteurs. Cette dernière disposition est en effet la conséquence de l'amendement adopté par le Sénat sur la proposition de votre Commission qui visait, lors de la discussion du projet de loi complétant la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, à rendre applicables aux territoires d'outre-mer les modalités de réutilisation du reliquat comptable de la D.G.F. sur l'exercice 1980.

**DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT 1981**  
Communes de Nouvelle-Calédonie

Communes de Nouvelle-Calédonie	D.G.F. 1981 CFP	Dotation spéciale proportionnelle au nombre d'instituteurs CFP (reliquat DGF 1980)
- Belep .....	6.647.748	—
- Boulouparis .....	11.695.108	117.810
- Bourail .....	38.350.987	247.710
- Canala .....	45.777.892	366.520
- Dumbéa .....	30.537.498	575.960
- Farino .....	4.413.768	—
- Hienghène .....	25.228.553	157.080
- Houaïlou .....	38.789.824	405.790
- Ile des Pins .....	11.788.396	—
- Kaala-Gomen .....	22.499.459	143.990
- Koné .....	22.078.665	261.800
- Koumac .....	20.492.563	235.620
- La Foa .....	24.367.505	183.260
- Lifou .....	69.707.880	1.060.290
- Marc .....	35.424.824	667.590
- Moindou .....	9.674.126	52.360
- Mont-Dore .....	79.717.905	1.230.460
- Nouméa .....	310.380.455	6.257.020
- Ouegoa .....	21.812.306	78.540
- Ouvea .....	26.448.004	183.260
- Païta .....	31.850.586	235.620
- Poindimie .....	31.261.284	222.530
- Ponérihouen .....	23.068.963	143.990
- Pouébo .....	15.561.381	91.630
- Pouembout .....	16.667.744	91.630
- Poum .....	13.122.386	78.540
- Poya .....	26.721.325	301.070
- Sarramea .....	4.580.082	52.360
- Thio .....	30.687.358	157.080
- Touho .....	13.150.643	78.540
- Voh .....	25.779.817	170.170
- Yaté .....	14.120.546	143.990
en CFP .....	1.102.405.581	13.993.210
(en FF) .....	(60.632.305)	(769.680)

S'agissant de la dotation versée aux communes de Polynésie française, 85 % du montant de la quote-part ont été répartis entre les communes, à raison de :

- 7/10<sup>e</sup> en fonction de la population communale ;
- 1/10<sup>e</sup> en fonction de l'éloignement de la commune du chef-lieu du territoire ;
- 1/10<sup>e</sup> en fonction du nombre d'îles habitées et du nombre de communes associées pondéré par leur superficie ;
- 1/10<sup>e</sup> en fonction du nombre de points attribués à chaque commune en fonction de sa population.

La dotation globale de fonctionnement, allouée en 1981 aux communes de Polynésie française a été répartie comme suit :

**DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT  
1981**

**Communes de  
Polynésie française**

ARUE	43.310.462
FAAA	147.167.585
HITIAA O TE RA	29.824.516
MAHINA	49.643.533
MOOREA - MAIAO	41.113.034
PAEA	44.853.969
PAPARA	27.548.782
PAPETE	157.290.715
PIRAF	98.739.064
PUNAAUIA	64.222.656
TAIRAPU-EST	27.495.887
TAIRAPU-OUEST	19.755.256
TEVA LUTA	23.693.990
BORA BORA	20.293.444
HUAHINE	22.955.301
MAUPITI	7.109.287
TAHAA	31.189.589
TAPUTA PUATEA	19.683.230
TUMARAA	14.448.483
UTUROA	20.048.011
RAIVAVAE	9.745.392
RAPA	6.142.728
RIMATARA	8.562.653
RURUTU	12.352.819
TUBUAI	13.933.147
FATU HIVA	6.169.801
HIVA OA	11.598.087
NUKU HIVA	12.549.149
TAHUATA	6.615.809
UA HUKA	5.993.359
UA POU	12.340.499
ANAA	6.797.618
ARUTUA	7.518.984
FAKARAVA	7.394.118
FANGATAU	5.564.854
GAMBIER	6.993.860
HAO	10.015.284
HIKUERU	5.804.539
MAKEMC	7.416.292
MANIHI	6.010.861
NAPUKA	6.363.747
NUKU TAVAKI	5.668.013
PUKA PUKA	4.657.672
RANGIROA	12.363.136
REAO	6.613.706
TAKAROA	6.273.192
TATAKOTO	4.824.312
TURFIA	4.785.102
	en CFP 1 136 735 527
	(en FF) (62 520 454 )

