

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET NOUVELLE-CALÉDONIE

Par M. Jean-Jacques HYEST,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	5
I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE	6
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	6
B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES TERRITOIRES	7
II. LA SITUATION DE CHAQUE TERRITOIRE	8
A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE	8
1. <i>Le fonctionnement des nouvelles institutions</i>	8
a) Le fonctionnement du gouvernement : le défi de la collégialité	8
b) Le succès des lois du pays :	9
c) Le retard dans le versement des dotations compensant les charges liées aux transferts de compétences	10
2. <i>La poursuite de la politique de rééquilibrage</i>	11
a) Le dossier minier au cœur du processus de rééquilibrage voulu par l'Accord de Nouméa	11
b) Une politique contractuelle toujours active	12
3. <i>L'évolution de la délinquance et de l'immigration clandestine</i>	14
a) L'évolution de la délinquance et la situation des établissements pénitentiaires	14
(1) Une progression brutale de la délinquance en 2001	14
(2) La situation des établissements pénitentiaires	17
b) L'immigration clandestine :	18
4. <i>Les moyens et l'activité des juridictions</i>	19
(1) Les juridictions de l'ordre judiciaire	19
(2) La juridiction administrative	20
B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	21
1. <i>Les évolutions institutionnelles et politiques</i>	21
a) 2002 : une opposition non indépendantiste décapitée et la modification du mode de scrutin municipal	21
(1) La disparition accidentelle des chefs de file de l'opposition non indépendantiste	21
(2) La modification du mode de scrutin municipal	22
b) Des procédures novatrices du statut de 1996 largement utilisées en attendant l'avènement d'une autonomie encore plus avancée dans un cadre constitutionnel rénové	22
2. <i>Les concours financiers de l'État au développement de la Polynésie française</i>	25
a) La politique contractuelle	25
b) La convention pour le développement de l'autonomie économique de la Polynésie française	26
3. <i>L'évolution de la délinquance et la situation des établissements pénitentiaires</i>	29
a) L'évolution de la délinquance	29
b) La situation des établissements pénitentiaires	31
c) Les moyens et l'activité des juridictions	33
(1) Les juridictions judiciaires	33
(2) La juridiction administrative	35

(3) La juridiction financière.....	36
C. WALLIS ET FUTUNA	37
1. <i>La stabilité de la situation politique et institutionnelle et la poursuite de la politique contractuelle en faveur du développement</i>	37
2. <i>L'accord particulier devant régir les relations entre la Nouvelle-Calédonie et le territoire des îles Wallis-et-Futuna</i>	39
D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (T.A.A.F.)	40
III. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE SUR LE PLAN NORMATIF	41
A. L'APPLICATION DES LOIS RELATIVES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LES RÉFORMES EN SUSPENS.....	42
1. <i>L'application des lois relatives aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie</i>	42
2. <i>Des réformes en cours et à venir</i>	43
B. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DANS LEURS LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE.....	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 27 novembre 2002 sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyst, les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie par le projet de loi de finances pour 2003.

Après avoir rappelé les principales orientations de l'effort budgétaire consenti à ces collectivités dans le projet de loi de finances par le ministère de l'outre-mer et plus largement par les autres ministères contributeurs, le rapporteur a souligné que le prochain budget devrait tenir compte de la révision constitutionnelle en cours reclassant les différentes collectivités situées outre-mer au sein de deux catégories, celles soumises au principe de l'assimilation législative et celles régies totalement ou partiellement par le principe de la spécialité législative, et consacrant la disparition de la catégorie constitutionnelle actuelle des territoires d'outre-mer. Puis il a dressé un bilan du fonctionnement institutionnel des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de leur situation policière et judiciaire respective, avant de se féliciter de l'aboutissement de la révision du statut d'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne par l'adoption d'une nouvelle décision d'association le 27 novembre 2001.

La commission des Lois a donné un avis favorable sur les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie par le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2003.

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année à pareille époque, l'examen du projet de loi de finances fournit l'occasion à votre commission des Lois, dans les domaines relevant de sa compétence, de dresser un bilan de la situation des collectivités situées outre-mer et régies par le principe de la spécialité législative que sont la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna et le territoire des Terres australes et antarctiques françaises.

Votre commission observait l'an passé qu'après l'accès de la Nouvelle-Calédonie à un statut constitutionnel propre défini au titre XIII, la catégorie juridique des territoires d'outre-mer était en sursis. Ce sursis voit désormais son terme proche puisque la réforme constitutionnelle en cours d'examen, dont l'aboutissement est prévu pour la fin de l'année, consacre une nouvelle catégorie juridique, celle des collectivités d'outre-mer qui se substitue à la catégorie des territoires d'outre-mer. Cette nouvelle catégorie regrouperait désormais non seulement la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna mais également Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ; les Terres australes et antarctiques françaises en seraient en revanche exclues. Le nouveau cadre constitutionnel de l'article 74 concernerait ainsi dorénavant les collectivités situées outre-mer, disposant d'une assemblée délibérante et partiellement ou pleinement régies par le principe de la spécialité législative.

Cette rationalisation du cadre constitutionnel consacré à l'outre-mer, caractérisé par la souplesse et la modularité pour une meilleure adaptation statutaire à la diversité des situations, devrait déboucher sur un vaste mouvement de modernisation statutaire qui concernerait à brève échéance la Polynésie française.

Parallèlement, la réforme constitutionnelle prévoit de faciliter l'actualisation du droit applicable outre-mer en instaurant une procédure

d'habilitation permanente du Gouvernement à y procéder par voie d'ordonnances. Votre commission des Lois ne peut que se féliciter d'une telle initiative tout en soulignant la nécessité d'une ratification desdites ordonnances afin d'éviter une complexification de l'ordonnement juridique applicable outre-mer, qui serait préjudiciable à la sécurité juridique.

Après avoir retracé les grandes lignes de l'effort financier consenti par l'État, et plus spécifiquement par le budget du ministère de l'Outre-mer, au bénéfice de ces collectivités (I), le présent avis présentera une analyse de la situation de chacune d'elles centrée sur la pratique institutionnelle et les caractéristiques de l'activité judiciaire (II) ainsi que les avancées normatives et l'évolution du cadre d'association liant ces collectivités à l'Union européenne (III).

I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Selon le "jaune" annexé au projet de loi de finances pour 2003, les crédits alloués aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie **dans le budget de l'État** au titre des dépenses ordinaires et des crédits de paiement (y compris les crédits non répartis et le coût de gestion des services métropolitains) s'élèvent au total à un peu plus de 1,852 milliard d'euros contre un peu plus de 1,789 milliard d'euros dans le budget initial pour 2002, soit une progression de 3,4 % équivalente à celle enregistrée en 2002 par rapport à l'année précédente.

Les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie **dans le budget du ministère de l'outre-mer** s'élèvent à près de 228 millions d'euros, soit une progression de 3,9 % par rapport à l'année précédente, alors que ce budget augmente globalement de 0,56 % et 1,5 % à structure constante. Ces crédits représentent 21 % du montant global du budget 2003 de ce ministère qui s'élève à 1,084 milliard d'euros.

Cette part des crédits du ministère de l'outre-mer bénéficiant aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie ne représente qu'une fraction de l'effort global consenti par le budget de l'État en faveur de ces collectivités, fraction évaluée à près de 12,3 %. Trois autres ministères, en effet, contribuent fortement à cet effort : le ministère de l'éducation nationale (39,7 %), le ministère de la défense (13,9 %) et le ministère de l'intérieur (7,6 %). La contribution du ministère de la justice s'élève quant à elle à 1,66 %.

B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES TERRITOIRES

La répartition des crédits entre les trois territoires et la Nouvelle-Calédonie dans le budget de l'outre-mer, conformément aux données inscrites dans le "jaune", indique le montant des dépenses ordinaires et des crédits de paiement affectés à chacun, hors crédits non répartis (9,609 millions d'euros) et crédits correspondant au coût de gestion des services métropolitains (8,879 millions d'euros).

Le budget 2003 met l'accent sur le soutien au développement économique et social de Wallis-et-Futuna avec l'instauration d'un passeport mobilité au bénéfice des jeunes, la mise en œuvre d'une convention de développement (2,5 M€) venant abonder la politique contractuelle et le versement d'une enveloppe de 420.000 € affectée à l'amélioration de la desserte inter-îles.

AFFECTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

(hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)

Collectivité	2002	2003
	<i>En millions d'euros</i>	<i>En millions d'euros</i>
Nouvelle-Calédonie	147,328	144,774
Polynésie française	46,782	47,422
Wallis-et-Futuna	8,338	9,298
T.A.A.F.	6,932	7,591
TOTAL	209,38	209,085

VENTILATION PAR TERRITOIRE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL CONSACRÉ AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

(hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)

Collectivité	2002	2003
	<i>En millions d'euros</i>	<i>En millions d'euros</i>
Nouvelle-Calédonie	776,157	776,291
Polynésie française	896,537	936,142
Wallis-et-Futuna	69,358	72,053
T.A.A.F.	25,582	26,846
TOTAL	1.767,634	1.811,332

Comme les années précédentes, l'effort consenti par l'ensemble des ministères en faveur de ces collectivités bénéficie en premier lieu à la Polynésie française.

II. LA SITUATION DE CHAQUE TERRITOIRE

A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Au-delà du bilan institutionnel qui peut être dressé, votre commission des Lois fera le point de l'évolution de la délinquance et de l'activité des juridictions en Nouvelle-Calédonie, sujets qui relèvent de sa compétence.

1. Le fonctionnement des nouvelles institutions

a) Le fonctionnement du gouvernement : le défi de la collégialité

Après une période difficile marquée par des interprétations divergentes de la notion de collégialité devant caractériser le mode de fonctionnement du gouvernement selon l'Accord de Nouméa et la contestation par le FLNKS de la composition même du gouvernement dont la vice-présidence avait été attribuée initialement à un membre de la FCCI (Fédération des comités de coordination indépendantistes), le fonctionnement du gouvernement s'est progressivement normalisé.

La première réunion du comité des signataires de l'Accord de Nouméa en mai 2000 a permis à chacun d'exposer sa conception de la collégialité et les partenaires se sont accordés sur la nécessité d'entretenir un dialogue politique plus constant, de trouver un mode de fonctionnement permettant l'association de tous aux décisions et de chercher à rapprocher les points de vue exprimant une solidarité gouvernementale.

Le nouveau gouvernement constitué le 3 avril 2001 après la démission de M. Jean Lèques qui présidait le premier est constitué de onze membres. Présidé par M. Pierre Frogier, député RPCR de la Nouvelle-Calédonie, la vice-présidence a cette fois été attribuée à Mme Eperi Dewé Gorodey, membre du FLNKS-Palika. Ces péripéties ont permis de vérifier le bon fonctionnement des dispositions figurant sous les articles 108 et suivants de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Une **deuxième réunion du comité des signataires** de l'Accord de Nouméa a eu lieu le **22 janvier 2002** et les partenaires ont exprimé leur volonté de poursuivre le travail engagé en recherchant le consensus.

Cependant, un **remaniement** est intervenu au cours de l'**été 2002** à la suite de la décision de mettre fin aux fonctions de l'un des membres du gouvernement chargé du secteur des affaires coutumières, M. Raphaël Mapou,

un des chefs de file de la FCCI qui avait pris des positions politiques opposées à celles de la coalition RPCR-FCCI. Après ce remaniement, le gouvernement est composé de 7 RPCR, 3 FLNKS et 1 FCCI.

Cette crise a eu pour conséquence de faire perdre à la coalition la majorité absolue au congrès, l'éviction de M. Raphaël Mapou du gouvernement ayant entraîné la sécession de deux des quatre élus FCCI.

Autre tribulation à laquelle le gouvernement a dû faire face : une polémique qui s'est engagée au début du mois d'octobre sur l'installation du gouvernement dans de nouveaux locaux jugés par ses trois membres indépendantistes trop proches du siège de la province Sud à majorité RPCR.

Enfin, le congrès de la Nouvelle-Calédonie aura le **28 novembre** prochain à **élire un nouveau gouvernement** en application de l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 **du fait de la démission d'un de ses membres indépendantistes**, M. Gérald Cortot, et de ses suivants de liste.

