

N° 100

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982.

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 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Lionel CHERRIER,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon JOZEAU-MARIGNÉ, *président* ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Bolleau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Gissolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giasobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1083 et annexes, 1105 (annexé 13), 1106 (tome XI), 1170 (tome VI) et in-8° 260.

Sénat : 94 et 95 (annexé 9) (1982-1983).

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

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
PREMIERE PARTIE. — Présentation générale des crédits des Territoires d'outre-mer.	7
I. — <i>Les crédits du secrétariat d'Etat aux Départements et Territoires d'outre-mer : une progression globale de 8,5 %</i>	7
II. — <i>Les interventions des ministères techniques : une progression globale de 13,9 %</i>	13
III. — <i>Le nécessaire développement des conventions passées entre l'Etat et les territoires d'outre-mer</i>	16
IV. — <i>Les charges du Trésor</i>	21
V. — <i>L'aide apportée par la Communauté économique européenne aux territoires d'outre-mer</i>	25
DEUXIEME PARTIE. — La question du statut : l'extension des droits et libertés des territoires d'outre-mer	27
I. — <i>Un environnement international difficile</i>	27
II. — <i>Les Iles Wallis-et-Futuna : la stabilité politique et institutionnelle</i>	29
A. — <i>Le statut du territoire</i>	29
B. — <i>La mise en œuvre du plan à long terme</i>	29
C. — <i>La stabilité politique : les élections territoriales du 21 mars 1982</i> ..	30
III. — <i>La Polynésie française : le problème du statut</i>	31
A. — <i>Le statut actuel du territoire</i>	31
B. — <i>Les élections territoriales du 23 mai 1982</i>	31
C. — <i>La mise en place de la commission Etat-territoire sur la réforme du statut</i>	32

	Pages
IV. — <i>La Nouvelle-Calédonie : l'aggravation de la situation depuis la loi du 24 mai 1979, les ordonnances</i>	33
A. — <i>Les conséquences de la loi du 24 mai 1979 : la naissance du Front Indépendantiste</i>	33
B. — <i>La procédure des ordonnances : la défiance du Gouvernement à l'égard de la majorité des élus du territoire</i>	34
C. — <i>Le renversement du conseil de Gouvernement</i>	35
D. — <i>Une solution possible : la révision du statut dans le sens d'une plus grande décentralisation</i>	37
E. — <i>Un exemple de la nécessaire extension des compétences territoriales : le problème minier</i>	38
1. <i>La loi du 24 mai 1969 : la centralisation en matière minière</i> ..	38
2. <i>La crise du nickel</i>	39
3. <i>Le projet d'ordonnance relative au Code minier : une réforme décevante</i>	42
TROISIÈME PARTIE. — <i>La création de trois offices par les ordonnances du 15 octobre 1982 : le problème de leurs moyens financiers</i>	43
I. — <i>L'ordonnance n° 82-878 du 15 octobre 1982 relative au développement économique de la Nouvelle-Calédonie : l'office de développement de l'intérieur et des îles</i>	43
II. — <i>L'ordonnance n° 82-879 du 15 octobre 1982 : l'Office culturel, scientifique et technique canaque</i>	46
III. — <i>L'ordonnance n° 82-880 du 15 octobre 1982 relative à l'aménagement foncier, à l'établissement rural et la reconnaissance des droits coutumiers sur le sol de la Nouvelle-Calédonie et dépendances : l'office foncier</i>	47
A. — <i>La réforme foncière : une initiative des institutions territoriales</i> ..	47
B. — <i>La loi du 7 janvier 1981 : des instruments juridiques nouveaux pour le territoire</i>	48
C. — <i>L'ordonnance foncière : la création d'un office d'Etat</i>	49
QUATRIÈME PARTIE. — <i>Le service public de la justice</i>	51
I. — <i>L'organisation judiciaire</i>	51
II. — <i>Les effectifs de magistrats dans les territoires d'outre-mer</i>	54
III. — <i>L'urgente nécessité détendre aux territoires d'outre-mer le Code pénal et le Code de procédure pénale</i>	55
CINQUIÈME PARTIE. — <i>Les communes et groupements de communes</i>	57
I. — <i>L'adaptation du régime communal</i>	57
II. — <i>La structure des finances communales</i>	59
A. — <i>Les budgets communaux en Polynésie française</i>	59
1. <i>Le budget de fonctionnement</i>	60
2. <i>Le budget d'investissement</i>	61

	Pages
B. — Les budgets communaux en Nouvelle-Calédonie : la faiblesse des ressources propres	62
III. — <i>Les concours du territoire : les subventions et la dotation du Fonds intercommunal de péréquation</i>	66
A. — Le Fonds intercommunal de péréquation de Polynésie française ..	66
B. — Le Fonds intercommunal de péréquation de Nouvelle-Calédonie ..	66
IV. — <i>Les concours directs de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	69
A. — La dotation globale de fonctionnement	69
B. — Les allègements de charges prévus par la loi du 2 mars 1982 ..	72
C. — La dotation globale d'équipement	73
Conclusion	75

MESDAMES, MESSIEURS,

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

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

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

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

PREMIÈRE PARTIE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Les crédits affectés aux Territoires d'outre-mer dans le projet de budget pour 1983 du secrétariat d'Etat aux Départements et Territoires d'outre-mer ne traduisent pas la totalité de l'effort consenti par l'Etat en faveur de l'outre-mer, mais uniquement les actions relevant de ce Secrétariat d'Etat.

Car il faut tenir compte des dotations que chaque ministère technique réserve aux collectivités territoriales de l'outre-mer.

Ainsi, le Secrétariat d'Etat n'a absorbé en 1982 que le cinquième des crédits affectés à l'outre-mer.

I. — LES CRÉDITS DU SECRETARIAT D'ÉTAT AUX DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER : UNE PROGRESSION GLOBALE DE 8,5 %

Le budget des Territoires d'outre-mer n'existe plus en tant que tel depuis 1980 en raison du changement intervenu dans la structure du Secrétariat d'Etat.

La dotation du Secrétariat d'Etat comprend désormais trois sections :

— une Section commune qui regroupe tous les crédits affectés au moyen de service des anciens budgets D.O.M. et T.O.M. au sein d'un seul titre III ;

— une Section D.O.M. comportant les chapitres des titres IV, V et VI de l'ancien budget D.O.M. qui retrace les actions d'intervention dans les départements ;

— une Section T.O.M. comportant également les anciens chapitres des titres IV, V et VI de l'ancien budget T.O.M. et qui détaille les actions correspondantes dans les territoires.

Les crédits de la section T.O.M. s'élèvent à 318.007.280 F ; leur progression est de 8,1 % par rapport à la loi de finances pour 1982 (294.144.548 F).

Ce taux modéré, qui est inférieur à l'évolution des charges de l'Etat de 1982 à 1983, soit 11,8 %, ne reflète pas la réalité de l'effort consenti, dans la mesure où les autorisations de programme augmentent de 14 %.

ÉVOLUTION DE LA SECTION T.O.M.

	1981	1983	Variation (en pourcentage)
	(en francs)	(en francs)	
Titre IV	155.844.538	170.263.280	+ 9
Titres V et VI :			
— Crédits de paiement	138.300.000	147.744.000	+ 7
— Autorisations de programme	(150.000.000)	(170.940.000)	+ 14

Si l'on tient compte de la quote-part « Territoires d'outre-mer » de la Section commune, l'ensemble des crédits affectés à ces territoires s'élèvent à 407.500.736 F, soit une progression globale de 8,5 % par rapport à 1982.

Ces crédits se répartissent comme suit :

**CRÉDITS DU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX D.O.M.-T.O.M.
AFFECTÉS AUX T.O.M. (1)**

Catégorie de dépenses	Crédits votés de 1982		Crédits demandés en 1983		Variation en pourcentage
	En francs	En pourcentage	En francs	En pourcentage	
Administration centrale et services extérieurs (2)	87.716.347	23,4	95.653.456	23,5	+ 9,4
Collectivités locales des T.O.M..	132.984.111	35,3	145.379.549	35,7	+ 9,3
Action culturelle et sociale dans les T.O.M.	5.433.737	1,4	5.860.436	1,4	+ 7,8
Action économique dans les T.O.M.	122.000.000	32,5	127.250.000	31,2	+ 4,3
Recherche scientifique dans les T.O.M.	27.226.690	7,4	33.357.295	8,2	+ 22,5
Total	375.360.885	100	407.500.736	100	+ 8,5

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

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

L'augmentation de 9,4 % des crédits de l'administration centrale et des services extérieurs résulte :

— pour 6.340.200 F de l'incidence sur 1983 des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1982 et d'une provision destinée au financement des mesures de revalorisation des rémunérations prévisibles en 1983 ;

— pour 2.033.822 F de l'ajustement des crédits de rémunération destinés aux personnels de statut local employés dans les services d'Etat dans les territoires.

Il faut noter en sens inverse une économie de 96.913 F résultant de la transformation de seize emplois de catégorie B en onze emplois nouveaux du territoire de la Polynésie française ainsi qu'une économie de 340.000 F applicable aux crédits d'équipement de l'administration centrale.

Les crédits concernant les collectivités locales des territoires regroupent en fait les subventions aux budgets territoriaux et les crédits relatifs à la prise en charge des fonctionnaires d'Etat affectés dans des services territoriaux.