Enfin, le monde de répartition utilisé pour la dotation aux circonscriptions des Iles Wallis et Futuna obéit aux règles suivantes :

- 60 % de son montant proportionnellement à la population ;
- 20 % proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés en pré-élémentaire et en primaire ;
- 10 % proportionnellement à la superficie de chaque circonscription ;
- 10 % proportionnellement à la capacité financière de chaque circonscription.

Ainsi, en 1981, les circonscriptions de Wallis et Futuna ont bénéficié des dotations suivantes (CFP) :

UVEA .....	45 659 863
ALO .....	16 983 180
SIGAVE .....	<u>13 414 029</u>
TOTAL .....	76 057 072 CFP,
soit .....	4 183 139 FF

L'attribution de la dotation globale de fonctionnement constitue un apport appréciable pour les budgets des communes des territoires d'outre-mer qui, soulignons-le, n'étaient pas abondés par le versement représentatif de la taxe sur les salaires. Elle permet de rééquilibrer la structure des recettes communales qui faisait une place très importante au fonds intercommunal de péréquation, reflet de l'effort de solidarité interne des territoires.

## 2. - *Les finances communales*

Une première constatation s'impose : les budgets communaux ne représentent qu'une fraction modérée des dépenses publiques engagées par les institutions territoriales (33 % en Nouvelle-Calédonie et 26 % en Polynésie française).

La seconde constatation tient au caractère relativement satisfaisant de l'équilibre financier des budgets communaux.

Dans les deux territoires, la dotation du Fonds intercommunal représente encore plus de la moitié des recettes de fonctionnement des

communes, la dotation globale de fonctionnement intervenant à hauteur de 20 à 25 % de ces mêmes recettes de fonctionnement, et la fiscalité à environ 10 %.

Le financement des dépenses d'investissement repose désormais davantage sur l'autofinancement dans les deux territoires (près du cinquième des recettes d'investissement). En revanche, le recours à l'emprunt est plus important en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française (respectivement 56 % et 30 % des recettes d'investissement). A l'inverse, les dotations du Fonds intercommunal de péréquation sont d'un montant relatif plus élevé en Polynésie (36 % contre 5 %). Enfin, les subventions de l'Etat concourent dans une proportion sensiblement équivalente (10 % en Polynésie, 18 % en Nouvelle-Calédonie) au financement des investissements communaux.

Il convient de noter que les ressources consacrées à l'investissement dans les budgets communaux atteignent environ 40 % du montant total du budget, soit un taux relativement satisfaisant. Il est probable que l'augmentation constatée de la dotation globale de fonctionnement permettra, en particulier en Nouvelle-Calédonie, aux élus locaux de libérer une partie des ressources communales provenant du Fonds intercommunal de péréquation pour les affecter à la couverture des opérations d'investissement.

### **3. - *La dotation globale d'équipement***

Au cours du débat sur la décentralisation, le Sénat a repris l'essentiel de ses propositions antérieures sur la dotation globale d'équipement.

A la suite d'un amendement déposé par notre collègue Daniel MILLAUD et votre Rapporteur, la dotation globale d'équipement a été étendue aux communes des territoires d'outre-mer.

La dotation globale d'équipement conserve le caractère évolutif que le Sénat avait entendu lui donner en la faisant varier chaque année dans les mêmes conditions que les investissements des administrations publiques.

Sa répartition entre les communes tient compte de la population communale, du nombre de logements construits durant les trois dernières années, du nombre d'enfants scolarisés, de la longueur de la

voirie rurale, urbaine ou autre, classée dans le domaine communal, et du potentiel fiscal communal par habitant, lorsqu'il est inférieur à la moyenne nationale.