Ainsi, les dissensions affectant la coalition et les divisions qui s'exacerbent au sein du mouvement indépendantiste ne contribuent pas à un fonctionnement optimal du gouvernement collégial.

b) Le succès des lois du pays :

Le régime juridique des lois du pays, une des principales novations du nouveau statut, est défini par les articles 99 à 107 de la loi organique du 19 mars 1999.

Depuis la mise en place des nouvelles institutions, **vingt-deux lois du pays** ont été adoptées dont une en 1999, quatre en 2000, neuf en 2001 et **sept en 2002** à ce jour. Rappelons qu'**une seule** a été **déférée** au Conseil constitutionnel, la saisine émanant de M. Robert Xowié, président de la province des Iles Loyauté ayant été rejetée ; il s'agit de la loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services devenue la loi du pays n° 2000-002 du 14 février 2000. Les autres lois du pays ont fait l'objet d'un avis favorable du Conseil d'État préalablement à leur examen par le congrès. Elles sont essentiellement intervenues en matière de **fiscalité**, de **droit du travail**, de **protection sociale** ou pour **encourager les investissements dans le secteur minier**.

Les lois du pays promulguées depuis le mois de décembre 2001 sont les suivantes :

- loi du pays n° 2001-013 du 31 décembre 2001 instituant une taxe de solidarité sur les services affectée à la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie au titre du financement de la protection sociale. Cette loi

du pays a fait l'objet d'une seconde lecture en application des dispositions de l'article 103 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

- loi du pays n° 2001-014 du 31 décembre 2001 instituant une taxe sur les alcools et les tabacs en faveur du secteur sanitaire et social ;

- loi du pays n° 2002-015 du 9 janvier 2002 relative à la taxe provinciale sur les nuitées des établissements hôteliers ;

- loi du pays n° 2002-016 du 11 janvier 2002 relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie ;

- loi du pays n° 2002-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces ;

- loi du pays n° 2002-018 du 16 avril 2002 relative au régime de stabilité fiscale des entreprises du secteur métallurgique et minier ;

- loi du pays n° 2002-019 du 29 avril 2002 instituant un dispositif d'encouragement à l'investissement et portant diverses mesures d'ordre fiscal ;

- loi du pays n° 2002-020 du 6 août 2002 portant diverses dispositions d'ordre social ;

- loi du pays n° 2002-21 du 20 septembre 2002 relative aux règles applicables aux entreprises établies hors de la Nouvelle-Calédonie y effectuant une prestation de services avec du personnel salarié et modifiant l'ordonnance modifiée n° 85-1181 du 13 novembre 1985 relative aux principes directeurs du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et du tribunal du travail en Nouvelle-Calédonie.

c) Le retard dans le versement des dotations compensant les charges liées aux transferts de compétences

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit le transfert des services ou parties de services de l'État chargés de la mise en œuvre d'une compétence attribuée à la Nouvelle-Calédonie et crée une **commission consultative d'évaluation des charges**. La composition et les règles de fonctionnement de cette commission ont été précisées par un **décret n° 2000-365 promulgué seulement le 26 avril 2000**. Elle est présidée par le président de la chambre territoriale des comptes de Nouméa et est composée à parité de représentants de l'État et de représentants des collectivités locales, soit douze membres au total. Elle est chargée de donner un avis préalable sur la compensation financière par l'État des transferts de compétences. **Elle a commencé à se réunir à compter seulement du 6 février 2001.**

Le décret n° 2000-804 du 24 août 2000 relatif à la date et aux modalités de transfert à la Nouvelle-Calédonie des services de l'Etat chargés de la mise en œuvre des compétences transférées par la loi organique précise que ce transfert ne prend effet qu'après approbation d'une convention. **Trois conventions** ont ainsi été **signées** concernant les services du vice-rectorat, de l'inspection du travail et du commerce extérieur, deux d'entre elles ayant été approuvées par arrêté. Restent les services des mines et de l'énergie dont le transfert devrait également donner lieu à une convention mais, selon la réponse faite à votre rapporteur, *« aucune information n'a pu être obtenue concernant le service des mines »*.

Alors que l'annuité provisionnée en 2000 n'a pas été versée faute de transfert effectif, les crédits prévus pour 2001 ont été engagés au vu de la convention du commerce extérieur signée le 19 décembre 2001. La dotation globale de compensation au titre des services pour l'exercice 2002 sera versée au *prorata temporis* dans l'hypothèse de l'achèvement des procédures de transfert. Elle est estimée pour une année pleine à 2.320.537 €.

2. La poursuite de la politique de rééquilibrage

a) *Le dossier minier au cœur du processus de rééquilibrage voulu par l'Accord de Nouméa*

Rappelons que le FLNKS avait fait du règlement de la question minière une condition essentielle de sa participation aux négociations politiques qui ont abouti à l'Accord de Nouméa et au nouveau statut. Afin de favoriser le rééquilibrage économique au profit de la **province Nord**, il souhaitait, grâce à l'acquisition par voie d'échange avec la SLN (Société Le Nickel) d'un domaine minier d'une importance suffisante, permettre la réalisation d'une usine métallurgique dans cette province.

En application d'un accord conclu le 17 juillet 2000, 30 % du capital de la SLN et 8 % de la société Eramet ont été transférés à la STCPI (société territoriale calédonienne de participation industrielle), spécialement créée à cet effet. Cette société permet ainsi aux institutions de la Nouvelle-Calédonie de participer aux structures de décision d'Eramet et de la SLN et de recevoir une part des profits dégagés par l'exploitation du nickel. L'accord stipule que *« pour manifester la volonté politique de rééquilibrage »*, la province Sud, où sont concentrées les richesses de l'île et où est implantée la seule usine métallurgique de l'archipel, ne percevra que 25 % des dividendes distribués par la STCPI, 50 % revenant à la province Nord et 25 % à la province des îles Loyauté. Le texte souligne que *« cet accord constitue une première étape dans la mise en œuvre du volet économique de l'Accord de Nouméa et s'inscrit dans l'objectif de rééquilibrage »*.

L'industrie du nickel, la Nouvelle-Calédonie étant le troisième producteur mondial de ce minerai, constitue de loin le plus puissant moteur de l'économie calédonienne. Plusieurs **projets** sont **en cours** :

- le **projet d'usine du Nord** conduit par la société Falconbridge et la SMSP (société minière du Pacifique Sud) est encore en phase d'études. La finalisation de ces études de faisabilité devrait intervenir en 2003 pour une **prise de décision début 2004**. Elles se déroulent avec une légère avance sur le calendrier résultant des conventions d'échange des massifs de Poum et Koniambo ;

- le **projet d'exploitation du massif minier de Tiebaghi** par la SLN **en province Nord**, qui permettra à celle-ci de majorer d'environ 20 % sa capacité de production de métal à Doniambo. L'exploitation de ce nouveau massif devrait créer environ 200 emplois dans cette province et ce projet a fait l'objet d'une aide fiscale ;

- le **projet d'exploitation** par la société canadienne INCO d'un important **gisement de latérites situé à Goro, en province Sud**. Cette usine produirait également du cobalt selon un nouveau procédé d'extraction par acide sulfurique. Représentant un volume d'investissement considérable (1,5 milliard d'euros), ce projet devrait bénéficier d'une aide fiscale de l'Etat, la Nouvelle-Calédonie ayant d'ores et déjà accordé un régime fiscal préférentiel.

Rappelons qu'un **schéma de mise en valeur des ressources minières**, dont l'intervention est prévue par l'article 39 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 avant 2004, est en cours d'élaboration pour fixer les orientations en matière de développement industriel dans une perspective de développement durable.

b) Une politique contractuelle toujours active

L'article 210-1 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit que « *des contrats pluriannuels sont conclus entre l'Etat d'une part, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, d'autre part ; les contrats de développement sont conclus et renouvelés pour une durée de cinq ans* ». En application de ces dispositions, **six contrats de développement** ont été signés **pour la période 2000-2004**, la participation de l'Etat s'élevant à 354,9 millions d'euros, dont 246,45 millions d'euros à la charge du ministère de l'outre-mer :

- un contrat **entre l'État et la province Sud**, signé le 17 novembre 2000 et dont le montant s'élève à 134,79 millions d'euros, l'État prenant en charge 50 % de cette somme ;

- un contrat de développement **entre l'État et la province Nord**, signé le 24 octobre 2000 pour un montant de 149,18 millions d'euros dont 75 % à la charge de l'État ;

- un contrat de développement **entre l'État et la province des Iles Loyauté**, signé le 3 novembre 2000, portant sur un montant de 74,84 millions d'euros dont 71 % à la charge de l'État ;

- un contrat de développement **entre l'État et la Nouvelle-Calédonie**, signé le 7 décembre 2000 pour un montant de 118,87 millions d'euros, la participation de l'État s'élevant à 39,47 millions d'euros soit un tiers ;

- un **contrat de développement État / inter-collectivités**, signé le 2 août 2001 pour un montant de 42,31 millions d'euros dont près de 37 % à la charge de l'État ;

- un **contrat d'agglomération**, signé le 17 novembre 2000 et portant sur un montant de 119,31 d'euros dont près de 40 % à la charge de l'État. Ce contrat concerne les communes de Nouméa, de Paï ta, de Mont-Dore et de Dumbéa.

Enfin, **dix contrats entre l'Etat et une commune** ont été signés en vertu de l'article 3 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : 8 pour la province Nord (Canala, Hienghene, Kone, Ouéga, Poindimié, Pouembout, Poum, Voh) et 2 pour la province Sud (Farino, La Foa).

Au 31 décembre 2001, le taux d'exécution de ces différents contrats était le suivant :

Type de contrat	Part à la charge de l'Etat (millions €)	Montant engagé par l'Etat (millions €)	Taux d'exécution
Etat/Province Sud	67,40	7,32	11 %
Etat/Province Nord	112,52	6,35	6 %
Etat/Iles Loyauté	53,05	9,46	18 %
Etat/Nouvelle-Calédonie	39,47	4,70	12 %
Etat/inter-collectivités	15,78	3,65	23 %
Contrat d'agglomération	47,72	10,30	22 %

3. L'évolution de la délinquance et de l'immigration clandestine

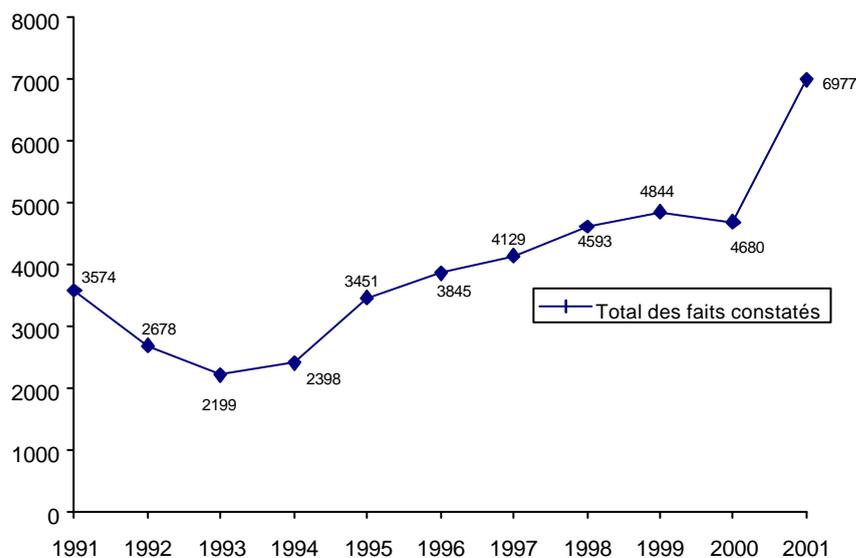
a) L'évolution de la délinquance et la situation des établissements pénitentiaires

(1) Une progression brutale de la délinquance en 2001

Sur la période **1991-2001**, l'ensemble des **crimes et délits** constatés par les services de police en Nouvelle-Calédonie a connu une **forte progression globale** qui n'a cependant pas suivi un cours linéaire puisque après deux années de baisse en 1992 et 1993, le mouvement haussier a repris en 1994 avec ses accélérations comme en 1995 (près de 44 % d'augmentation) et ses paliers comme en 1999 et 2000. L'année **2001** enregistre une **augmentation brutale de près de 50 %** du nombre de faits constatés, celui-ci atteignant le nombre inégalé de 6977.