La progression de l'ensemble de ces crédits qui est de 9,3 % est inférieure à celle constatée en 1982, soit 16,2 %, étant toutefois observé qu'une somme de 17.426.690 F concernant les crédits de 1982 relatifs aux Terres Australes et Antarctiques a été transférée à l'action « Recherche scientifique dans les T.O.M. ».

Territoires	Crédits votés en 1981		Crédits votés en 1982		Crédits demandés en 1983	
	En francs	En pourcentage	En francs	Variation en pourcentage	En francs	Variation en pourcentage
Subvention au budget de Wallis-et-Futuna	3.893.336	3	4.426.936	+ 13,7	4.836.458	9,3
Subvention au budget des Terres Australes et Antarctiques	73.181.276	56,6	83.038.966	+ 13,5	73.134.523	- 12
Subvention au budget de Nouvelle-Calédonie	3.653.143	2,8	3.835.800	+ 5	3.835.800	0
Subvention au budget des Iles éparcées	Mémoire	»	500.000	»	»	»
Subvention au budget de Polynésie française	Mémoire	»	Mémoire	»	»	»
Prise en charge de fonctionnaires métropolitains (1)	48.635.545	37,6	58.609.099	+ 20,5	63.072.768	7,6
Total	129.363.300	100	150.410.801	+ 16,2	145.379.549	- 3,3

(1) Hors Nouvelles-Hébrides en 1981.

Outre la fraction importante de ces crédits consacrés à la prise en charge des fonctionnaires métropolitains, qui augmentent d'une manière sensible en 1983 (+ 7,6 %), il faut noter l'absence de progression de la subvention du budget territorial de Nouvelle-Calédonie.

Sur les crédits de 5.860.436 F affectés à l'action culturelle et sociale, 426.999 F sont inscrits au titre des mesures nouvelles. La moitié de cette somme est affectée à l'ajustement de la dotation sur les bourses d'études, l'autre moitié concernant la dotation réalisée à la formation professionnelle, la subvention aux activités socio-éducatives et la dotation affectée à l'action culturelle.

Comme notre excellent collègue, M. Sosefo Papilio, l'a indiqué à votre Rapporteur, un problème particulier se pose pour les **bourses d'enseignement secondaire à Wallis-et-Futuna**. Un décret de 1959 pose que les bourses d'enseignement secondaire sont financées par l'Etat dans le ressort de la métropole et des départements d'outre-mer ; ce même décret dispose que les territoires d'outre-mer financent eux-mêmes les bourses d'enseignement secondaire affectées à leurs lycéens. C'est ainsi que les 127 boursiers wallisiens étudiant à Nouméa représentent pour le territoire de Wallis une somme de 18 millions C.F.P., soit 1 million de francs français. Une telle charge est insupportable pour un territoire dépourvu de ressources financières comme l'est Wallis-et-Futuna. Le problème ne peut être résolu que de deux manières, soit une modification de la réglementation existante, mettant à la charge de l'Etat les bourses d'enseignement secondaire des lycées des T.O.M., soit des subventions d'Etat déchargeant les T.O.M. de ce fardeau financier.

S'agissant des crédits d'action économique, la dotation en autorisations de programme du **Fonds d'investissement pour le développement économique et social (F.I.D.E.S.)** s'élève à 148.400.000 F, soit une progression de 14,1 % par rapport à 1982 ; la section générale du F.I.D.E.S. reçoit 117.430.000 F et la section des territoires 30.970.000 F, c'est-à-dire moins du quart de l'ensemble de la dotation, ce qui est contraire à la nécessaire déconcentration des crédits affectés au développement économique et social des territoires.

Quant aux crédits de paiement qui s'élèvent à 127.250.000 F, ils connaissent une progression insuffisante (4,3 %). Il faut également déplorer que la progression des crédits de paiement inscrits à la section des territoires soit quasiment inexistante (0,9 %), alors que les crédits inscrits à la section générale progressent de 5,2 %. Cette évolution doit être d'autant plus critiquée que la section territoriale contribue à soutenir le secteur productif, à promouvoir la relance de l'activité économique, la mise en valeur des ressources locales ainsi que le développement des îles en Polynésie française, de l'intérieur et des îles en Nouvelle-Calédonie.

Rappelons en effet que le F.I.D.E.S., créé en 1946, devait prendre à charge, à l'origine, la quasi-totalité de l'effort d'équipement de l'Etat dans les territoires d'outre-mer.

Aujourd'hui, les moyens d'intervention de ce Fonds ont été notablement amputés; il ne joue plus qu'un rôle d'appoint compte tenu de l'intervention des différents ministères techniques et de l'action des caisses prêteuses, ce qui peut nuire à l'unité et à la cohérence de l'effort de l'Etat, sans oublier que le F.I.D.E.S. assure le financement du Fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles (F.A.D.I.L.) en Nouvelle-Calédonie et du Fonds d'aide au développement des îles de Polynésie française (F.A.D.I.P.).

A cela, il faut ajouter que, par un arrêté du 18 octobre 1982, M. Laurent Fabius, ministre chargé du Budget, a annulé une partie des crédits affectés au F.I.D.E.S., comme le montre le tableau suivant :

Titre VI			
Recherche scientifique dans les territoires d'outre-mer	68-05	3.500.000	2.200.000
Subvention au F.I.D.E.S. (section générale) ..	68-90	25.250.000	11.324.500
Subvention au F.I.D.E.S. (section des territoires)	68-92	6.750.000	3.666.000
Totaux pour le titre VI		35.500.000	17.190.500
Totaux pour les territoires d'outre-mer		37.000.000	18.436.250

Quoi qu'il en soit, la répartition des crédits F.I.D.E.S. a été opérée de la manière suivante pour l'année 1982.

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

(En milliers de francs français.)

Territoires	Section générale	Section territoriale	Totaux
Nouvelle-Calédonie	34.123	7.865	41.988
Polynésie française	25.501	9.246	34.747
Wallis-et-Futuna	5.466	3.088	8.554
T.A.A.F.	2.625	»	2.625
Îles de l'Océan Indien	195	»	195
Opérations communes	7.930	»	7.930
Totaux	75.840	20.199	96.039

En **Nouvelle-Calédonie**, les principales opérations concernent :

- le programme d'équipement des communes (12.750.000 F) ;
- la réforme foncière (5.050.000 F) ;
- le Fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles (4.236.000 F).

En **Polynésie française**, la majorité des crédits a été absorbée par :

- le Fonds d'aide au développement des îles de la Polynésie française (11.000.000 F) ;
- le programme d'équipement des communes (10.175.000 F).

A **Wallis-et-Futuna**, le F.I.D.E.S. a participé à la construction d'une nouvelle aérogare à Wallis (3.100.000 F), et au programme d'adduction d'eau potable à Futuna (1.000.000 F).

Parmi les **opérations communes**, il faut noter la contribution du F.I.D.E.S. au développement des énergies renouvelables dans les T.O.M.

Pour l'année 1983, si l'on se réfère à la note de synthèse publiée par le Gouvernement, les interventions de la section générale s'appliqueront principalement à la poursuite des actions prioritaires lancées par le Secrétariat d'Etat telles que notamment :

- l'équipement des communes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ;
- l'équipement des Terres Australes et Antarctiques Françaises ;
- les actions économiques et sociales pour le développement de l'intérieur et des îles de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ;
- la promotion mélanésienne et le développement des infrastructures de base pour Wallis-et-Futuna.

II. — LES INTERVENTIONS DES MINISTÈRES TECHNIQUES : UNE PROGRESSION GLOBALE DE 13,9 %

Pour prendre la mesure exacte de l'effort consenti par l'Etat, il est indispensable de prendre en considération les interventions des ministères techniques.

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

Selon ce document, les dépenses civiles prévues par les ministères techniques seraient de 3.012.347.000 F, y compris la dotation globale de fonctionnement, ce qui correspond à un accroissement de 13,9 % par rapport à 1962 (2.643.996.000 F) comme le montre le tableau suivant :

(En milliers de francs.)

	1982 Crédits affectés	1983 Crédits affectés	Variation en pourcentage
Affaires sociales et Solidarité nationale :			
II. — Santé et Solidarité nationale.	112.961	128.375	13,6
III. — Travail	12.756	14.040	10,1
Agriculture	16.490	12.091	— 26,6
Anciens combattants	31.215	34.522	10,6
Culture et Communication	1.090	1.215	11,4
Economie et Finances :			
I. — Charges communes	315.600	355.600	12,6
III. — Budget	56.996	64.599	13,3
Education nationale :			
I. — Enseignement scolaire	1.133.213	1.318.109	16,3
Intérieur et Décentralisation	92.914	108.856	17,1
Justice	37.089	44.401	19,3
Mer	12.723	15.344	20,6
Postes et Télécommunications	48.689	58.365	19,9
Recherche et Technologie	100.090	119.055	18,9
Temps libre	9.280	9.177	— 1,1
Territoires d'outre-mer	371.860	404.556	8,7
Transports :			
— Aviation civile et Météorologie ..	127.111	146.505	14,9
— Transports intérieurs	3.100	3.400	0
Urbanisme et Logement	5.570	6.437	15,5
Total (hors D.G.F.)	2.489.347	2.844.447	14,2
Total (avec D.G.F.)	2.643.996	3.012.347	13,9

Ainsi, les interventions des ministères techniques évoluent à un rythme plus rapide que les crédits du secrétariat d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer.