**La dotation globale d'équipement peut être affectée, en tout ou partie, à des travaux dont la réalisation est prévue au cours d'un exercice ultérieur. La faculté est également offerte au conseil municipal de décider le reversement de la dotation, soit à un organisme intercommunal, soit à une autre commune, moyennant un contrat permettant une compensation par l'intermédiaire de travaux ou d'un versement ultérieur.**

Enfin, outre la dotation globale d'équipement, des subventions d'investissement spécifiques pourront être accordées par l'Etat, sans que l'ensemble de ces subventions puisse excéder 30 % de la dotation globale d'équipement versée à l'ensemble des communes.

### **C. - Les compensations financières et allègements de charges**

Les communes des territoires d'outre-mer bénéficieront des mesures à incidence financière contenues dans le projet de loi de décentralisation, en cours de discussion.

L'article 91, tel qu'il a été adopté par le Sénat, dispose en effet que les transferts de charges prévus par le projet s'appliquent aux communes des territoires d'outre-mer. Les dotations budgétaires correspondant à l'allègement des charges des collectivités locales sont inscrites dans le projet de loi de finances et atteignent, pour l'ensemble des collectivités en cause, près de 2 milliards de francs.

Quatre domaines sont ainsi concernés :

— la *culture* avec une dotation culturelle spéciale comprenant deux fractions : l'une représentant 70 % de la dotation pour atténuer la charge résultant de l'action culturelle des collectivités territoriales, l'autre, représentant 30 % de la dotation, constitue un fonds spécial de développement culturel ;

— la *justice* avec une dotation destinée à compenser les dépenses supportées par les collectivités locales au titre du service public de la justice, ainsi que la charge du remboursement des emprunts souscrits pour la construction ou la rénovation de bâtiments judiciaires, lorsque ces opérations sont entreprises dans le cadre de programmes d'équipement définis en accord avec l'Etat ;

— la *police* avec la suppression des contributions communales aux dépenses de police dans les communes où a été instituée une police d'Etat ;

— L'*enseignement* avec une dotation spéciale atténuant la charge supportée par les communes pour le logement des instituteurs. Sa répartition est fondée sur le nombre d'instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune. Le Sénat a décidé que son montant initial, égal au tiers du montant moyen des indemnités représentatives de logement, augmenterait à raison d'un sixième supplémentaire par an.

**AUDITION DE M. Henri EMMANUELLI,*****Secrétaire d'Etat chargé des Départements  
et des Territoires d'outre-mer***

La commission a procédé à l'audition de M. Henri EMMANUELLI, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer.

En réponse à M. Lionel CHERRIER, rapporteur, M. EMMANUELLI a indiqué qu'il n'était pas opposé à une évolution du statut des Territoires d'outre-mer, dans la mesure où elle répondrait aux aspirations qui sont exprimées ; il a confirmé qu'un groupe de travail comprenant des représentants de l'Etat et du territoire de Polynésie française s'était déjà réuni à Paris à cet effet.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, M. EMMANUELLI a observé que, si la situation s'était récemment radicalisée, la revendication « indépendantiste » s'est développée depuis quelques années déjà et en particulier depuis 1979 ; il a néanmoins constaté qu'il n'existe pas, dans le territoire, de majorité pour l'indépendance.

En réponse à M. Paul PILLET, le Secrétariat d'Etat a estimé que la réforme foncière piétinait et que, dans la mesure où la mise en place de réformes uniquement économiques et sociales ne suffisait plus, était devenu nécessaire d'apporter une réponse politique à la situation de la Nouvelle-Calédonie.

Il a enfin réaffirmé son souci de faire diminuer les tensions et son souhait de voir créer les conditions nécessaires pour que la Nouvelle-Calédonie, dans le cadre du droit et de la négociation, puisse elle-même déterminer son avenir.

## **CONCLUSION**

A la suite de l'exposé de son rapporteur, compte tenu du fait qu'elle n'avait pas encore eu connaissance des réformes envisagées par le Gouvernement, et en raison de l'incertitude qui en résulte, votre Commission des Lois ne peut que s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits des Territoires d'Outre-Mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 1982.