La délinquance en chiffres sur la période 1990-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total des faits constatés	3574	2678	2199	2398	3451	3845	4129	4593	4844	4680	6977
Évolution en %	+5,5	-25	-17,9	+9	+43,9	+11,4	+7,4	+11,2	+5,5	-3,4	+47,3



La délinquance globale en Nouvelle-Calédonie a augmenté en 2001 de 35,36 % contre 7,69 % en métropole et 3,24 % en moyenne dans les départements d'outre-mer. Le taux de criminalité s'établit à 46 ‰, chiffre bien inférieur à celui enregistré en métropole 68,8 ‰ ainsi qu'à la moyenne des départements d'outre-mer (57,45 ‰). Ce taux varie cependant du simple au quadruple selon la zone : de 81,2 ‰ en zone de compétence police (Nouméa) où est concentrée 64 % de la délinquance générale, il est de 28,61 ‰ en zone de compétence gendarmerie qui regroupe 62 % de la population.

La forte augmentation enregistrée en 2001 s'explique toutefois en partie par le mode de collecte des statistiques : en effet, contrairement aux années précédentes, les dégradations ont été enregistrées dans l'état des crimes et délits et non dans les contraventions. L'incidence de cette différence de comptabilisation statistique n'est cependant estimée qu'à 10 % de la hausse de la délinquance générale. Celle-ci résulte pour l'essentiel de la **forte progression de 49,5 % de la délinquance de voie publique** (vols à main armée, vols avec violence, cambriolages, vols de voitures ou liés à l'automobile, destructions et dégradations de biens publics et privés), soit + 12,5 % en secteur gendarmerie et plus de 100 % à Nouméa alors qu'elle ne dépasse pas 9 % en métropole et 4,37 % pour l'ensemble des départements d'outre-mer.

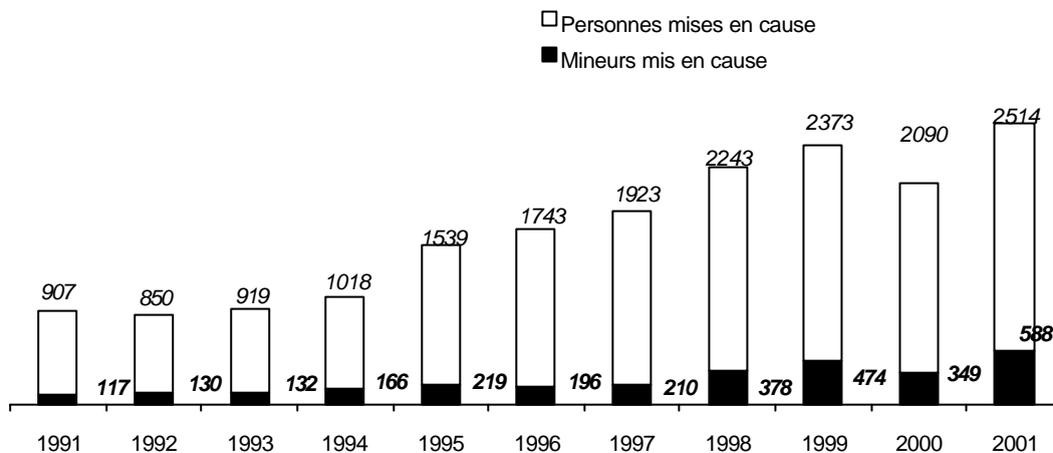
La hausse est particulièrement élevée pour les cambriolages (+ 56 %) et les vols et recels (+ 43 %). Les atteintes aux mœurs, les homicides et les coups et violences volontaires augmentent respectivement de 16 % et 8 %. La part des vols et recels dans la délinquance globale (48,5 %) reste inférieure à la moyenne des départements d'outre-mer et au chiffre métropolitain (62,1 %). Celle de la délinquance financière (10,5 %) dépasse en revanche cette moyenne (6,14 %) et la statistique métropolitaine (9 %). Le nombre de crimes et délits contre les personnes (9 % de la délinquance globale) demeure dans la moyenne des départements d'outre-mer mais supérieur à celui de la métropole (7 %).

Concernant le **taux d'élucidation**, le nombre de personnes mises en cause a progressé en 2001 de 14 % (8 % en zone gendarmerie et 20 % en zone police). Malgré une augmentation des faits élucidés (+ 18 %), le différentiel entre faits constatés et faits élucidés se creuse et, mécaniquement, le taux d'élucidation baisse (49 % en 2000, **39 % en 2001**) tout en se maintenant à un niveau très honorable, bien **supérieur à la moyenne nationale**. La situation apparaît quelque peu décourageante dans la mesure où une activité policière plus intense se traduit *in fine* par des résultats en baisse du fait de la progression plus rapide du nombre de personnes mises en cause.

Près de 23,4 % des personnes mises en cause sont des mineurs, contre 17 % en 2000. La proportion de mineurs mis en cause est pratiquement équivalente à celle enregistrée en métropole. Ceux-ci constituent 52 % des auteurs de cambriolages, 37 % des auteurs de vols à la roulotte et 30 % des auteurs de vols simples.

Évolution du nombre de mineurs mis en cause sur la période 1991-2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Personnes mises en cause	907	850	919	1018	1539	1743	1923	2243	2373	2090	2514
Mineurs mis en cause	117	130	132	166	219	196	210	378	474	349	588
Proportion de mineurs mis en cause (%)	12,9	15,3	14,4	16,3	14,2	11,2	10,9	16,9	20	16,7	23,4



Si la nature de la délinquance calédonienne évolue peu, elle reste particulièrement atypique. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- la délinquance des étrangers est insignifiante (0,5 %) ;
- la délinquance organisée est marginale (4 vols à main armée), les infractions graves à l'encontre des personnes (homicides, vols avec violence) étant souvent commises sous influence d'imprégnation alcoolique et de misère intellectuelle et morale ;
- les agressions à l'encontre des forces de l'ordre sont rares car le respect de l'uniforme est encore présent ;
- le caractère attractif de Nouméa demeure : plus d'un tiers des délinquants sont domiciliés hors de cette zone ;
- la **consommation excessive d'alcool** reste un **fléau majeur** et une des causes principales des dégradations : 4129 personnes ont transité, en 2001, par les cellules de dégrisement des commissariats, soit pour ivresse publique simple, soit en préalable à une procédure judiciaire. Les « ramassages » pour ivresse publique, réalisés en grande partie par la police municipale,

contribuent largement à contenir la délinquance constatée qui reste le plus souvent non préméditée. Enfin, la délinquance routière liée à la consommation d'alcool est importante ;

- la délinquance de voie publique connaît une très forte progression, notamment pour les cambriolages (+ 124 %) et la délinquance acquisitive en général. Cette évolution perceptible depuis plusieurs années doit être interprétée comme reflétant la **perte des valeurs coutumières chez les jeunes mélanésiens**.

(2) La situation des établissements pénitentiaires

Concernant **la population carcérale**, le centre pénitentiaire de Nouméa accueillait 299 détenus au 1^{er} juillet 2002 pour une capacité de 192 places, soit un **taux d'occupation de 155,7 %**.

Le **centre pénitentiaire de Nouméa**, dont la construction remonte à 1850, occupe des bâtiments installés sur une superficie de 20 hectares, dont 6 réservés à la détention. Il fait régulièrement l'objet de travaux d'entretien et de maintenance.

Plusieurs opérations importantes d'équipement ont été menées dans le cadre du schéma directeur de restructuration élaboré en 1995 (cuisine reconstruite en 1997 pour 671 000 € et nouveau quartier réservé aux femmes en 1999 pour 640 000 €). La mise en service de ce nouveau quartier était subordonnée à la construction d'un mur d'enceinte, dont la réalisation a été financée en 2000 à hauteur de 259 000 €, ce qui a permis son ouverture en décembre 2001). L'installation d'une nouvelle station d'épuration est actuellement en cours (305 000 €).

Le **traitement de la surpopulation chronique** de l'établissement constitue la première urgence de l'administration pénitentiaire. Les mesures proposées par la **mission technique menée en juin 2000** visent une capacité théorique à terme de 400 places. La construction d'un centre de semi-liberté d'une soixantaine de places est d'ores et déjà programmée : les études préalables, d'un montant de 295.000 € ont été financées en 2001. Par ailleurs, le centre pénitentiaire doit faire l'objet d'une rénovation en profondeur pour mise aux normes, les études et travaux correspondants devant intervenir dans le cadre d'un schéma pluriannuel.

Les effectifs des **personnels pénitentiaires** en fonction au 1^{er} janvier 2002 en Nouvelle-Calédonie se répartissent de la façon suivante : 1 agent de direction, 5 agents administratifs, 8 agents socio-éducatifs, 1 agent technique et 78 agents de surveillance, soit un **effectif total de 93 agents**.

b) L'immigration clandestine :

L'immigration irrégulière est relativement faible en Nouvelle-Calédonie ; la pression migratoire la plus forte provient du Vanuatu. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est passé de 207 en 1999 et 103 en 2000 à 68 en 2001.

	1996	1997	1998	1999	2000
Voyageurs à l'entrée	195.736	198.643	183.349	195.427	95.066
Voyageurs à la sortie	196.258	199.224	183.524	185.136	95.282
Non admis	11	18	7	3	4
Etrangers en situation irrégulière	20	62	84	207	103
Eloignés (reconduites-expulsions)	3	7	18	11	6

La Nouvelle-Calédonie se caractérise par une action soutenue en matière de lutte contre le travail clandestin : en 2001, vingt procédures judiciaires ont été engagées à l'encontre des employeurs en infraction et de près de cinquante salariés impliqués.

Le débarquement de 110 ressortissants chinois sollicitant l'asile en novembre 1997 a conduit à réformer le **régime juridique** applicable localement en matière de **droit d'asile**. La loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a ainsi étendu la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Cela a permis d'accorder l'asile à une vingtaine de ces ressortissants, les autres voyant leur situation régularisée soit au titre de l'asile territorial, soit à titre humanitaire. Une dizaine ont été rapatriés chez eux à leur demande.

Concernant la **réforme des conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie**, la loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 a habilité le Gouvernement à en moderniser le régime par voie d'ordonnance. L'**ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002** a ainsi adapté les dispositions de droit commun issues de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Ses dispositions entreront **en vigueur le 1^{er} janvier 2003**, le décret d'application n° 2002-1219 du 27 septembre 2002 ayant été pris.

4. Les moyens et l'activité des juridictions

(1) Les juridictions de l'ordre judiciaire

La Nouvelle-Calédonie est dotée **pour l'ordre judiciaire** d'un **tribunal de première instance** et d'une **cour d'appel** (dont le ressort couvre également le Territoire de Wallis-et-Futuna), disposant au 1^{er} août 2001 d'un **effectif** réel de 30 magistrats (effectif budgétaire : 30) et de 75 fonctionnaires dont 29 greffiers (effectif budgétaire : 78).