La répartition par territoire de l'ensemble des crédits prévus en 1983 au titre des dépenses civiles est retracée dans le tableau suivant :

(En milliers de francs.)

Territoires	Dépenses 1982	Prévisions 1983	Variation de 1982 à 1983 (en pourcentage)
Nouvelle-Calédonie	879.349	1.006.331	14,4
Polynésie française	944.419	1.078.372	14,2
T.A.A.F.	100.521	114.571	13,9
Wallis-et-Futuna	68.608	82.534	20,3
Crédits non ventilés (1)	651.099	730.538	12,2
Total	2.643.996	3.012.347	13,9

(1) Y compris la dotation globale de fonctionnement.

*
*
*

En conclusion de cette présentation générale des crédits des Territoires d'outre-mer, il faut souligner que le budget du Secrétariat d'Etat représente moins du sixième de l'effort consenti en faveur de nos territoires.

Votre commission des Lois se doit de réaffirmer son attachement à la poursuite par le secrétariat d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer, d'une action soutenue grâce à des moyens budgétaires appropriés.

C'est à cette seule condition qu'il pourra conserver la plénitude de son rôle de coordination entre les interventions des différents ministères techniques.

III. — LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DES CONVENTIONS PASSÉES ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

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

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

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

C'est en Polynésie française que la politique contractuelle a connu l'essor le plus important. A ce jour, le bilan s'établit à 32 conventions conclues entre l'Etat et le territoire.

Le tableau ci-dessous, indiquant les conventions passées à ce jour et leurs incidences financières, fait ressortir la diversité des objectifs concernés : solidarité nationale en matière de santé, contribution à des dépenses d'infrastructure nécessaires à l'animation culturelle et artistique, à l'amélioration de l'habitat social... Sur le plan financier, l'incidence a pu être évaluée en 1982 à plus de 170.500.000 F, ce qui correspond à une progression de 10,8 % par rapport à 1981 (153.846.000 F).

**CONVENTIONS PASSÉES PAR LE TERRITOIRE DE POLYNÉSIE FRANÇAISE EN APPLICATION DES ARTICLES 69
ET 70 DE LA LOI N° 77-772 DU 12 JUILLET 1977 (1)**

(En milliers de francs.)

Ministère et objet de la convention	Montant de la participation de l'Etat				Observations
	1979	1980	1981	1982	
<i>Etat</i> (art. 69 de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977.)					
Agriculture :					
— Lycée d'enseignement professionnel agricole d'Opunohu (L.E.P.A.)	1.325	1.704	2.294	2.555	
Commerce et Artisanat :					
— Centre des métiers d'art : Construction - Equipement	»	165	»	»	
— Centre des métiers d'art : Fonctionnement..	»	»	50	150	
Culture :					
— Patrimoine archéologique : Recherche et conservation	66	124	95	65	
— Enseignement de la musique	»	330	430	»	Dotation non fixée pour 1982.
— Muséologie	»	»	»	1.220	
Défense :					
— Formation de personnels de maintenance : Aéronautique	»	»	»	»	Aucun stagiaire.
— Caisson de décompression de l'armée : Utilisation pour les besoins civils	»	»	»	»	Aucune dépense par l'Etat.
Education nationale :					
— Ecole normale de la P.F. : Fonctionnement.	3.362	12.400	14.456	20.330	1982 : Evaluation.
— Transports scolaires	1.398	3.780	4.715	5.000	
Formation professionnelle :					
— C.F.P.A. de Pirae : Construction	1.000	»	»	»	
— C.F.P.A. de Pirae : Fonctionnement	623	777	782	(1.292)	1982 : Evaluation.
Jeunesse et Sports :					
— Développement touristique	»	»	»	»	Convention-cadre.
— Doublement de l'activité touristique	»	»	»	»	
— Formation d'animateurs socio-culturels	300	300	»	»	
Justice :					
— Centre d'orientation et d'action éducative..	»	»	»	»	

(1) Ce tableau ne comprend pas les conventions conclues entre le territoire et les organismes publics autres que l'Etat.

Ministère et objet de la convention	Montant de la participation de l'Etat				Observations
	1979	1980	1981	1982	
Mer :					
— Ecole de formation et d'apprentissage maritime	»	357	371	378	
— Signalisation maritime : Phares et balises ..	»	159	97	128	
— Desserte maritime interinsulaire					
• Construction navale	»	»	»	»	
• Aide à l'armement	»	»	»	»	
— Ports maritimes	»	1.650	1.650	»	
Santé :					
— Actions de santé publique	7.281	7.700	9.700	»	1982 : Dotation non encore fixée.
S.E.D.E.T.O.M. (F.I.D.E.S.) :					
— Planning familial	»	440	»	»	
Solidarité nationale :					
— Aide aux familles rurales	»	9.500	14.000	21.160	
— Aide aux handicapés	»	3.000	3.000	»	1982 : Dotation non encore fixée.
Transports :					
— Aviation civile	»	10.175	11.495	12.540	
— Météorologie	»	1.155	1.320	1.430	
— Equipement routier	2.072	2.752	3.205	3.000	
Travail :					
— Chantiers de développement	»	4.000	4.500	6.000	
Urbanisme et Logement :					
— Habitat social. Aménagement urbain	»	»	7.118	»	
Jeunesse et Sports + S.E.D.E.T.O.M. :					
— Promotion touristique sur les marchés européens	»	»	1.150	(600)	1982 : Prévisions.
Culture + S.E.D.E.T.O.M. + Jeunesse et Sports :					
— Office territorial d'actions culturelles (O.T.A.C.)	»	540	1.069	»	1982 : Dotation non encore fixée.
Total (article 69)	17.427	61.008	81.497	89.500	1982 : Estimation.
<i>Autres conventions avec l'Etat.</i>					
Défense :					
— Régime fiscal C.E.A.-C.E.P. :					
• Forfait douanier	11.000	12.573	14.476	16.500	
• Taxation <i>ad valorem</i>	102.520	145.750	139.370	154.000	1982 : Evaluation.
Total	113.520	158.323	153.846	170.500	1982 : Estimation.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, c'est à la suite d'un amendement déposé par votre Rapporteur lors de la discussion de la loi du 24 mai 1979 que la politique de conventions entre l'Etat et le territoire a pris naissance.

Engagée plus récemment, elle n'en a pas moins connu une extension appréciable si l'on en juge par la dizaine de conventions en vigueur et surtout par l'aide substantielle qui est ainsi apportée au territoire.

La liste des conventions passées entre l'Etat et le territoire s'établit comme suit :

**CONVENTIONS PASSES ENTRE L'ÉTAT
ET LE TERRITOIRE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

(En milliers de francs.)

Ministère et objet de la convention	Montant de la participation de l'Etat		
	1980	1981	1982
Education nationale :			
— Financement de l'enseignement primaire public	128.000	143.360	146.260
Solidarité nationale :			
— Protection sociale :			
• Personnes âgées	6.133	11.797	13.115
• Handicapés	1.441	2.530	3.000
Santé :			
— Actions de santé publique	11.863	14.000	15.959
Travail :			
— Chantiers de développement	5.000	5.500	6.600
Total	152.437	177.187	184.934

Le total de la participation de l'Etat s'élève donc en 1982 à 184.934 F, ce qui correspond à une progression de 4,4 % par rapport à 1981 (177.187 F).

**

Votre commission des Lois estime souhaitable que les conventions entre l'Etat et les territoires deviennent désormais un mode de relations privilégié assurant aux partenaires en présence l'utilisation la plus efficace des moyens financiers de développement.

A l'heure où s'est engagé le débat sur la réforme des collectivités locales qui consacre d'une certaine manière la collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales ou entre les collectivités territoriales entre elles, la voie ouverte par la politique conventionnelle dans les territoires d'outre-mer doit pouvoir non seulement connaître un essor indispensable, mais bien plus encore conserver toute son originalité dans le cadre d'une réforme du statut qui accordera une plus grande autonomie aux instances territoriales. Dans ce sens, la politique des conventions doit donner lieu à une concertation étroite entre l'Etat et le territoire concerné; elle présage ainsi l'idée de l'association qui ne manquera pas de caractériser de plus en plus la nature des relations entre l'Etat et les territoires d'outre-mer.

IV. — LES CHARGES DU TRÉSOR

Comme l'indique l'état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux territoires d'outre-mer, les charges du Trésor regroupent les avances, les prêts, les garanties ou les bonifications d'intérêt accordés par l'Etat.

En application de l'article 34 de la loi du 31 décembre 1953, des avances du Trésor peuvent être accordées aux fins de pallier les difficultés de trésorerie du fait du décalage momentané entre les recettes et les dépenses budgétaires. Au 30 juin 1982, aucune avance n'a été consentie à ce titre.

S'agissant des prêts, les concours accordés par le Trésor à ce titre sont retracés au compte spécial « Prêts du Fonds de développement économique et social ». Sont imputés à ce compte les prêts consentis à la Caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.) pour ses opérations au profit des Etats africains et malgache, dans les territoires d'outre-mer et dans les départements d'outre-mer.

La Caisse centrale participe au financement des plans de développement des territoires d'outre-mer par l'octroi de prêts et par des prises de participation.