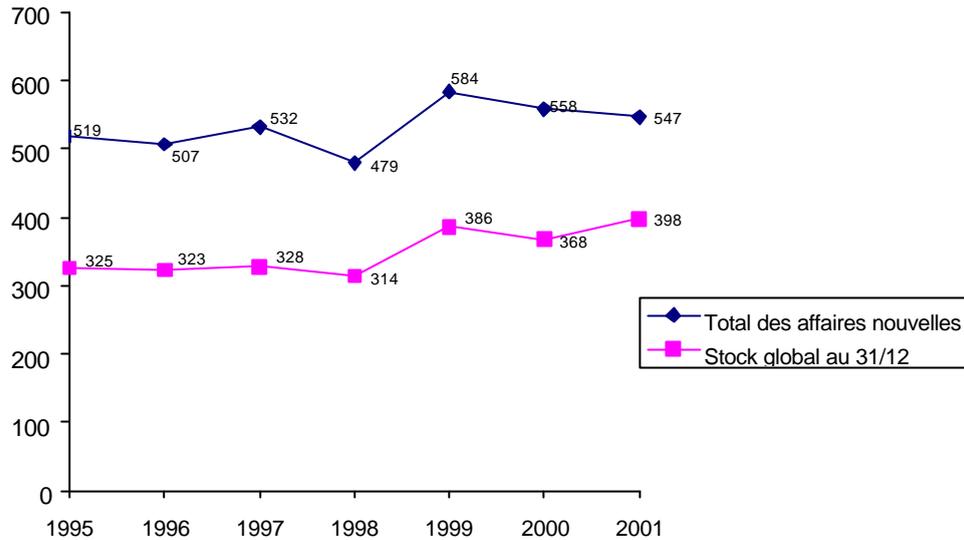
Les **dotations de fonctionnement** continuent de progresser pour les juridictions de l'ordre judiciaire de Nouméa et Wallis :

Dotation initiale 1998	Dotation initiale 1999	Dotation initiale 2000	Dotation initiale 2001	Dotation initiale 2002	Evolution sur cinq ans
952.202 €	992.730 €	981.619 €	1.029.641 €	1.049.418 €	+ 10,21 %

En outre, les juridictions ont bénéficié depuis 1999 de nombreuses mesures de modernisation s'inscrivant soit dans le cadre d'actions impulsées au niveau national, soit de projets d'initiative locale. Le montant des crédits accordés par la mission de modernisation de la direction des services judiciaires pour le soutien des projets de modernisation des juridictions s'est élevé à 244.912 € pour l'exercice 1999, 125.952 € en 2000, 247.706 € en 2001 et 190.713 € fin juillet 2002. 11 % de ces crédits ont été consommés à ce jour pour financer un certain nombre d'actions telles que l'acquisition de matériels audiovisuels numériques pour l'enregistrement des auditions de mineurs victimes d'agressions sexuelles, la réalisation d'un intranet local ou encore l'interconnexion des réseaux du palais de justice de Nouméa aux sites distants de la province Nord.

Selon les informations délivrées par le premier président de la cour d'appel de Nouméa, la structure du **contentieux judiciaire civil** a évolué de la façon suivante depuis 1995 :

Cour d'appel	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Affaires civiles nouvelles	392	348	382	348	392	381	355
Affaires en stock au 31/12	242	200	210	237	253	259	252
Affaires commerciales nouvelles	67	64	71	44	68	60	65
Affaires en stock au 31/12	50	53	59	24	42	39	62
Affaires sociales nouvelles	60	95	79	87	124	117	127
Affaires en stock au 31/12	33	70	59	53	91	70	84
Total des affaires nouvelles	519	507	532	479	584	558	547
Stock global au 31/12	325	323	328	314	386	368	398



Pour l'ensemble du **contentieux civil**, on constate une légère progression du nombre annuel d'affaires nouvelles sur la période, bien que le mouvement n'ait pas été linéaire et que les deux dernières années soient marquées par une **sensible décroissance** (- 6,3 %).

Concernant le **contentieux pénal**, le nombre des affaires nouvelles portées chaque année devant la cour d'appel, en constante diminution depuis 1997 (réduction de plus du tiers au cours de ces quatre années), connaît en 2001 une légère remontée (196 affaires nouvelles contre 185 en 2000).

(2) La juridiction administrative

Est par ailleurs implanté à Nouméa un **tribunal administratif** dont l'effectif de magistrats a été ramené à 4 depuis septembre 2000. Ce tribunal est par ailleurs doté de six agents de greffe. Ce **petit nombre de magistrats** rend difficile la tenue des audiences collégiales et cette situation est aggravée par le fait que, si la juridiction judiciaire peut en principe compléter une formation de jugement, elle n'en aura en réalité pas les moyens en raison de la mise en œuvre de la nouvelle législation sur la présomption d'innocence.

Le **budget de fonctionnement** du tribunal administratif a été **réduit** de 93.070 € en 2001 à 80.272 € pour 2002, ce qui fait craindre à son président que la juridiction ne se trouve en situation de cessation des paiements en fin d'année.

Concernant l'évolution du **contentieux**, le nombre des affaires nouvelles est passé de 454 en 1999, à 471 en 2000 et 672 en 2001, soit une **progression de plus de 42 % au cours de la dernière année**. Parallèlement, le **nombre d'affaires jugées** est passé de 411 en 2000 à 616 en 2001, soit un **accroissement de 49 %** de l'efficacité des magistrats ce qui représente un effort considérable.

Présidant également le **conseil du contentieux administratif de Wallis-et-Futuna** dont la suppression est prévue par le 4° du I de l'article 68 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice en vue de l'application à ce territoire du code de justice administrative, le président du tribunal administratif de Nouméa indique que le conseil du contentieux administratif a enregistré en 2001 quinze requêtes et rendu quatorze décisions.

B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. Les évolutions institutionnelles et politiques

L'année 2002 a été marquée par la disparition des chefs de file des partis non indépendantistes opposants au Tahoeraa du président Gaston Flosse, par une modification du mode de scrutin municipal et par l'engagement d'une réforme constitutionnelle devant permettre à la Polynésie française d'obtenir de nouvelles avancées institutionnelles dans le sens d'une autonomie encore plus poussée. Dans l'attente de l'adoption d'un nouveau statut déclinant les possibilités offertes par le cadre constitutionnel consacré aux collectivités d'outre-mer, on observera que les dispositifs institutionnels novateurs résultant du statut du 12 avril 1996 sont largement mis en œuvre, en particulier le recours à la procédure de consultation du juge administratif en matière de répartition des compétences et la procédure de consultation de l'assemblée territoriale en matière de conventions internationales.

a) 2002 : une opposition non indépendantiste décapitée et la modification du mode de scrutin municipal

(1) La disparition accidentelle des chefs de file de l'opposition non indépendantiste

La campagne pour les élections législatives de juin 2002 a été marquée par la disparition des plus hauts responsables de l'opposition non indépendantiste dans un accident d'avion le 23 mai 2002. Ont ainsi disparu M. Boris Leontieff, conseiller territorial, maire d'Arue et président du Fetia Api, M. Lucien Kimitete, conseiller territorial et maire de Nuku Hiva, chef du parti marquisien, M. Arsen Tuairau, conseiller territorial du Fetia Api et candidat aux législatives ainsi que Mme Ferfine Besseyre sa suppléante, en campagne aux Tuamotu-Gambier. Rappelons qu'aux élections territoriales de mai 2001, le parti autonomiste Fetia Api avait obtenu 6 sièges sur 49, devenant la troisième force politique du territoire derrière le Tahoeraa et le Tavini, parti indépendantiste.

(2) La modification du mode de scrutin municipal

Le scrutin majoritaire à deux tours avec panachage et vote préférentiel s'appliquait jusqu'à présent dans les 48 communes du territoire quelle que soit l'importance de leur population.

L'existence d'un seul mode de scrutin pour toutes les communes, quelle qu'en soit l'importance démographique, qui correspond à celui des communes de moins de 3.500 habitants en vigueur en métropole et dans les départements d'outre-mer, avec une possibilité de panachage qui est en réalité peu utilisée, ne permettait pas une représentation au sein des conseils municipaux des minorités politiques. La réforme avait donc pour objectif d'introduire une représentation pluraliste et de favoriser de véritables débats sur la gestion municipale tout en assurant à la majorité un nombre de sièges suffisants pour le bon fonctionnement de l'institution communale, encore récente en Polynésie française puisque sa généralisation ne date que de 1972. Cette réforme a été introduite par voie d'amendement au projet de loi relatif à la démocratie de proximité, devenu la **loi du 27 février 2002**.

Sont désormais étendues aux seules communes ne comportant pas de communes associées les dispositions du régime mixte en vigueur en métropole dans les communes de 3.500 habitants et plus. **Les communes concernées sont au nombre de huit, toutes situées dans l'île de Tahiti**, ayant une population variant entre 7.934 habitants et 25.595 habitants au dernier recensement de 1996. Leur population totale, soit 122.975 habitants, représente 56,44 % de la population du territoire.

b) Des procédures novatrices du statut de 1996 largement utilisées en attendant l'avènement d'une autonomie encore plus avancée dans un cadre constitutionnel rénové

La fréquence d'utilisation de dispositifs novateurs résultant de la loi organique statutaire du 12 avril 1996 atteste du bon fonctionnement de ce statut et des institutions. Il s'agit notamment de la procédure de consultation de l'assemblée de la Polynésie française en matière internationale et des procédures administrative et contentieuse de demande d'avis au Conseil d'Etat en matière de répartition des compétences.

En vertu de l'article 68 du statut, l'assemblée de la Polynésie française doit être consultée **sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales et sur les propositions d'actes communautaires**. Ces consultations sont en moyenne au nombre d'**une vingtaine par an** et portent principalement sur les conventions relatives à la protection des investissements et à l'environnement.

Par ailleurs, la **répartition des compétences** entre l'Etat et le territoire est garantie par la possibilité de demander son **avis** au **Conseil d'Etat**, tant à l'occasion d'un recours contentieux que dans le cadre d'une procédure purement administrative. Rappelons que l'article 113 de cette loi prévoit une procédure de saisine pour avis du Conseil d'Etat par le tribunal administratif de Papeete lorsque celui-ci est saisi d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ou d'actes pris sur leur fondement, motivé par une inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat, le territoire et les communes. L'article 114 prévoit une procédure comparable susceptible d'être initiée soit par le président du gouvernement de la Polynésie française, soit par le président de l'assemblée territoriale, en cas d'incertitude sur une question de répartition des compétences.

Depuis 1996, le Conseil d'Etat s'est ainsi prononcé sur 33 dossiers, 11 au titre de la procédure contentieuse de l'article 113 et 22 au titre de la procédure administrative de l'article 114.

En **matière contentieuse**, outre le rejet d'une demande d'avis comme n'entrant pas dans le champ de l'article 113, les avis rendus depuis 1997 ont conclu **sur six points** à la **compétence du territoire** (fixation des règles applicables aux loteries proposées au public autres que les règles relatives au contrôle de leur installation et de leur fonctionnement ; réglementation en matière de procédure d'attestation de conformité et de marquage des équipements terminaux des télécommunications utilisant des fréquences radioélectriques sous réserve du respect des règles étatiques fixant les conditions d'utilisation des fréquences ; nomination des agents des établissements publics territoriaux sous réserve des compétences de l'Etat en matière de fonction publique de l'Etat ; allocation d'une indemnité complémentaire à une salariée en congé de maternité ; organisation des liaisons aériennes internationales au départ de la Polynésie française à l'exception de celles qui font escale sur d'autres points du territoire français ; dispositions prévoyant une procédure de citation des incapables, des cas de dispense de ministère d'avocat et les règles relatives aux procédures d'exécution) et **sur sept autres points** à la **compétence de l'Etat** (recherche et constatation des infractions à la réglementation territoriale en matière de protection des végétaux ; création d'un service d'assistance et de sécurité du territoire chargé d'une mission de police et délivrance des autorisations de port d'arme aux agents de ce service ; création d'un service territorial du travail ; placement des fonds libres des établissements publics territoriaux à caractère industriel et commercial ; mise à la charge des employeurs d'une indemnité créée par le territoire ; création d'un service des relations internationales ; procédure civile tendant à instaurer un délai pour faire l'inventaire d'une succession et procédure de prise à partie des juges).

En matière de procédure consultative administrative de l'article 114, sur les **vingt-deux dossiers examinés**, le Conseil d'État s'est prononcé **à sept reprises** dans le sens de la **compétence territoriale** (mission dévolue en matière d'adoption au service d'aide sociale à l'enfance ; organisation des transports en commun sur l'île de Tahiti sous réserve des compétences reconnues par la loi aux communes ; imputation des dépenses des services de sécurité et d'assistance aux aéronefs des aérodromes territoriaux ; réglementation applicable aux biens culturels maritimes dans le domaine public maritime du territoire ; délimitation des zones à risque et établissement des plans de prévention en matière de risques naturels ; prévention et règlement amiable des difficultés des entreprises à l'exception des principes fondamentaux des obligations commerciales ; réglementation des recours administratifs non contentieux) et par **quinze fois** dans le sens de la **compétence de l'État** (mesures de saisie et de destruction opérées par les agents habilités et assermentés du service d'hygiène et de salubrité publique dans le cadre d'une police sanitaire ; fixation du taux d'alcoolémie dans le sang au-delà duquel le conducteur d'un véhicule se trouve en infraction et fixation du taux de l'amende ; création de groupements d'intérêt public dans les domaines de compétence du territoire et en particulier dans le domaine de l'insertion sociale des jeunes ; réglementation des services financiers de l'office des postes et télécommunications ; réglementation de l'aide juridictionnelle en matière civile et administrative et création du service public y afférent ; réglementation applicable aux biens culturels maritimes dans la zone économique contiguë au domaine public maritime du territoire ; réglementation des concentrations économiques ; règles d'immatriculation au registre du commerce, à l'exception de celles applicables aux coopératives et mutuelles ; accès à la qualité de pupille de l'État et règles régissant ce statut ; instauration d'un service public pour l'approvisionnement du territoire en hydrocarbures ; en matière de règlement des difficultés liées au surendettement des ménages, règles de procédure civile applicables à l'instance en cas de saisine du juge de l'exécution et aux voies de recours contre les décisions de celui-ci ; instauration d'un régime de publication d'urgence des actes réglementaires territoriaux ; définition des droits et obligations des transporteurs aériens ; mise en place d'un dispositif de dépistage des substances classées comme stupéfiants en cas d'accidents de la route ; réglementation de l'utilisation des fréquences radioélectriques par des opérateurs de téléphonie mobile).

Le Conseil d'État s'est enfin prononcé en octobre 1999 sur la question des **conflits entre les lois et les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française** occasionnés par les transferts de compétence opérés par la loi organique statutaire : il a affirmé la prééminence de la loi organique et de la loi sur lesdites délibérations à l'exception des lois antérieures à la loi organique et portant sur des matières transférées dans le domaine de compétence du territoire.

Sur ces vingt-deux avis, quatre ont été rendus en 1997, un en 1998, sept en 1999, cinq en 2000, trois en 2001 et deux en 2002. On constate donc que ces procédures de demande d'avis au Conseil d'État sont très régulièrement utilisées et constituent d'appréciables mécanismes de régulation.

Avec l'aboutissement de la réforme constitutionnelle en cours d'examen, la répartition des compétences devrait être garantie par un nouveau mécanisme. Il résulterait en effet du nouvel article 74 fixant le statut constitutionnel des collectivités d'outre-mer que, pour celles dotées de l'autonomie, la loi organique pourrait déterminer « *les conditions dans lesquelles l'assemblée délibérante [pourrait] modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité* ».

2. Les concours financiers de l'État au développement de la Polynésie française

a) La politique contractuelle

Le **contrat de développement** conclu entre l'État et le territoire de la Polynésie française, signé le 31 octobre 2000, porte sur un montant de 341,49 millions d'euros à parité entre l'État et le territoire, soit une augmentation annuelle de 11,5 % par rapport au contrat précédent. Sa durée est fixée à quatre années correspondant à la **période 2000-2003**.

Ce nouveau contrat s'articule autour de **quatre axes majeurs** :

- **promouvoir le développement économique** de la Polynésie française en favorisant l'emploi et en améliorant les dispositifs de formation, notamment par une meilleure connaissance des ressources halieutiques et la modernisation des outils de production, par une meilleure qualité en matière d'équipement touristique et la mise en valeur de nouvelles zones en encourageant la création d'entreprises artisanales et de petites industries ;

- **aménager le territoire et gérer l'environnement** en préservant et en mettant en valeur les ressources naturelles par une meilleure prévention des risques naturels, la réalisation d'études d'assainissement, la collecte et la gestion des déchets, le développement des énergies renouvelables et de l'alimentation en eau potable ;

- **réduire les inégalités entre les populations** par la réalisation d'équipements scolaires et universitaires, la construction de logements

sociaux, la rénovation et la création d'équipements sanitaires, la poursuite des actions de formation et d'insertion et l'aménagement d'équipements sociaux ;

- poursuivre la déconcentration administrative et le développement des archipels.

Pour le financement de ce contrat, les deux principaux ministères contributeurs sont le ministère de l'outre-mer dont la participation s'élève à 68,92 millions d'euros et le ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche dont la participation s'élève à 67,7 millions d'euros.

Ce **contrat**, qui a **démarré avec presque une année de retard** en raison de sa signature tardive le 31 octobre 2000, était **engagé au 31 décembre 2001 à hauteur de 21,4 %**, soit 36,54 millions d'euros. S'il n'a pas été possible d'engager toutes les opérations prévues, des avancées significatives ont cependant été réalisées en 2001 en matière d'éducation et de formation, de logement social, d'agriculture, d'adduction d'eau potable et de politique de la ville.

b) La convention pour le développement de l'autonomie économique de la Polynésie française

En vue d'aider à la reconversion de l'économie polynésienne à la suite du démantèlement du Centre d'expérimentation du Pacifique et pour compenser le tarissement des flux financiers corrélatifs, une **convention** a été signée entre l'État et la Polynésie française le **25 juillet 1996**.

Le mécanisme de compensation financière est le suivant : le Haut-commissaire constate les flux financiers réels après consultation du président du gouvernement de la Polynésie française, à l'aide des chiffres fournis par le commandement supérieur des forces armées en Polynésie française, et le **montant de ces flux réels est déduit du montant de la compensation de référence** (151 millions d'euros) pour déterminer les sommes attribuées à la Polynésie française.

En 2001, les flux réels ont été constitués par :

- des dépenses effectuées par les forces armées au titre des activités résiduelles liées au Centre d'expérimentation du Pacifique, soit 12,8 millions d'euros contre 23,2 millions d'euros en 2000 ;

- des dépenses du SMA, soit 6,2 millions d'euros ;

- les frais du délégué et notamment les crédits des études de bilan, soit 0,5 million d'euros.

Le solde par rapport au montant de référence de 150,92 millions d'euros qui s'élève à **132 millions d'euros**, est ventilé de la façon suivante :

- un versement de nature fiscale au budget de la Polynésie française : la convention garantit un montant de recettes de 33 millions d'euros, valeur 1996 indexée, soit environ 35,04 millions d'euros pour 2001 à verser à la Polynésie française ;

- un versement de la somme restante au fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française, soit 96,37 millions d'euros. Cette dotation est inscrite au budget du ministère de la Défense, au chapitre 66-50.

Les années précédentes, les dotations attribuées au fonds ont été successivement de 1,6 million d'euros pour 1996, 23,934 millions d'euros pour 1997, 57,32 millions d'euros pour 1998, 82,93 millions d'euros pour 1999 et 86 millions d'euros pour l'année 2000.

Les **décisions d'affectation des aides** du fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française sont prises par le **comité de gestion État-territoire**. Celui-ci ne s'est pas réuni en 2000, ni au premier semestre 2001 du fait de difficultés à conclure des discussions engagées entre l'État et le territoire puis de l'absence de délégué. Un nouveau délégué a pu être désigné en août 2001 par le haut-commissaire et le président du gouvernement de la Polynésie française et le comité de gestion a dès lors pu retrouver un fonctionnement normal en **se réunissant à trois reprises en 2001**.

Quinze décisions de financement ont été prises pour un montant de 120 millions d'euros et des paiements ont été effectués pour 78,86 millions d'euros.

Les décisions de financement sur l'exercice 2001 se répartissent de la façon suivante : 33,6 millions d'euros pour l'aide au logement, 8,4 millions d'euros pour les aides à l'emploi, 9,6 millions d'euros pour les infrastructures routières et portuaires, 15,6 millions d'euros pour les aides aux entreprises, 1,9 million d'euros pour l'aide aux communes, 43,2 millions d'euros pour l'aide à l'achat d'un Airbus par Air Tahiti nui et 7,8 millions d'euros pour l'aide aux technologies de l'information et de la télécommunication. A ceci s'est ajouté un remboursement d'avances faites par le territoire pendant les trois premières années où les dotations du fonds ne permettaient pas de couvrir les programmes prioritaires en matière de logement social et d'aides à l'emploi, soit 16,77 millions d'euros. Le comité de gestion du fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française a également décidé d'affecter 3 millions d'euros au financement d'études de deux projets de grands travaux sur l'île de Tahiti concernant respectivement l'aménagement du port de Faratea et d'une nouvelle liaison routière entre Papeete et la presqu'île, afin de contribuer au désenclavement de celle-ci. Il a enfin donné un avis favorable à la participation du fonds à l'achat par le territoire d'un avion Twin-Otter destiné à la desserte des îles Marquises.

Depuis la mise en place du fonds et jusqu'au 31 décembre 2001, les engagements s'élevaient à 318 millions d'euros et les paiements à 175,78 millions d'euros, soit 55,3 % des engagements. Ce fonds a permis :

- la construction d'importants programmes de logements, dont le nombre dépasse à ce jour 1500 ;

- la mise en place d'aides à l'emploi qui ont permis d'éviter des fermetures d'établissements lors des chocs conjoncturels (reprise des essais nucléaires, crise asiatique, attentat du 11 septembre) dans le secteur touristique et d'instaurer des dispositifs contractuels adaptés pour permettre à des chômeurs potentiels d'exercer une activité ;

- l'émergence de la compagnie Air Tahiti nui comme compagnie de desserte internationale en lui permettant d'acquérir dans de bonnes conditions un appareil pour compléter sa flotte ;

- la réalisation d'équipements d'infrastructures (port et aménagement d'Uturoa à Raiatea, travaux routiers à Tahiti, routes aux Marquises ...);

- l'aide au développement de la pêche hauturière ;

- l'aide à des programmes communaux d'assainissement, comme à Bora-Bora, ou d'adduction d'eau, comme à Hao.

Depuis le **4 octobre 2002**, une **nouvelle convention** a été signée par le Premier ministre et le président du gouvernement de la Polynésie française, qui **se substitue aux mécanismes mis en place en 1996 à compter du 1^{er} janvier 2003**. Cette convention **pérennise le fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française (FREPF) doté de 150,92 millions d'euros par an. Cette dotation ne fait plus l'objet de prélèvements et est désormais intégralement versée sur la section d'investissement du budget de la Polynésie française.** La Polynésie française communique chaque année à l'Etat un programme d'investissements auquel est affectée la dotation globale de développement économique. Le **contrôle *a posteriori*** est mis en œuvre sous l'égide essentiellement de la chambre territoriale des comptes qui sera destinataire de l'ensemble des pièces afférentes aux travaux réalisés.

3. L'évolution de la délinquance et la situation des établissements pénitentiaires

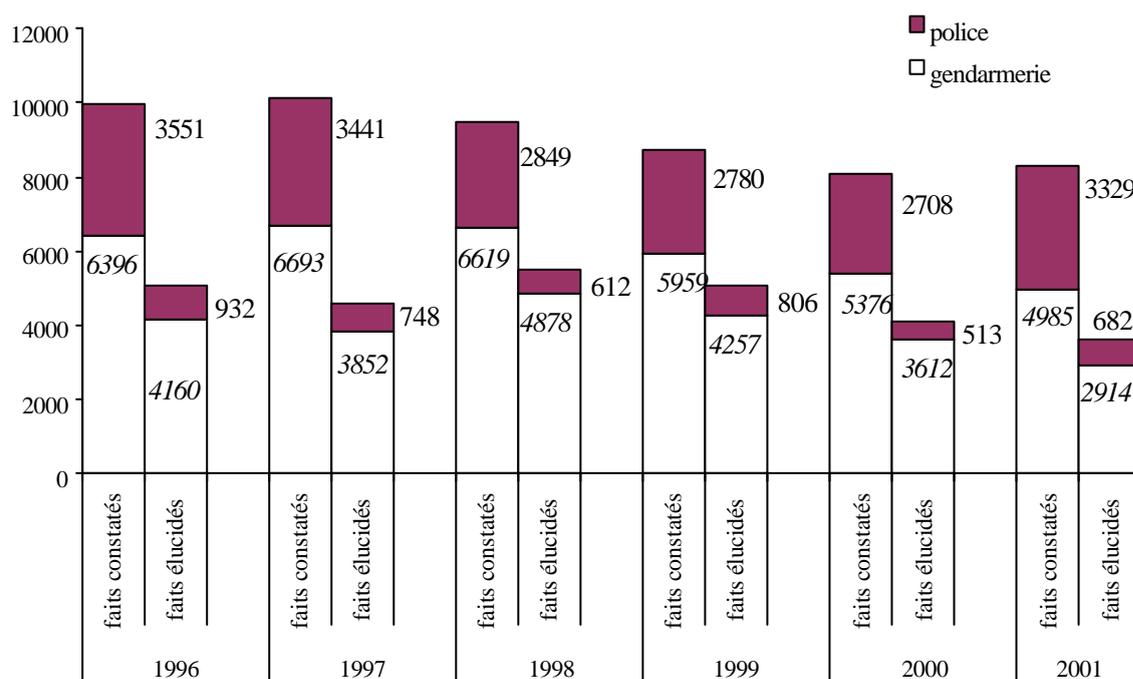
a) L'évolution de la délinquance

Avec 8.314 faits constatés par les services de police et de gendarmerie en 2001, **le mouvement de baisse de la délinquance enregistré depuis 1997 marque le pas**. La délinquance a ainsi globalement progressé l'an dernier de 2,85 % (+ 22,93 % en zone de compétence police, c'est-à-dire l'agglomération de Papeete ; - 7,27 % en zone de compétence gendarmerie). **Le taux d'élucidation est élevé**, oscillant depuis 1996 entre 43 % et 58 %.