Le plafond des engagements nouveaux que la Caisse centrale est autorisée à prendre sous ses diverses formes a été fixé à 310 millions de francs pour 1980, 435 millions de francs pour 1981 et 440 millions de francs pour 1982.

En 1981, les concours par avances de la Caisse centrale dans les territoires d'outre-mer ont totalisé 435 millions de francs contre 351 millions de francs en 1980, soit une augmentation de 23,9 %.

Les concours ont été répartis selon les modalités précisées par le tableau suivant :

RÉPARTITION PAR TERRITOIRE DES ENGAGEMENTS DE LA C.C.C.E.

(En millions de francs.)

	Secteurs productifs			Equipements économiques Infrastructures			Equipements sociaux			Habitat			Total		
	1980	1981	mi-1982	1980	1981	mi-1982	1980	1981	mi-1982	1980	1981	mi-1982	1980	1981	mi-1982
Nouvelle-Calédonie	138,5	170,3	68,8	13,0	33,5	45,2	1,3	16,0	6,0	24,0	25,9	26,7	(1) 176,8	(1) 245,7	(1) 146,7
Polynésie française	30,6	26,4	18,8	37,5	98,5	21,0	2,9	14,5	0,5	100,3	48,1	36,7	(2) 171,3	(2) 187,5	(2) 77,0
Wallis-et-Futuna	0,2	0,2	»	0,6	»	»	»	»	»	0,7	1,5	1,2	1,5	1,7	1,2
Nouvelles-Hébrides	»	»	»	»	»	»	»	»	»	1,7	»	»	1,7	»	»
Total	169,3	196,9	87,6	51,1	132,0	66,2	4,2	30,5	6,5	126,7	75,5	64,6	351,3	434,9	224,9

(1) Dont, successivement : 55,2 millions de francs, 82,5 millions de francs et 88 millions de francs en faveur de la S.I.C.N.C.

(2) Dont, successivement : 114,9 millions de francs, 61,88 millions de francs et 42,6 millions de francs en faveur de la S.O.C.R.E.D.O.

Les engagements de la Caisse centrale pour la Nouvelle-Calédonie se sont élevés en 1981 à 4.468.150.909 F C.F.P., soit une progression de 38 % par rapport à 1980 (3.222.781.818 F C.F.P.), comme le montre le tableau suivant :

ENGAGEMENTS DE LA CAISSE CENTRALE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

(En francs C.F.P.)

	1979	1980	1981
Agriculture, élevage, forêt, pêche	365.909.091	159.678.182	662.250.000
Industrie, artisanat	212.136.364	686.079.999	1.260.300.909
Tourisme	229.081.818	72.101.818	466.000.000
Energie électrique	36.000.000	1.600.159.091	707.660.000
Habitat	366.272.727	436.507.273	471.660.000
Transports, télécommunications	1.027.735.000	98.500.000	312.500.000
A.E.P., assainissement	250.395.000	134.305.455	296.280.000
Equipements sociaux culturels	19.500.000	35.450.000	291.500.000
Total	2.507.030.000	3.222.781.818	4.468.150.909

Le tableau suivant montre comment ces engagements ont été répartis entre le territoire, les communes, les établissements publics, la Société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie (S.I.C.N.C.), Enercal et les entreprises privées :

(En francs C.F.P.)

	1979	1980	1981	Premier semestre 1982
Territoire	518.850.000	163.950.000	817.260.000	367.850.000
Communes	247.280.000	109.250.000	43.800.000	269.100.000
Etablissements publics.	150.000.000	»	237.000.000	495.400.000
S.I.C.N.C.	950.000.000	1.004.127.273	1.500.000.000	1.600.000.000
Enercal	»	1.490.909.091	645.000.000	205.000.000
Privées	640.900.000	454.545.454	1.225.090.909	102.200.000
Total	2.507.030.000	3.222.781.818	4.468.150.909	3.039.550.000

S'agissant des garanties, un emprunt budgétaire a été émis sur le marché financier par la Société de développement et l'extension du Pacifique (S.O.D.E.P.) avec la garantie de l'Etat.

Depuis cette émission, la S.O.D.E.P. a participé à d'autres emprunts obligataires groupés pour des montants respectifs de 18,3 millions de francs en 1976, 11 millions de francs en 1977, 14 millions de francs en 1979, 9 millions de francs en 1980 et 8 millions de francs en 1981.

La S.O.D.E.P. est en effet une société anonyme chargée de contribuer au développement économique et social des territoires du Pacifique. Au 31 décembre 1981, l'encours des prêts S.O.D.E.P. Nouvelle-Calédonie s'élevait à 939,6 millions de francs C.F.P. (51,6 millions de francs). L'encours des crédits en Polynésie française s'élevait à 541,6 millions de francs C.F.P. (29,7 millions de francs).

La S.O.D.E.P. a également bénéficié d'une bonification d'intérêts de 2 % à l'occasion de l'émission de ces emprunts obligataires, la formule retenue consistant en l'ouverture sur le F.I.D.E.S. d'une dotation annuelle, tant en autorisations de programme, qu'en crédits de paiement.

La Caisse centrale de coopération économique bénéficie également d'une bonification d'intérêts pour les emprunts auxquels elle est autorisée à contracter sur le marché financier français et international ; la charge de cette bonification s'élève pour 1982 à 515 millions de francs dont 68 millions pour les territoires d'outre-mer.

Votre commission des Lois se doit enfin de rappeler qu'une proposition de loi a été déposée par votre Rapporteur sur le Bureau du Sénat, le 4 juin 1982, afin d'étendre le régime d'épargne logement dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances.

L'importance des besoins en logement liés au développement industriel d'une part, et le souci d'orienter vers l'investissement mobilier les ressources non négligeables de l'épargne locale, avaient en effet conduit le Gouvernement de l'époque à proposer au Parlement en 1971 l'extension à la Nouvelle-Calédonie du régime d'épargne logement institué par la loi du 10 juillet 1965. Lors de l'examen de ce projet de loi, l'Assemblée nationale avait considérablement réduit la portée du texte qui lui avait été soumis en supprimant la référence à l'article 6 de la loi de 1965 qui prévoit précisément l'attribution d'une prime d'épargne exonérée de l'impôt sur le revenu aux bénéficiaires d'un prêt d'épargne logement. L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'existant pas en Nouvelle-Calédonie, il était en effet apparu illogique à nos collègues députés d'y maintenir une prime élevée sur les ressources de l'Etat elles-mêmes alimentées par l'impôt sur le revenu.

Estimant que l'amendement ainsi voté par l'Assemblée nationale enlevait tout intérêt pratique à son projet, le Gouvernement s'est abstenu de demander son inscription à l'ordre du jour prioritaire du Sénat.

Maintenant qu'un impôt sur le revenu a été institué dans le territoire, la thèse qui avait prévalu à l'Assemblée nationale perd toute justification. Les motifs qui justifiaient alors l'extension du régime d'épargne-logement en Nouvelle-Calédonie demeurent en revanche plus que jamais valables, l'extension du régime de l'épargne logement permettant aux classes modestes d'accéder à la propriété, ce qui favoriserait une relance de l'industrie du bâtiment ; ainsi cette réforme importante permettrait la création de nombreux emplois au moment où le taux de chômage dans le territoire dépasse 20 % de la population active.

V. — L'AIDE APPORTÉE PAR LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

En matière de coopération financière et technique, la dotation du V^e Fonds européen de développement a presque doublé avec 20 millions d'E.C.U. par rapport au IV^e F.E.D. qui s'est élevé à 10,21 millions d'E.C.U. A ce titre, la Nouvelle-Calédonie a reçu 44,25 millions de francs, la Polynésie française 35,4 millions de francs, Wallis-et-Futuna 11,8 millions de francs.

Au titre de la décision d'association des Pays et Territoires d'outre-mer (P.T.O.M.), à la C.E.E., la Banque européenne d'investissement a mis à la disposition de la S.O.C.R.E.D.O. en 1980 un crédit équivalent à un peu plus de 90 millions de francs C.F.P. Ce prêt conditionnel sur capitaux à risques permet des interventions dans le domaine de l'industrie, l'artisanat, les mines et l'hôtellerie.

DEUXIÈME PARTIE

LA QUESTION DU STATUT : L'EXTENSION DES DROITS ET LIBERTÉS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

I. — UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DIFFICILE

La Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie ont pour point commun d'être situées dans le Sud du Pacifique, c'est-à-dire dans une zone qui est dominée par l'influence de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Qui plus est, la Nouvelle-Calédonie fait partie de l'ensemble malanésien qui comprend la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Salomon, le Vanuatu et les Iles Fidji. Les îles Fidji ont été le premier Etat à accéder à l'indépendance le 10 octobre 1970 ; elles ont été suivies par la Papouasie-Nouvelle-Guinée en 1976, par les îles Salomon en 1979 et, en 1980, par le condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides, qui est devenu l'Etat de Vanuatu.

En 1971, les Etats indépendants de la zone ont créé le Forum du Pacifique Sud, mais si l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont membres à part entière de cette organisation, la France n'y a pas été admise, alors qu'elle figure parmi les fondateurs de la Commission du Pacifique Sud, créée en 1947, dont le siège est à Nouméa.