Le taux de criminalité en Polynésie française est de 38,11 ‰, contre 68,8 ‰ au plan national, 57,45 ‰ dans les départements d'outre-mer et 46 ‰ en Nouvelle-Calédonie.

L'évolution du nombre de crimes et délits constatés à la fois par les services de police et de gendarmerie depuis 1996, date à partir de laquelle la gendarmerie nationale dispose de statistiques, est la suivante :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Faits constatés par la police	3551	3441	2849	2780	2708	3329
Faits élucidés par la police	932	748	612	806	513	682
Faits constatés par la gendarmerie	6396	6693	6619	5959	5376	4985
Faits élucidés par la gendarmerie	4160	3852	4878	4257	3612	2914
Total des faits constatés	9947	10134	9468	8739	8084	8314
Total des faits élucidés	5092	4600	5490	5063	4125	3596



Sur la **décennie 1991-2000**, les crimes et délits constatés en Polynésie française par la police nationale ont **augmenté de 40 %**. Un sommet a été atteint en 1995, année à compter de laquelle le nombre de faits constatés n'a cessé de régresser, la plus forte baisse annuelle ayant été enregistrée en 1998.

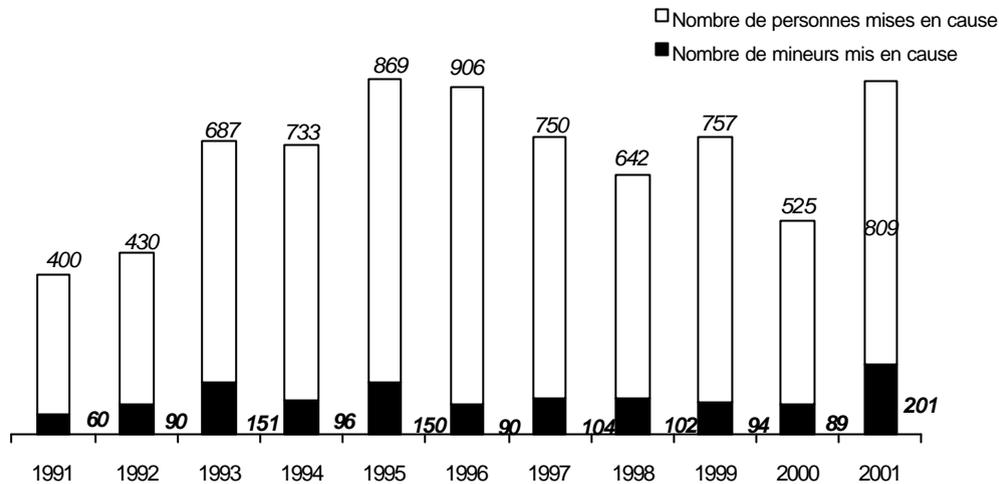
Avec 3329 crimes et délits constatés par les services de police en **2001** contre 2708 l'année précédente, la délinquance en **zone police**, soit l'agglomération de Papeete, enregistre une **hausse brutale de 22,93 %**.

La grande criminalité ou la criminalité organisée demeure quasi inexistante ; les infractions les plus courantes restent majoritairement liées aux délits d'appropriation, aux affaires de stupéfiants et aux atteintes aux personnes. On assiste à une importante augmentation des vols avec violence (+ 126,47 %). La totalité de la **délinquance de voie publique** (cambriolages, toutes catégories de vols) est nettement haussière, en particulier les vols à la roulotte (+ 60,11 %). Les **infractions à la législation sur les stupéfiants** représentent près de 9 % de l'ensemble des faits constatés en 2001 : les opérations de recherche de plantations de cannabis dans les différents archipels ont conduit à la destruction de plus de 35.000 pieds et de près de 22 kg de feuilles séchées.

Evolution de la délinquance et de la criminalité constatées par la police nationale dans sa zone de compétence (Papeete) sur la période 1991-2001

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total des faits constatés	1935	2015	2647	3026	3586	3551	3441	2849	2780	2708	3329
Délinquance de voie publique	1036	1174	1769	1826	2098	2224	1775	1278	1056	1048	1803
Nombre de personnes mises en cause	400	430	687	733	869	906	750	642	757	525	809
Nombre de mineurs mis en cause	60	90	151	96	150	90	104	102	94	89	201

Évolution du nombre de délinquants sur la période 1991-2001



Concernant la **délinquance des mineurs**, le nombre de mises en cause est en **forte augmentation** : 201 en 2001 contre 89 en 2000, soit une progression de 126 %. **La proportion de mineurs dans l'ensemble des personnes mises en cause est passée de 17 % à 25 %, dépassant celle enregistrée en métropole (21,18 %)**. Cependant, aucun cas de délinquance de mineur de 13 ans n'a été constaté à ce jour.

En matière de **toxicomanie**, les **mineurs consommateurs ont en moyenne 14 ans** et sont à 75 % des garçons. Les mineurs sont également touchés par la délinquance en qualité de victime, notamment dans les affaires de meurtres : ainsi, en 2000 et 2001, la gendarmerie a constaté une hausse de 41,37 % des viols sur mineurs.

b) La situation des établissements pénitentiaires

Concernant les **établissements pénitentiaires**, ils sont au nombre de trois en Polynésie française : le **centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania** dont la construction remonte à 1972, la **maison d'arrêt de Taiohae** à Nuku Hiva, dans l'archipel des Marquises, et la **maison d'arrêt d'Uturoa** à Raiatea, aux Iles Sous-le-Vent.

La **population carcérale** s'élevait au 1^{er} juillet 2002 à 254 détenus pour 149 places disponibles, soit à cette dernière date un **taux de surpopulation de 170,5 %**.

Les effectifs de détenus sont répartis de la façon suivante entre les différents établissements pénitentiaires :

Établissement	Capacité mise en service	Effectifs de détenus	Densité carcérale
Centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania	126	244	193,7 %
Maison d'arrêt de Taiohahe (Iles Marquises)	3	3	100 %
Maison d'arrêt d'Uturoa (Raïatea)	20	7	35 %
Ensemble de la Polynésie française	149	254	170,5 %

Concernant **l'amélioration des équipements**, une mission technique pénitentiaire diligentée fin mai 1999 a élaboré un **schéma directeur pluriannuel de restructuration et de rénovation** de ces établissements et en particulier du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania.

Le coût total de ce programme pluriannuel est estimé à 5,35 millions d'euros. Une première tranche de travaux au cours de l'exercice 2000 a permis la rénovation des cuisines et la réfection des circuits de distribution des fluides pour une somme de 1,05 million d'euros. Une deuxième tranche, inscrite au programme d'équipement 2001 pour un montant de 762.245 euros, concerne la construction d'un ouvrage de franchissement d'une rivière et la réalisation d'une station d'épuration. La poursuite de ces travaux est inscrite au programme d'équipement 2002 pour un montant de 369.000 euros. En outre, des études sont en cours pour procéder à l'extension du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania.

Les effectifs des **personnels pénitentiaires** en fonction au 1^{er} janvier 2002 se répartissent de la façon suivante : 1 agent de direction, 4 agents administratifs, 9 agents socio-éducatifs, 5 agents techniques et 78 agents de surveillance, soit un **effectif total de 97 agents titulaires**.

Il demeure en outre au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania 14 agents non fonctionnaires de l'administration pénitentiaire qui n'ont pu bénéficier d'une intégration dans les corps d'État des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire en raison de leur échec à l'examen professionnel organisé en application de la loi n° 94-443 du 3 juin 1994. Pour permettre leur maintien dans les services pénitentiaires, une convention avait été conclue le 30 décembre 1999 avec le président du gouvernement de la Polynésie française en vue de la prise en charge de leurs rémunérations par le budget du ministère de la justice sous la forme d'une subvention allouée au territoire. Cependant, une disposition a été inscrite dans la **loi d'orientation et de programmation pour la justice** habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures d'extension à l'outre-mer et, notamment, les

dispositions fixant les modalités d'intégration de ces agents (3° du I de l'article 68 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002).

Enfin, 15 élèves-surveillants ont été recrutés en mars 2002 par un concours organisé localement pour renforcer les effectifs du centre.

c) Les moyens et l'activité des juridictions

(1) Les juridictions judiciaires

L'**organisation** de la justice judiciaire en Polynésie française repose sur une cour d'appel dont les bâtiments situés à Papeete abritent également le tribunal de première instance (TPI). Ce tribunal est pourvu de deux sections situées respectivement à Uturoa (île de Raiatea aux îles Sous-le-Vent) depuis la fin du siècle dernier et à Taihoae (île de Nuku-Hiva aux Marquises) depuis 1981. Les archipels des Tuamotu, des Gambier et des Australes ne disposent pas de section détachée et la justice y est rendue par des formations foraines.

Le montant de la **dotation de fonctionnement** est passé de 971.835 € en 1998 à 1.015.176 € pour 2002, soit une progression de près de 4,5 % sur cinq ans.

En outre, depuis 1999, ces juridictions ont bénéficié de mesures de modernisation s'inscrivant dans le cadre d'actions nationales ou de projets d'initiative locale. Ainsi, après avoir délégué en 1999 plus de 4.650 € pour l'acquisition de matériels audiovisuels numériques à la cour d'appel de Papeete pour l'enregistrement des mineurs victimes d'infractions sexuelles en application de la loi du 17 juin 1998, la **mission modernisation** a financé en 2000 pour un montant de plus de 43.753 € la création d'un centre de documentation informatisé. En 2001, elle a financé l'acquisition de six stations de travail pour les magistrats se déplaçant dans les archipels pour un coût de plus de 22.923 €

Au 1^{er} août 2001, l'**effectif** réel des juridictions judiciaires se répartit de la façon suivante : 30 magistrats (au lieu de 32 pour l'effectif budgétaire) et 78 fonctionnaires (au lieu de 85 pour l'effectif budgétaire) dont 28 greffiers et 4 greffiers en chef, soit un total de 108 personnes (pour 117 postes budgétaires). Ajoutons que 3 interprètes assurent l'interprétariat lors des audiences civiles et pénales de la cour et du tribunal.

Concernant l'**évolution du contentieux**, les statistiques permettent de constater un **tassement en 2001 du nombre des affaires civiles et commerciales** portées tant devant le tribunal de première instance (753 en 2001 contre 813 en 2000) que devant la cour d'appel (460 au lieu de 557 en 2000) et en revanche une **augmentation sensible du nombre des arrêts rendus en matière criminelle et correctionnelle** devant cette même cour.

Après une stagnation depuis 1997, le nombre d'arrêts d'assises est ainsi passé de 49 en 2000 à 64 en 2001.

Dans son discours d'audience solennelle pour 2002, le premier président de la cour d'appel observe que si le stock des affaires civiles varie peu, le délai de traitement de ces affaires lorsqu'elles sont en état étant de deux mois, **la situation en matière pénale est préoccupante, les affaires en attente représentant quelque quinze mois d'audiences** (250 affaires en stock en janvier) ce qui est peu compatible avec la notion de délai de jugement raisonnable.

Notons qu'en matière civile, **le contentieux le plus lourd est celui relatif aux problèmes de terres** qui trouve son origine dans la possession coutumière des terres d'avant la colonisation. La colonisation a en effet initié une appropriation individuelle des terres et les Polynésiens ont dû faire reconnaître leurs droits sur des terres occupées et appropriées selon un système traditionnel en appliquant la norme juridique métropolitaine. Cela s'est traduit par la constatation de très nombreuses situations d'indivision, le juge ayant à rétablir des généalogies entières pour pouvoir procéder à des partages le plus souvent contestés. La **commission de conciliation en matière foncière** sert de filtre aux nombreuses procédures qui s'engagent : elle a été **saisie en 2001 de 441 nouvelles requêtes** en matière de sortie d'indivision, de reconnaissance de propriété immobilière, de bornage et de tracé de servitudes immobilières. Comme le souligne le président du tribunal de Papeete dans son discours d'audience solennelle de janvier 2002, le « *flux grandissant des demandes portées devant cette commission s'explique certainement par la procédure simplifiée de saisine, mais aussi et surtout par la situation endémique et persistante depuis des décennies de la propriété immobilière caractérisée en Polynésie par l'existence d'indivisions vieilles de plusieurs générations, par l'absence de cadastre à jour dans de nombreuses îles, par la précarité de certaines décisions de justice remises régulièrement en cause par la voie de la tierce opposition, par des pratiques notariales anciennes, sources de contentieux, telles que les ventes de droits indivis en proportion indéterminée ou les notoriétés prescriptives que les notaires délivraient comme titre de propriété en se contentant de témoignages aléatoires, par l'existence d'un nombre important et non déterminé de terres sans acte de revendication originel et présumées domaniales mais en réalité occupées par des familles qui en revendiquent la propriété ancestrale sans pouvoir justifier ni d'un titre, ni de la prescription acquisitive, puisque les biens du domaine public ne sont pas susceptibles de prescription* ».

En dehors de l'activité contentieuse, il convient de souligner que 2001 a vu aboutir un travail de cinq années réalisé par une commission spéciale chargée d'élaborer **un nouveau code de procédure civile**. Celui-ci a été **adopté par l'assemblée de la Polynésie française le 4 décembre 2001** et est **entré en vigueur le 1^{er} mars 2002**.

(2) La juridiction administrative

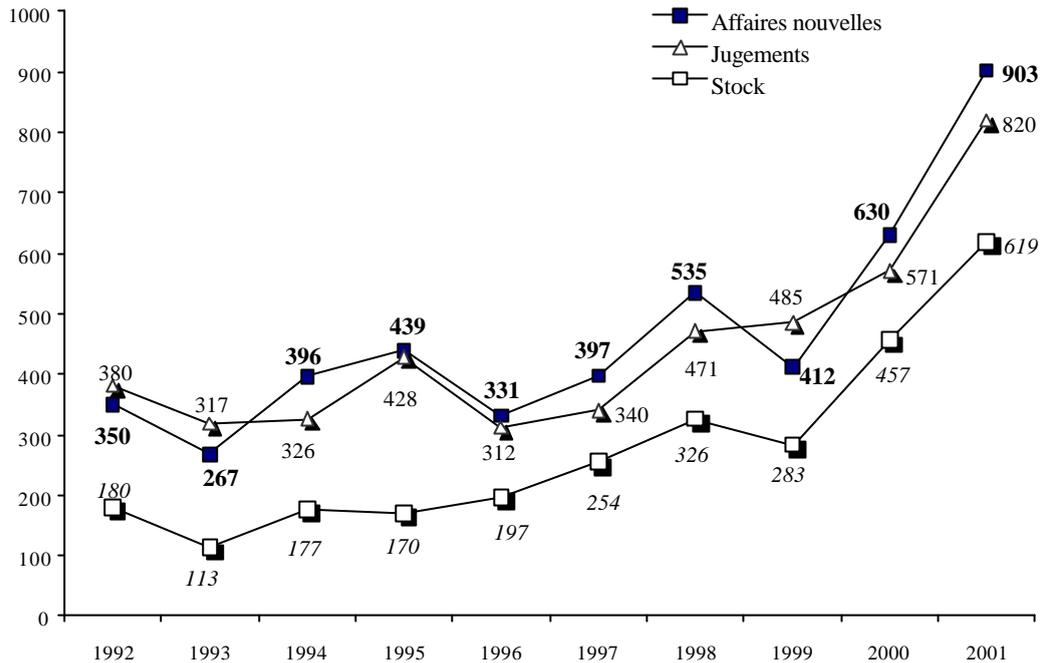
Concernant **la juridiction administrative, comme l'an passé, aucune information relative à l'activité contentieuse n'a été transmise à votre rapporteur si ce n'est sous une forme globale pour l'ensemble de l'outre-mer français.** Cela semble paradoxal à l'heure où chaque nouveau texte relatif aux collectivités d'outre-mer s'emploie à individualiser chaque situation et à faire du « cousu main » ! La seule information fournie concernant le tribunal administratif de Papeete est le nombre de magistrats (5) et le nombre de fonctionnaires (6) qui y sont affectés.

Grâce aux informations communiquées directement par le président du tribunal administratif, votre rapporteur est cependant en mesure de fournir quelques éléments sur les moyens et l'activité de cette juridiction.

Observant que les locaux de la juridiction sont en cours d'extension, que l'informatisation est pratiquement achevée et que l'effectif des magistrats vient d'être abondé d'une unité ainsi que l'effectif du greffe, il considère que la situation des moyens humains, immobiliers et techniques est désormais normalisée mais souligne le caractère préoccupant de la situation budgétaire.

L'évolution de l'activité du tribunal administratif de Papeete montre une **nette progression au cours des deux dernières années** :

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Affaires nouvelles	350	267	396	439	331	397	535	412	630	903
Jugements	380	317	326	428	312	340	471	485	571	820
Stock	180	113	177	170	197	254	326	283	457	619



On constate une **forte augmentation du nombre d'affaires nouvelles (il a plus que doublé en deux ans) et du nombre d'affaires traitées en progression de près de 70 %**. En dépit des efforts déployés par la juridiction, l'arriéré de dossiers en stock a brutalement augmenté (+ 119 % sur la même période).

Notons que le contentieux des actes concerne majoritairement des actes pris par le territoire (69 %), des actes de l'Etat dans 29 % des cas et, à titre résiduel, des actes émanant des communes (2 %).

(3) La juridiction financière

Concernant enfin **la juridiction financière**, rappelons que sa **création** a été décidée, sur une **initiative sénatoriale**, par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie qui a abrogé les dispositions du code des juridictions financières prévoyant que les chambres territoriales des comptes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française pouvaient être présidées par le même président et dotées des mêmes assesseurs.

La chambre est **entrée dans ses locaux en mai 2000** et l'arrivée du personnel administratif (greffier, assistants de vérification, agents) s'est faite progressivement jusqu'à la fin de l'année 2000 si bien qu'aucun jugement, avis ou observations définitives n'ont été rendus cette année-là.

Le nombre total de collectivités, établissements et organismes publics concernés par les **contrôles effectués en 2001** est de **117**. Ils ont concerné 48 communes, 21 établissements publics territoriaux, 11 syndicats intercommunaux et syndicats mixtes, 1 établissement public territorial du secteur sanitaire et social, 1 établissement public territorial du secteur construction-logement et 33 établissements publics territoriaux du secteur enseignement dont 9 lycées et 22 collèges.

La chambre territoriale des comptes a prononcé **22 jugements**, dont 19 premiers jugements concernant quinze communes, deux syndicats et deux établissements publics. Au total, **9 lettres d'observations provisoires** ont été adressées dont sept à des communes, une à un syndicat et une à un établissement public territorial du secteur de l'enseignement. Enfin, **3 lettres du commissaire du Gouvernement** ont été respectivement adressées à une commune, un syndicat et un établissement public territorial.

C. WALLIS ET FUTUNA

1. La stabilité de la situation politique et institutionnelle et la poursuite de la politique contractuelle en faveur du développement

- Ce **territoire d'outre-mer** demeure régi par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, modifiée successivement par les lois du 29 décembre 1971, du 26 juin 1973, du 18 octobre 1978 et par la loi organique du 20 février 1995. Si depuis le début des années 1980 la **modernisation du statut** est périodiquement évoquée, aucune initiative concrète n'est intervenue jusqu'à présent.

L'article 3 de la loi statutaire dispose que « *la République garantit aux populations du territoire de Wallis-et-Futuna le libre exercice de leur religion ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit* ». Le pouvoir coutumier est reconnu avec l'institution d'un conseil territorial présidé par le préfet dont les trois vice-présidents sont, de droit, les trois chefs traditionnels des trois royaumes et de trois conseils de circonscription à Wallis (royaume d'Uvéa) et à Futuna (royaume d'Alo et de Sigave) élus dans les conditions prévues par la coutume.

L'assemblée territoriale est composée de vingt membres élus pour cinq ans au scrutin de liste sans panachage à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Il existe cinq circonscriptions électorales. Cette assemblée a été **renouvelée au printemps 2002**. **Le scrutin du 10 mars 2002 a vu s'affronter trente-deux listes pour 9.253 électeurs**

inscrits, dont trois conduites par une femme, la loi sur la parité s'appliquant pour la première fois. Une seule a en définitive été élue sur la seule liste ayant obtenu deux sièges.

La **participation**, traditionnellement élevée, a atteint près de **83 %**, en baisse de quatre points par rapport aux élections précédentes. Douze conseillers sortants sur vingt ont été réélus. Le RPR et les divers droite ont obtenu treize sièges alors que le groupe d'union pour Wallis-et-Futuna de tendance socialiste a conquis un siège supplémentaire, soit un total de sept sièges. M. Patalione Kanimoa a été réélu à la présidence de l'assemblée.

• Concernant la **politique contractuelle de soutien au développement** du territoire, un **nouveau contrat de développement** a été conclu le 4 mai 2000 entre l'État et le territoire pour la période **2000-2004**. Son montant s'élève à 39,45 millions d'euros dont 37,17 millions d'euros à la charge de l'État, soit une augmentation de 12 % avec une participation du budget du ministère de l'outre-mer à hauteur de 15,05 millions d'euros.

Les grandes orientations du contrat portent sur :

- la **poursuite de la réalisation des infrastructures et équipements publics** : amélioration du réseau routier, extension des réseaux d'eau potable, réalisation de travaux maritimes (balisage des cheneaux de Mata-Utu, de Halalo et accès au quai de Léava), modernisation des hôpitaux, réalisation d'opérations d'assainissement ;

- le maintien de la cohésion sociale par **l'aménagement du cadre de vie et le développement des équipements sportifs** : réhabilitation de l'habitat traditionnel, développement de dispositifs d'aide aux personnes âgées, à l'enfance et aux personnes handicapées, parachèvement du complexe sportif de Mata-Utu par la création d'un stade d'athlétisme, réalisation d'une étude sur la préservation du lagon ;

- le **renforcement de la formation** pour mieux préparer les jeunes aux spécificités de l'activité locale : reconstruction du collège de Salaauniu, rénovation des bâtiments des établissements du second degré et création de nouvelles filières, reconduction des chantiers de développement ;

- le **développement de l'offre de débouchés professionnels**, en particulier dans le secteur de **l'agriculture** : culture du Kava à Uvéa, actions de reboisement, évaluation du potentiel halieutique.

Au 31 décembre 2001, la participation de l'Etat s'élevait à 13,89 millions d'euros, les engagements effectués étaient de 7,66 millions d'euros, soit 21 % du contrat et 55 % des délégations reçues. La mise en œuvre des projets se heurte à des difficultés tenant à la nature du foncier et à la

participation d'entreprises extérieures pour les travaux ne pouvant relever d'entreprises locales.

En outre, le budget du ministère de l'outre-mer financera **deux mesures nouvelles** :

- **le passeport mobilité** d'une part, qui tend à faciliter la mobilité des jeunes dans le cadre de leurs études, de leur formation ou de leur premier emploi en les faisant bénéficier de la prise en charge intégrale de leur billet d'avion vers la métropole ou une collectivité territoriale située outre-mer. Cette mesure, à laquelle sont affectés 17,5 millions d'euros, devrait bénéficier au total à plus de 11.000 étudiants et 5.500 jeunes en formation de l'outre-mer ;

- **une convention de développement** mettant en place les moyens spécifiques de rattrapage économique et social pour un montant de 2,5 millions d'euros, venant s'ajouter aux moyens mis en œuvre dans le cadre du contrat de développement en cours.