Lors de la réunion du Forum, qui s'est tenue à Rotorua, les 9 et 10 août derniers, le Gouvernement du Vanuatu a proposé à nouveau de demander l'inscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des pays à décoloniser. Fort heureusement, la motion finale a été plus modérée qu'on ne pouvait le craindre, même si le treizième Forum a reconnu « les efforts du peuple kanaque pour atteindre l'auto-détermination et l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie par des moyens pacifiques ».

Le Forum a également rappelé « sa ferme condamnation de la poursuite des essais nucléaires français dans le Pacifique Sud et son

incapacité à produire des informations complètes sur les conséquences de ses activités nucléaires passées sur les populations du Pacifique Sud et sur l'environnement ».

Plus récemment s'est tenue à Nouméa, au centre de l'O.R.S.T.O.M., la deuxième Conférence des syndicats du Pacifique Sud à laquelle participaient l'Union des Syndicats des Ouvriers et des Employés de Nouvelle-Calédonie (U.S.O.E.N.C.) et l'Union des syndicats des travailleurs kanaques exploités (U.S.T.K.E.).

Considérant que « l'indépendance doit finalement être déterminée par le peuple kanaque », cette Conférence a inscrit parmi ses objectifs « la demande d'inclusion de la Nouvelle-Calédonie dans la liste des pays non autonomes devant le comité de la décolonisation des 24 de l'O.N.U. ».

Les relations de la France avec les Etats du Pacifique Sud peuvent néanmoins s'améliorer, comme en témoigne la visite du Chef du Gouvernement fidjien au Président de la République.

Par ailleurs, les accords signés par la France avec l'Etat du Vanuatu et récemment ratifiés par le Parlement peuvent contribuer à renforcer les liens de coopération entre les deux pays.

Plus récemment, M. Christian Nucci, Haut-Commissaire, a déclaré à la suite d'une tournée d'information dans le Pacifique qu'aucun pays de la zone ne souhaitait le départ de la France.

Dans un article publié dans un magazine du Pacifique, M. Hubert Chavelet a pu parler de « l'esprit de Rotorua », d'un apaisement dans les passions ; il ajoutait :

« La France, c'est indéniable, a joué un rôle dans cette évolution où l'autorité de François Mitterrand n'a fait que parachever celle de Valéry Giscard d'Estaing : c'est à l'époque de l'ancien Président de la République qu'une politique systématique de contact avec les petits pays de la région a été entreprise ; que l'ouverture d'ambassades à Suva, Port-Moresby ou Port-Vila a eu lieu ; qu'une représentation diplomatique à Apia a été décidée, en même temps que l'ouverture d'une ambassade à Honiara ; qu'une coopération scientifique à travers l'O.R.S.T.O.M. a été esquissée ; que dans les accords de Lomé, les pays du Pacifique ont été l'objet d'une attention privilégiée. Restait à aller plus loin, donner une plus grande liberté d'action au haut commissaire de la République à Nouméa, appuyer la démarche tahitienne visant à élargir son autonomie et exploiter tout le profit qui pouvait être tiré d'un pareil effort. Ce sont choses faites. »

De fait, l'objectif d'une plus grande décentralisation peut constituer en Nouvelle-Calédonie une alternative à la diffusion de l'idée indépendantiste.

II. — LES ILES WALLIS-ET-FUTUNA : LA STABILITÉ POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

A. — Le statut du territoire.

Les îles Wallis-et-Futuna sont soumises à la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 qui a substitué le statut de territoire d'outre-mer à celui de protectorat. Ce statut a été modifié par une loi du 18 octobre 1978 qui a supprimé la possibilité pour l'Etat d'intervenir par voie de décret en matière foncière ainsi que l'interdiction de cumuler l'indemnité de conseiller territorial avec celle de chef de village ou de chef coutumier.

L'Assemblée territoriale comprend 20 membres élus dont 13 à Wallis et 7 à Futuna.

L'administrateur supérieur, dont les pouvoirs sont très étendus, est assisté par un conseil territorial qu'il préside : il est composé de six membres dont le Roi de Wallis, les deux Rois de Futuna et trois autres personnes nommées par l'administrateur avec l'accord de l'Assemblée territoriale.

Le statut de Wallis-et-Futuna se caractérise donc par la prédominance de la coutume ; une juridiction de droit local est en outre compétente pour les contestations entre les citoyens ayant conservé leur statut personnel et pour celles concernant les biens soumis à la coutume.

B. — La mise en œuvre du plan à long terme.

Le fonctionnement satisfaisant des institutions a permis au territoire de se consacrer pleinement à la mise en œuvre du plan de développement économique et social approuvé en 1979 par l'Assemblée territoriale, notamment en vue de la valorisation des activités agricoles, artisanales ou touristiques.

Dans le cadre de ce plan à long terme, des opérations d'importantes infrastructures ont été poursuivies, comme l'aménagement de la route territoriale, l'électrification de Wallis et l'aménagement de la piste de Futuna.

Dès 1983 débiteront la réfection du quai de Mata-Utu et la première tranche de la centrale hydroélectrique de Futuna.

S'agissant des activités productrices, l'effort principal a porté sur la création d'une pépinière et d'un jardin potager modèles, ainsi que sur la régénération des cocoteraies.

Enfin, le développement de la pêche a été favorisé par l'achat d'un navire expérimental de pêche au large, ce qui permettra d'améliorer la connaissance des zones de pêche hors récif, de former des pêcheurs et de réduire la dépendance du territoire pour son ravitaillement en protéines.

La contribution de l'Etat demeure néanmoins importante puisque le montant des concours financiers extérieurs s'est élevé à 52,6 millions de francs, sans oublier l'augmentation en valeur de 16 % des importations (34,4 millions de francs contre 29,7 en 1980).

C. — La stabilité politique : les élections territoriales du 21 mars 1982.

Sans modifier substantiellement l'équilibre entre les deux grandes tendances de l'archipel, les élections territoriales du 21 mars 1982 se sont traduites par un renouvellement de l'Assemblée territoriale dans la proportion de 40 %. Le R.P.R. a conforté cependant sa position dominante.

III. — LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LE PROBLÈME DU STATUT

A. — Le statut actuel du territoire.

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

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

En cas d'absence ou d'empêchement du représentant de l'Etat, c'est au vice-président que revient la présidence du Conseil de Gouvernement, ce qui constitue une différence importante par rapport au statut de la Nouvelle-Calédonie. Qui plus est, le vice-président exerce la présidence effective pour toutes les affaires de compétence territoriale, le haut-commissaire assistant aux séances et ayant le droit de parole.

Les conseillers de Gouvernement sont élus par l'Assemblée territoriale au scrutin de liste majoritaire, sans panachage, ni vote préférentiel.

L'innovation essentielle de la loi de 1977 par rapport au droit antérieur a résidé dans une énumération limitative des compétences susceptibles d'être exercées par l'Etat, toutes les autres matières relevant du territoire qui a ainsi une compétence de droit commun.

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

B. — Les élections territoriales du 23 mai 1982.

Les élections du 23 mai 1982 ont conduit au renversement de la majorité « autonomiste » qui avait eu la lourde charge d'assumer l'expérience du statut de 1977, sous la conduite de M. Sanford, vice-président.

M. Gaston Flosse accédait aux responsabilités de la vice-présidence du Conseil du Gouvernement.

M. Flosse démissionnait de son mandat de député, conformément à une disposition du statut qui prévoit l'incompatibilité entre le mandat de député et de celui de membre de l'exécutif territorial.

L'élection législative partielle qui eut lieu le 29 août donnait la victoire à M. Salmon.

C. — La mise en place de la Commission Etat-territoire sur la réforme du statut.

La mise en place d'un comité d'Etat-territoire en août 1981 répondait à la demande des élus de l'ancienne majorité locale d'exercer pleinement leurs responsabilités.

L'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions donnait une priorité nouvelle à une telle demande.

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

Ce projet de réforme comprend un double volet :

— il consacre la prédominance d'un **exécutif territorial** confié à un président élu, lequel nommerait des conseillers de Gouvernement, dotés d'attributions nouvelles ;

— il **accroît les compétences** du territoire pour les étendre à des domaines qui relèvent aujourd'hui de l'Etat, notamment en matière économique.

Au cours d'une visite en Polynésie française du 6 au 15 août, M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer, a confirmé la volonté du Gouvernement de mener à son terme la réforme statutaire, laquelle prendra en compte les thèmes essentiels de la loi de décentralisation, notamment en ce qui concerne la présidence élue du Conseil de Gouvernement et le contrôle a posteriori des actes de l'exécutif local.

Plus récemment, notre excellent collègue, M. Daniel Millaud, sénateur de Polynésie, ainsi que les membres du groupe de l'Union centriste des démocrates de progrès, ont déposé sur le bureau du Sénat une proposition de loi portant à trente-huit le nombre des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française.

IV. — LA NOUVELLE-CALÉDONIE : L'AGGRAVATION DE LA SITUATION DEPUIS LA LOI DU 24 MAI 1979, LES ORDONNANCES

A. — Les conséquences de la loi du 24 mai 1979 : la naissance du Front indépendantiste.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie n'a pas connu de modification depuis la loi du 24 mai 1979 qui, grâce à une initiative du Sénat, a introduit la possibilité de conventions passées entre l'Etat et le territoire, sur le modèle d'ailleurs de la Polynésie française.

Mais l'objet essentiel de ce texte était de modifier le régime électoral de l'Assemblée territoriale et du Conseil du Gouvernement afin de mettre un terme à l'émiettement des partis politiques. Cette même loi a également mis fin aux pouvoirs de l'Assemblée territoriale élue en septembre 1977, le Sénat s'étant opposé par trois fois à cette disposition dangereuse pour l'avenir du territoire.

Cette dernière mesure provoqua une radicalisation de la vie politique calédonienne dans la mesure où les autonomistes modérés rejoignirent les mouvements indépendantistes pour constituer un Front indépendantiste.

La Nouvelle-Calédonie s'est donc trouvée partagée en deux blocs opposés, les indépendantistes et les partis nationaux, c'est-à-dire le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne.

Le problème de l'indépendance est désormais posé avec la création du Front indépendantiste. Il y a plus grave, car la plus grande partie des suffrages du Front se trouvent concentrés dans les zones où les Mélanésiens sont l'ethnie dominante.

Les diverses consultations électorales depuis 1979 ont toutefois démontré qu'« il n'y a pas de majorité pour l'indépendance », pour reprendre les termes mêmes de M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.

Les tensions se sont malheureusement ravivées avec l'assassinat en septembre 1981 de M. Pierre Declercq, secrétaire général de l'Union calédonienne, qui a provoqué de graves incidents, notamment sur la côte Est.

B. — La procédure des ordonnances : la défiance du Gouvernement à l'égard de la majorité des élus du territoire.

Face à l'aggravation des tensions sur le territoire, le Gouvernement a annoncé en décembre 1981 sa décision de recourir à la procédure des ordonnances conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution afin d'accélérer le processus des réformes qu'il jugeait nécessaires et qu'il souhaitait mettre en œuvre en s'affranchissant des règles prévues par le statut de 1976.

Dans le souci de démontrer au Gouvernement que les élus territoriaux avaient la volonté politique de réaliser les réformes qui s'imposaient, les représentants de la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne joignaient, en décembre 1981, leurs suffrages à ceux des indépendantistes pour voter un projet de réforme fiscale présenté par le haut-commissaire. Cet impôt sur le revenu des personnes physiques s'apparente au système métropolitain mais a été adapté aux territoires en ce qui concerne les taux et la progressivité afin notamment de favoriser la famille et l'investissement. Parallèlement, un taux particulier de 25 % a été prévu pour les bons de caisse anonymes afin d'empêcher la fuite devant le nouvel impôt.

Le Gouvernement ne renonçait pas pour autant à inscrire, à l'ordre du jour de la session extraordinaire de janvier, un projet de loi l'autorisant à légiférer par voie d'ordonnances dans des domaines qui ressortissent à la compétence naturelle, soit du Parlement, soit des institutions territoriales.

Ce projet de loi était adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture, malgré l'opposition du Sénat qui a vu dans ce texte une marque de défiance injustifiée à l'égard des élus territoriaux.

Ainsi l'Assemblée territoriale s'est vu priver jusqu'à la fin de cette année des pouvoirs qui sont normalement les siens, d'autant plus que le champ d'habilitation, que le Gouvernement s'est réservé, est conçu dans des termes très larges.

Jusqu'à ce jour, le Gouvernement a soumis à l'Assemblée territoriale sept avant-projets d'ordonnance :

— un projet d'ordonnance sur la reconnaissance des droits coutumiers sur le sol du territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances ;

— un projet d'ordonnance portant création d'un office de développement de l'intérieur et des îles ;

— un projet d'ordonnance portant reconnaissance de l'identité culturelle des Mélanésiens par la création d'un office scientifique culturel et technique mélanésien ;

— un projet d'ordonnance instituant des assesseurs coutumiers dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ou au tribunal civil de première instance de Nouméa et de la cour d'appel ;

— un projet d'ordonnance relative aux conflits de statuts et organisant l'option en faveur du statut civil particulier ;

— un projet d'ordonnance relative au Code du travail de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ;

— un projet d'ordonnance sur le régime minier.

L'ensemble de ces projets a été rejeté par l'Assemblée territoriale, à l'exception toutefois du texte concernant les assesseurs coutumiers.

La majorité de l'Assemblée territoriale a en effet marqué son hostilité de principe à l'égard de la procédure des ordonnances, d'autant que la création d'offices qui sont des établissements publics d'Etat, aura pour effet de dessaisir, d'une manière définitive, les institutions territoriales de leur compétence.

Le Gouvernement a pris le 15 octobre 1982 quatre premières ordonnances, notamment sur la réforme foncière. Les autres textes devraient être ordonnés avant la fin de la présente année.

C. — Le renversement du Conseil de Gouvernement.

A l'occasion du débat sur la réforme foncière, de graves dissensions ont opposé les deux partis de la majorité nationale, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République estimant que les modalités de la réforme foncière, proposée par le Gouvernement, même si celui-ci avait accepté la création d'un office foncier territorial suivant les propositions de la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne, constituait une grave atteinte au droit de propriété.

Ces dissensions trouvèrent leur première manifestation lors du renouvellement annuel du Bureau de l'Assemblée territoriale le 21 avril dernier, qui comprend désormais des représentants du Front indépendantiste.

Mais surtout, dans le souci d'apaiser les tensions dans le Territoire, la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne proposait au Rassemblement pour la Calédonie dans la République de constituer un conseil de Gouvernement qui regrouperait l'ensemble des formations politiques du territoire, y compris le Front indépendantiste. A la suite du refus du Rassemblement pour la Calédonie dans la République, la Fédération pour une nouvelle société calédonienne décidait de signer avec le Front indépendantiste un « contrat

pour un Gouvernement de réformes et de développement ». L'esprit de ce contrat était de faire naître un climat de « décrispation » de la vie politique, afin de réaliser les réformes dont l'ensemble des responsables politiques s'accordent à reconnaître l'urgence, sans que ce contrat prévu pour une durée d'un an remette en cause les options de chacune des parties en présence.

C'est dans le cadre de cet accord que les deux membres du Conseil de Gouvernement appartenant à la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne démissionnaient du Conseil de Gouvernement et que 22 conseillers territoriaux votaient une motion de censure déposée par le Front indépendantiste.

L'Assemblée territoriale procédait alors à la désignation d'un nouveau Conseil de Gouvernement comprenant des indépendantistes, des centristes et un indépendant, dont le vice-président est M. Jean-Marie Tjibaou (Union calédonienne).

Depuis cet accord, la situation de la Nouvelle-Calédonie, qui s'était aggravée en septembre 1981, est revenue au calme, les Indépendantistes ayant pris l'initiative d'organiser une grande fête de la fraternité calédonienne le 24 septembre 1982, date anniversaire du rattachement de la Nouvelle-Calédonie à la France et qui depuis une dizaine d'années était considérée par les Mélanésiens comme journée de deuil kanaque.

Pour protester contre la conclusion du contrat de Gouvernement qui avait été refusé par le R.C.P.R., M. Jacques Lafleur démissionnait de son mandat de Député afin de provoquer une élection partielle qui, à ses yeux, devait avoir la valeur d'un référendum sur l'avenir du territoire au sein de la République.

M. Jacques Lafleur était réélu le 5 septembre 1982 dès le premier tour, avec 91,41 % des suffrages exprimés face à Maître Michel Jacquet, candidat indépendant, étant rappelé que la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne s'était refusée à présenter un candidat pour éviter d'accroître les tensions politiques dans le territoire. Toutes les autres formations politiques avaient donné une consigne d'abstention, ce qui explique que la moitié des électeurs inscrits n'aient pas participé à cette élection.

Compte tenu des résultats obtenus lors de cette élection partielle, dont on avait voulu faire un référendum, le Front indépendantiste était tenté de durcir sa position.

Lors de son treizième Congrès qui a eu lieu du 11 au 13 novembre à la tribu de Couli dans la commune de Sarraméa, l'Union calédonienne, qui est la principale composante du Front indépendantiste, a adopté la motion suivante :

« Considérant que l'autonomie, comme statut, ne fait plus partie du programme du mouvement de l'Union calédonienne, que les élus du Front indépendantiste ont été élus sur un programme d'indépendance kanaque et socialiste, que ce treizième congrès a adopté

un avant-projet de constitution et ratifié un calendrier conduisant à l'indépendance, le Congrès déclare qu'aucun responsable du mouvement ne doit participer à des discussions sur l'avenir de leur pays, si ce n'est sur les modalités d'accession de notre pays à l'indépendance. »

Il est hors de doute aujourd'hui que la question de l'indépendance est posée. Le problème juridique est donc, en définitive, de savoir qui sera appelé à se prononcer sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Sera-ce le seul peuple kanaque, comme le souhaiterait le Front indépendantiste, ou l'ensemble des habitants qui vivent sur ce territoire, conformément à l'idéal démocratique ?

A plusieurs reprises, les dirigeants du Front ont fait référence à la résolution A/154 (XV) en date du 14 décembre 1960 du Comité des 24 de l'O.N.U., dite « Charte de décolonisation ». Cette déclaration semble, au contraire, conforter la thèse démocratique de l'expression du suffrage universel, puisque, selon son article 5, l'indépendance doit être accordée aux peuples des territoires sous tutelle ou non autonomes, « conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, sans aucune distinction de race, de croyance ou de couleur... ». Il en a été ainsi aux îles Fidji où l'ethnie d'origine indienne a pu participer à la constitution du nouvel Etat au même titre que les Mélanésiens originaires de ce territoire.