2. L'accord particulier devant régir les relations entre la Nouvelle-Calédonie et le territoire des îles Wallis-et-Futuna

L'article 225 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie avait prévu que les relations de la Nouvelle-Calédonie avec les îles Wallis-et-Futuna seraient précisées par un accord particulier conclu **au plus tard le 31 mars 2000**.

Les négociations se sont heurtées à d'importantes difficultés et la date butoir fixée par la loi organique n'a pu être respectée.

Lors de la réunion du comité des signataires du 2 mai 2000, les partenaires ont validé le principe de la conclusion d'un accord cadre qui serait ultérieurement complété par des conventions d'application. Un projet, élaboré à l'initiative conjointe du RPCR et du FLNKS, a été transmis aux autorités de Wallis-et-Futuna en novembre 2000 mais ce n'est qu'au mois de juin 2001 qu'un accord est intervenu, la Nouvelle-Calédonie s'engageant, s'agissant de l'emploi, « *à examiner dans les limites fixées par la loi organique la situation particulière du territoire des îles Wallis-et-Futuna* ». Rappelons que la Nouvelle-Calédonie représente le premier bassin d'emploi pour Wallis-et-Futuna et abrite une communauté wallisienne et futunienne de quelque 20.000 personnes alors que la population de Wallis-et-Futuna n'est que de 15.000 habitants.

Les deux délégations ont décidé de proposer aux assemblées délibérantes d'approuver cet **accord-cadre**. L'assemblée territoriale l'a adopté au cours de sa réunion du 20 juin 2001. Par délibération du 28 juin 2001, le

congrès de la Nouvelle-Calédonie a habilité le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à signer cet accord. **La signature du texte avait été envisagée à l'occasion de la réunion du comité des signataires de l'Accord de Nouméa tenue à Paris le 22 janvier 2002 mais les délégations ont décidé de différer cette signature jusqu'à l'apaisement des tensions entre communautés kanak et wallisienne à Saint-Louis, dans la commune du Mont Dore.** Selon les déclarations de la ministre de l'outre-mer devant notre commission des Lois, cette signature devrait intervenir au mois de février prochain.

D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (T.A.A.F.)

Sur ce territoire, érigé en territoire d'outre-mer par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 et qui devrait rester le seul de cette catégorie juridique à la suite de la réforme constitutionnelle en cours d'examen, la France exerce sa souveraineté de manière distincte selon qu'il s'agit des **Terres australes** (Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam) ou de la **Terre Adélie** en Antarctique. Sur cette dernière portion de territoire en effet, la souveraineté française s'exerce dans le cadre du Traité de Washington de 1959 qui a mis fin à toutes les revendications territoriales ; la France est reconnue comme l'un des sept États possessionnés.

Les **enjeux** de la présence française sur ces terres lointaines sont **multiples** à la fois d'un point de vue stratégique (prévisions météorologiques ; surveillance satellitaire, en particulier pour le respect du traité d'interdiction des essais nucléaires), économique (importance des ressources halieutiques) et dans les différents domaines de la recherche scientifique.

Deux sujets d'actualité peuvent plus particulièrement retenir notre attention concernant respectivement l'Antarctique et les Terres australes :

- Concernant **l'Antarctique**, il s'agit de la mise en œuvre de l'accord de coopération signé en mars 1993 entre les deux instituts nationaux français et italien chargés des recherches polaires en vue de la **construction d'une base scientifique permanente, Concordia**, au lieu-dit **Dôme C** situé à environ 1000 km de la base scientifique française de Dumont d'Urville.

Après une campagne d'été 1999-2000 ayant permis le démarrage de l'édification de la station, la campagne 2000-2001 a vu l'achèvement de la réalisation de la charpente des deux cylindres qui constitueront la station grâce à l'acheminement de plus de 450 tonnes de matériels sur le site.

Les **campagnes d'été** réunissent désormais régulièrement une **vingtaine de scientifiques sur le site** effectuant des recherches dans de nombreuses disciplines telles que la géophysique (champ magnétique terrestre, mesures sismographiques), l'astronomie, la physique de l'atmosphère (gaz à

effet de serre) ou encore les sciences de la vie (comportement de l'homme en milieu extrême et confiné). Le **programme européen de glaciologie EPICA** qui **fédère dix pays**¹ autour d'un projet de **forage glaciaire** a pour objectif l'étude du climat en Antarctique au cours des 500.000 dernières années. Au cours de la dernière saison, le forage a atteint une profondeur de 2871 mètres, permettant de remonter à la surface les carottes de glace les plus vieilles jamais recueillies (- 520.000 ans). Le **prochain forage prévu en 2003 devrait permettre d'atteindre le socle rocheux du continent antarctique à 3.300 mètres de profondeur.**

- Concernant les T.A.A.F., l'année 2002 a permis de finaliser **la réforme du « pavillon Kerguelen »**. Le comité interministériel de la mer, réuni le 27 juin 2000, avait conclu que parmi les registres du pavillon français le registre des T.A.A.F. pouvait constituer un registre économiquement compétitif à condition de mettre en place des règles sociales adaptées.

Sur le fondement de la loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable outre-mer, une ordonnance a été prise relative à l'armement des navires dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises. Cette **ordonnance n° 2002-357 du 14 mars 2002** modifie le régime juridique applicable à l'armement des navires dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises. Elle prévoit que la proportion de marins embarqués de nationalité française est fixée par décret en Conseil d'Etat en fonction notamment des caractéristiques techniques des navires ou de leur mode d'exploitation, une proportion différente pouvant toutefois être fixée par un accord entre l'armateur concerné et les organisations syndicales représentatives ou, à défaut, les délégués du personnel. Cette ordonnance prend en compte les avancées significatives intervenus dans le dialogue social entre les représentants des armateurs français et des syndicats des personnels.

III. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE SUR LE PLAN NORMATIF

Votre commission des Lois procède traditionnellement à un examen de l'application des lois concernant les territoires d'outre-mer relevant de sa compétence au fond et fait le point sur les évolutions du cadre juridique de l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne.

¹ *Allemagne, Belgique, Danemark, Italie, France, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.*

A. L'APPLICATION DES LOIS RELATIVES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LES RÉFORMES EN SUSPENS

1. L'application des lois relatives aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie

A la suite de la loi du 5 juillet 1996 portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer, **l'actualisation du droit applicable outre-mer s'effectue par voie d'ordonnances** prises par le Gouvernement sur habilitation du législateur en vertu de l'article 38 de la Constitution.

Observons qu'**une nouvelle procédure devrait résulter de la réforme constitutionnelle** en cours d'examen, prévoyant une habilitation permanente du Gouvernement et, en vertu d'une modification introduite par le Sénat, une exigence de ratifier les ordonnances prises dans les dix-huit mois suivant leur publication afin que la possibilité de contester leurs dispositions devant le juge administratif ne soit pas pérenne. Il s'agit, tout en favorisant l'accélération du processus d'actualisation du droit applicable outre-mer, d'opérer la ratification des ordonnances dans un délai raisonnable pour une meilleure sécurité juridique. La situation actuelle n'est en effet à cet égard guère satisfaisante car les deux derniers trains d'ordonnances prises respectivement sur le fondement des lois d'habilitation n° 99-899 du 25 octobre 1999 et n° 2001-503 du 12 juin 2001 n'ont jamais été ratifiés ce qui ajoute à la complexité de l'ordonnancement juridique en vigueur dans les collectivités régies par le principe de la spécialité législative.

Outre ces mesures d'actualisation du droit applicable outre-mer, les deux **lois n° 99-209 et 99-210 du 19 mars 1999**, l'une organique l'autre ordinaire, qui définissent le **statut de la Nouvelle-Calédonie**, sont aujourd'hui **très largement applicables**. Seuls deux articles de la loi organique ayant prévu des mesures réglementaires d'application restent inappliqués : l'article 1^{er} (répartition du territoire de la commune de Poya entre la province Nord et la province Sud) et l'article 182 (détermination des conditions de l'octroi par une province à une personne privée d'une garantie d'emprunt ou d'un cautionnement). En **2002**, ont été pris **trois nouveaux décrets** :

- le décret n° 2002-717 du 2 mai 2002 portant transfert à la Nouvelle-Calédonie de l'office des postes et télécommunications en application de l'article 23 de la loi organique ;

- le décret n° 2002-716 du 2 mai 2002 portant organisation comptable et financière de l'office des postes et télécommunications de la Nouvelle-Calédonie ;

- le décret n° 2002-1061 du 1^{er} août 2002 portant transfert de l'institut de formation des personnels administratifs à la Nouvelle-Calédonie en application de l'article 23 de la loi organique.

2. Des réformes en cours et à venir

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, en cours d'examen devant le Parlement, clarifie le cadre constitutionnel applicable à l'outre-mer. Sans remettre en cause le titre XIII toujours consacré à la Nouvelle-Calédonie, il acte la disparition de la catégorie constitutionnelle des territoires d'outre-mer et propose une refonte du dispositif de l'article 74 qui définit désormais le statut constitutionnel des « *collectivités d'outre-mer* », nouvelle catégorie juridique regroupant la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, c'est-à-dire les collectivités totalement ou partiellement soumises au principe de la spécialité législative et dotées d'une assemblée délibérante.

A la suite de cette révision constitutionnelle devrait intervenir une **modification du statut organique de la Polynésie française** à une échéance qui n'est pas encore précisée. Cependant, selon les informations délivrées à votre rapporteur, les premières discussions sur le contenu de ce futur statut sont d'ores et déjà engagées.

B. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DANS LEURS LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ne font pas partie intégrante de l'Union européenne mais lui sont associés. Les objectifs et les moyens de cette **association** sont définis par les dispositions de la **quatrième partie du Traité de Rome** (articles 182 à 188).

Des décisions successives du Conseil, dites « *décisions d'association* », précisent et mettent en œuvre ce régime, caractérisé par une coopération commerciale avec libre accès des produits originaires des PTOM au marché communautaire et une coopération financière reposant en particulier sur le Fonds européen de développement (FED) ainsi que la mise en œuvre réciproque des principes de libre établissement et de libre prestation de services.

Après avoir été prorogée à plusieurs reprises jusqu'au 1^{er} décembre 2001, la décision d'association du 25 juillet 1991 qui avait fait l'objet d'une révision à mi-parcours en 1997 a fini par céder le pas à une **nouvelle décision approuvée le 27 novembre 2001 et publiée au Journal officiel des Communautés européennes le 30 novembre pour une entrée en vigueur le 2 décembre 2001 jusqu'au 31 décembre 2011.**

La décision tient largement compte des orientations mentionnées dans la déclaration n° 36 concernant les PTOM et annexée à l'acte final du Traité d'Amsterdam. Elle comporte **trois axes principaux** :

- une promotion plus efficace du développement économique et social des PTOM: une aide soutenue est accordée aux PTOM les moins avancés, fondée sur une répartition du IXème FED prenant largement en compte le PIB par habitant et la population, et les PTOM sont éligibles à un nombre élargi de programmes communautaires ;

- un approfondissement des relations économiques entre les PTOM et l'Union européenne (maintien du libre accès au marché communautaire pour les produits des PTOM ; subordination de la pratique du transbordement à une autorisation de la Commission européenne ; perspective d'une meilleure intégration des PTOM dans leur environnement régional) ;

- une meilleure prise en compte de la diversité et de la spécificité de chaque PTOM, y compris en ce qui concerne la liberté d'établissement, avec la possibilité de donner la préférence à l'emploi et aux productions locales.

La **répartition de l'aide programmable** au titre du IXème FED est en outre la suivante concernant les PTOM français aux termes de la décision du 27 novembre 2001 :

<i>En millions d'euros</i>	IXème FED
Nouvelle-Calédonie	13,75
Polynésie française	13,25
Wallis-et-Futuna	11,5
Mayotte	15,2
Saint-Pierre-et-Miquelon	12,4
Total pour les PTOM français	66,1
Montant global pour l'ensemble des PTOM	127,1
Part revenant aux PTOM français	52 %

Les PTOM français voient globalement leur part accrue dans la répartition de l'aide programmable totale puisqu'elle passe de près de 48 % à 52 %. Cette augmentation profite exclusivement à Wallis-et-Futuna, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française voient en effet les montants qui leur sont alloués baisser en valeur absolue.

*

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie dans le projet de budget du ministère de l'Outre-mer pour 2003.