Aussi bien, dans l'immédiat, la solution moyenne paraît résider dans l'élaboration d'un nouveau statut qui accorde de plus grandes responsabilités aux élus locaux, compte tenu notamment de l'éloignement et des spécificités du Territoire.

D. — Une solution possible : la révision du statut dans le sens d'une plus grande décentralisation.

Depuis plusieurs semaines, un consensus paraît se dégager sur la nécessité de faire évoluer le statut dans le sens d'une plus grande décentralisation.

C'est ainsi que, lors de son dernier congrès, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République s'est déclaré favorable à un statut de large autonomie.

La Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne a pour sa part remis au Bureau de l'Assemblée territoriale un projet de réforme.

Pour l'essentiel, la Nouvelle-Calédonie demeurerait un territoire d'outre-mer, mais ses institutions actuelles se compléteraient d'un comité économique et social.

Le président de Conseil de Gouvernement serait élu par l'Assemblée territoriale sur un programme de Gouvernement : il choisirait ses conseillers.

L'exécutif territorial serait confié au Président du Conseil de Gouvernement qui dirigerait ainsi la fonction publique territoriale :

Ce projet de réforme propose une nouvelle définition des rapports entre l'Etat et le territoire :

1. Seraient de la compétence de l'Etat la défense, la monnaie, le Trésor, les changes, la nationalité, la tutelle des collectivités locales, la justice et la fonction publique d'Etat.

2. Les compétences de l'Etat sur certaines matières comme les relations extérieures, la radio-télévision ou l'enseignement secondaire supérieur ou technique ne pourraient s'exercer que sous réserve de l'accord préalable des organes représentatifs du territoire.

3. Toutes les autres matières seraient de compétence territoriale.

Le Haut-Commissaire de la République perdrait sa qualité de chef du territoire, il deviendrait un commissaire de la République représentant les intérêts permanents de l'Etat. Il pourrait assister aux séances du Conseil de Gouvernement et y prendre la parole.

Plus récemment, le Gouvernement a décidé la constitution d'une commission paritaire composée de représentants de l'Etat et du territoire, qui aura à élaborer des propositions pour une réforme des institutions territoriales, susceptible d'aboutir au consensus le plus large.

E. — Un exemple de la nécessaire extension des compétences territoriales : le problème minier.

1. La loi du 24 mai 1969 : la centralisation en matière minière.

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

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

Or, l'état de la réglementation a pour effet de contrarier le développement de l'industrie minière.

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

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

Plusieurs grands projets métallurgiques ont été naguère abandonnés. C'est ainsi que les objectifs d'investissement retenus il y a dix ans, qui visaient à produire dans les années 1976-1978 quelque 200.000 tonnes de métal-an, ont été oubliés.

Seuls subsistent quatre projets de mise en valeur minière ou métallurgique du territoire de Nouvelle-Calédonie :

— Le projet du nord, fondé sur l'exploitation du gisement de nickel de Poum-Tiebaghi.

— Le projet du sud résultant d'un accord signé par le ministre de l'Industrie avec I.N.C.O. le 25 mars 1977.

— Le projet de reprise de la mine de chrome de Tiebaghi avec usine de traitement sur place.

— L'inventaire minier lancé par le B.R.G.M. dans le cadre d'un plan de cinq ans (l'investissement prévu est de 20 millions de francs).

Cet inventaire revêt un intérêt supplémentaire depuis la confirmation de l'évolution médiocre du marché du nickel ; au moment où l'industrie calédonienne du nickel connaît une crise qui met en évidence les dangers d'une mono-production, il paraît en effet important de promouvoir la diversification minière du territoire.

2. La crise du nickel.

Le marché mondial du nickel se caractérise depuis plusieurs années par l'affaiblissement de la demande et la prolifération des producteurs, à telle enseigne que les producteurs traditionnels au nombre desquels figure la Nouvelle-Calédonie ont dû faire face à la baisse du prix du métal et à l'envolée des coûts de production.

Les prix « producteurs » traduisent cette évolution :

— 3,45 dollars la livre en 1980 ;

— 3,20 dollars la livre à la fin de 1981 ;

— 2 et moins au L.M.E. en 1982, ce qui correspond, en dollars constants, au prix de 1950.

La production de minerai du nickel n'a cessé de diminuer dans des proportions importantes, comme le montre le tableau suivant.

EVOLUTION DE LA PRODUCTION

	Tonnes humides (en milliers)	Nickel contenu
1971	7.722	146.300
1972	5.512	104.555
1973	5.858	112.459
1974	6.969	132.626
1975	6.703	129.220
1976	5.958	116.280
1977	5.897	113.319
1978	3.349	65.171
1979	4.308	80.464
1980	4.571	86.592
1981	3.984	78.090
1982 (estimation)	3.000	58.000

Le groupe Imétal vient de publier les résultats du premier semestre 1982, faisant apparaître de lourdes pertes pour la Société métallurgique Le Nickel (S.L.N.).

Au cours du premier semestre 1982, les ventes de la S.L.N. ont été de 18.900 tonnes contre, en 1981, 24.700 tonnes au premier semestre et 16.700 tonnes au second semestre. Le chiffre d'affaires s'est élevé à 747,2 millions de francs contre 923,5 millions de francs au premier semestre. Le résultat est une perte de 166,1 millions de francs après 127 millions de francs de dotations nettes aux comptes d'amortissements et de provisions et prise en charge pour 53,7 millions de francs de l'effet des variations des parités monétaires sur les dettes et les créances à moins d'un an. L'effet de ces variations sur les emprunts à plus d'un an conduit à une perte de change complémentaire de 64,2 millions de francs, ce qui fait apparaître un déficit comptable de 230,3 millions de francs. Pour le premier semestre 1981, les résultats déficitaires s'étaient élevés à 47,5 millions de francs et 134,6 millions de francs après valorisation des emprunts à plus d'un an.

L'Etat, actionnaire principal de la Société Le Nickel, s'est engagé à apporter une aide importante dont l'octroi sera toutefois subordonné à un plan de redressement prévoyant des mesures de réduction des salaires, de mise à la retraite, voire des licenciements.

S'agissant du régime fiscal de la production minière, le territoire s'est résolument engagé dans la voie d'une modernisation de sa fiscalité par l'instauration d'un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises minières ainsi que d'un prélèvement complémentaire.

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

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

RESSOURCES FISCALES PROCURÉES PAR L'EXPLOITATION DU NICKEL ET AIDES VERSÉES PAR LA CAISSE DE STABILISATION PENDANT LES ANNÉES 1976 A 1981

(En millions C.F.P. - 1 FF : 0,05 F C.F.P.)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<i>Budget territorial.</i>						
Impôts sur les entreprises dont les activités relèvent de la métallurgie du nickel (S.L.N.)	1.310	1.073	530,3	723,2	790,3	867,1
Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises productrices et exportatrices de minerai de nickel	»	»	»	188,2	133,8	649
Contribution des patentes	56,2	62,5	24,4	39,9	58,7	51,6
Droit de sortie sur le minerai	704,4	968,7	344,5	161,2	210,4	197,3
Taxe exceptionnelle de solidarité sur les exportations de minerai de nickel	»	»	16,6	2	»	»
Droit de navigation intérieure	4,5	4,7	2,9	3,9	3,4	3,3
Redevances ordinaires sur les mines instituées	40	39,5	39,2	41,7	43,4	59,4
Total	2.115,1	2.148,4	957,9	1.160,1	1.240,0	1.827,7
<i>Fonds de prévoyance.</i>						
Taxe spéciale <i>ad valorem</i> de 0,50 %	124,9	128,5	75,5	127,2	142	150
Versement de la Caisse de stabilisation des recettes du nickel	1.337,9	1.629,2	1.656,8	1.918,2	2.647,4	3.132,4
Total général	3.577,9	3.906,1	2.690,2	3.205,5	4.029,40	5.110,1

Le versement afférent à l'année 1982 se situera vraisemblablement à un niveau supérieur de 9 % à 21 %.

Compte tenu des résultats de la Société le nickel et de la crise du nickel, il n'est pas douteux que le protocole conclu en 1975 conserve encore toutes ses justifications.

Malheureusement, ce protocole fiscal liant l'Etat français au territoire de la Nouvelle-Calédonie, par lequel l'Etat s'engage à verser au territoire, chaque année, une compensation aux pertes de recettes provoquées par le régime de stabilisation fiscale consenti par le territoire à la Société Le Nickel jusqu'en 1989, vient à échéance en 1982.

Pour 1983, une solution de transition dans l'attente de l'élaboration du système définitif a été évoquée avec les élus territoriaux. Elle devrait permettre la poursuite de l'engagement de l'Etat à un niveau comparable à celui des années précédentes.

Quoi qu'il en soit, votre Commission souhaite que le Gouvernement prolonge son concours au-delà de la fin de la présente année dans l'esprit du protocole initial.

3. Le projet d'ordonnance relative au code minier : une réforme décevante.

Pendant le courant du mois de septembre dernier, le Gouvernement a soumis pour avis à l'Assemblée territoriale un projet d'ordonnance modifiant le décret du 13 novembre 1954.

Pour l'essentiel, le projet d'ordonnance légalise la procédure d'une circulaire interministérielle du 18 décembre 1978 par laquelle, profitant d'une disposition de la « loi Billotte », l'Etat a restitué au haut-commissaire certains pouvoirs de décision par l'institution de la règle dite des « cent titres équivalents ». La loi de 1969 avait en effet prévu que la proposition territoriale avait force de décision si le Ministre gardait le silence pendant soixante jours. Par la circulaire de 1978, le Ministre s'engageait à garder systématiquement le silence sur les affaires concernant les titulaires détenant moins de cent titres miniers. L'ordonnance fait un pas de plus en supprimant cette procédure qui présente l'inconvénient d'allonger les délais de deux mois.

Il s'agit donc d'une déconcentration administrative, et non d'une véritable décentralisation au profit des autorités du territoire.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie a émis, par 18 voix contre 16, un avis défavorable à l'encontre de ce projet d'ordonnance.

Les élus de la F.N.S.C. comme ceux du Front indépendantiste ont en revanche demandé l'abrogation pure et simple de la loi Billotte afin de restituer au territoire une pleine compétence en matière minière. L'Assemblée territoriale a même adopté une proposition de modification déléguant la décision du Ministre non pas au Haut-Commissaire, mais au Conseil de Gouvernement.

Le problème minier illustre ainsi la nécessité d'élargir les compétences du territoire.

TROISIÈME PARTIE

LA CRÉATION DE TROIS OFFICES PAR LES ORDONNANCES DU 15 OCTOBRE 1982 : LE PROBLÈME DE LEURS MOYENS FINANCIERS

I. — L'ORDONNANCE N° 82-878 DU 15 OCTOBRE 1982 RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE : L'OFFICE DE DÉVE- LOPPEMENT DE L'INTÉRIEUR ET DES ILES

Cette ordonnance porte création d'un établissement public d'Etat, à caractère industriel et commercial, chargé de mettre en œuvre des actions complémentaires de la politique de développement économique du territoire et des communes, en favorisant le développement des équipements publics et des activités créatrices d'emploi.

L'Office est administré par un conseil de douze membres :

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

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

Le conseil d'administration est soumis à une tutelle étroite de l'Etat :

1. Le directeur de l'Office est nommé par arrêté du ministre chargé des Territoires et du ministre chargé de l'Economie et des Finances, après avis du conseil d'administration;

2. Le haut-commissaire peut faire opposition aux délibérations ; dans ce cas, il doit en référer immédiatement au ministre chargé des Territoires d'outre-mer, au ministre chargé de l'Economie et au ministre chargé du Budget, qui doivent se prononcer dans le délai de deux mois ; à défaut de décision expresse dans ce délai, la délibération est exécutoire ;

3. L'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'Office, s'il est voté par le conseil d'administration, doit être approuvé par les trois ministres mentionnés ci-dessus.

Force est de relever que toutes ces contraintes juridiques sont en contradiction avec l'objectif de décentralisation, tel qu'il est prôné en métropole.

Le double objectif assigné à cet Office serait de réduire les disparités entre Nouméa et l'intérieur, qu'il s'agisse de l'emploi ou des équipements collectifs et de donner aux zones défavorisées du territoire les moyens de leur développement.

A cet effet, le haut-commissaire devra déterminer, sur proposition du conseil d'administration de l'Office et après avis du Conseil de Gouvernement, les zones dans lesquelles l'Office interviendra.

Pour l'accomplissement de sa mission, l'Office peut concourir à toutes les actions visant au développement économique de l'intérieur et des îles et notamment :

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

La création de cet Office a suscité de nombreuses critiques de la part de la majorité de l'Assemblée territoriale. Cet Office empiète sur les compétences de l'Assemblée territoriale et du Conseil de Gouvernement, en particulier du conseiller de Gouvernement, chargé de l'économie et du développement du territoire. Le problème se posera également de savoir comment l'O.D.I.L. pourra concilier son action avec celle du Comité économique et social territorial dont les élus, dans leur unanimité, souhaitent la création auprès de l'Assemblée territoriale.

L'Office de développement de l'intérieur et des îles semble également faire double emploi avec le Fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles (F.A.D.I.I.) dans la mesure où ce Fonds a précisément pour objet de contribuer au développement du territoire

et de prendre les mesures destinées à promouvoir l'ethnie mélanésienne ; pour 1982, le comité directeur du F.I.D.E.S. a alloué au F.A.D.I.L. une dotation de 4.236.000 F.

L'incertitude demeure en revanche au sujet des recettes dont bénéficiera en définitive l'O.D.I.L.

Certes, l'article 9 de l'ordonnance donne une énumération non limitative des ressources de l'Office parmi lesquelles figurent les concours de l'Etat, les subventions du budget du territoire ou les concours des communes. Mais nul ne sait aujourd'hui comment seront accordés les concours de l'Etat, ni quel sera leur montant.

Il serait souhaitable que le Gouvernement donne des précisions à ce sujet.

II. — L'ORDONNANCE N° 82-879 DU 15 OCTOBRE 1982 : L'OFFICE CULTUREL, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE KANAQUE

Cet Office, qui est également un établissement public d'Etat, est chargé de favoriser le développement culturel kanaque ; il est responsable de la définition des actions de recherche concernant la culture kanaque, de sa promotion, ainsi que la conservation de son patrimoine.

Compte tenu du caractère pluriethnique de la population calédonienne, il peut également participer à des actions de recherche et de promotion d'autres cultures du territoire.

L'Office est administré par un *conseil d'administration de douze membres* :

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

Le conseil d'administration est soumis aux mêmes règles de tutelle que celui de l'Office du développement de l'intérieur et des îles.

Il est assisté d'un comité scientifique et d'un conseil des experts coutumiers : ce conseil peut être consulté par le conseil d'administration ou par toute autre autorité publique sur l'interprétation de la coutume.

Les ressources de l'Office sont constituées par les concours de l'Etat, du territoire, des communes, d'associations ou de personnes privées, ainsi que par des emprunts, dons et legs ; l'Etat n'a donné aucune précision jusqu'à présent sur la nature et l'importance des concours de l'Etat.

**III. — L'ORDONNANCE N° 82-880 DU 15 OCTOBRE 1982
RELATIVE A L'AMÉNAGEMENT FONCIER, A L'ÉTA-
BLISSEMENT RURAL ET A LA RECONNAISSANCE
DES DROITS COUTUMIERS SUR LE SOL DE LA
NOUVELLE-CALÉDONIE ET DÉPENDANCES :
L'OFFICE FONCIER**

**A. — La réforme foncière :
une initiative des institutions territoriales.**

Selon le statut de 1976, la conduite de la réforme foncière ressortit à la compétence des autorités territoriales.

Dès 1977, les élus du territoire ont pris conscience de la nécessité d'accélérer le processus de redistribution des terres au profit des Mélanésiens et le Gouvernement a décidé d'apporter son aide technique et financière à la politique territoriale de rachat des terres faisant l'objet de revendications de la part des collectivités mélanésiennes ou particulièrement intéressantes pour leur mise en valeur.

En 1978, deux propriétés, représentant 1.025 hectares, furent acquises sur crédits F.I.D.E.S. pour un coût de 2.365.000 F.

Le tableau ci-dessous retrace les opérations des tranches 1979 et 1980.

RÉTROCESSIONS

(En ha.)

	Agrandissement de réserves	Attribution clanique	Régime du droit commun	Total
1979	3.278	»	1.551	4.829
1980	8.518	»	1.004	9.522
Total	11.796	»	2.555	14.351

**B. — La loi du 7 janvier 1981 :
des instruments juridiques nouveaux pour le Territoire.**

La loi du 7 janvier 1981 a défini tout d'abord la double finalité de la réforme foncière.

1. Les opérations réalisées en application de cette loi ont pour objet général de permettre, dans l'intérêt économique du territoire, la mise en valeur des terres en vue de favoriser la constitution d'exploitations et le développement des activités agro-alimentaires ;

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

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

La mise en œuvre de la loi du 17 janvier 1981 a entraîné une accélération des opérations de réforme foncière :

Pour la période du 1^{er} janvier 1981 à mai 1982, 11.150 ha ont été acquis pour un montant global de 18.051.935 F. Ces acquisitions se ventilent en :

- 58 acquisitions amiables représentant 7.812 ha ;
- exercice du droit de préemption pour 9 propriétés représentant 3.101 ha ;
- expropriations pour 2 propriétés représentant 277 ha.

Pour la même période, 9.138 ha ont été attribués, soit :

- 8 attributions en propriété clanique pour 2.435 ha ;
- 13 attributions en agrandissement de réserve pour 4.291 ha ;
- 5 locations en longue durée portant sur 2.168 ha ;
- 17 cessions en propriété sous le régime du droit commun pour 244 ha.

Au plan du financement, les dotations de l'Etat (section générale du F.I.D.E.S.) au cours des exercices 1981 et 1982 ont été :

● *en 1981 :*

17,48 millions de francs,

dont :

14,4 millions de francs de crédits d'acquisition,

3,08 millions de francs de crédits d'encadrement et de mise en valeur.

● *en 1982 :*

5,05 millions de francs,

dont :

2,2 millions de francs pour la mise en valeur,

2,85 millions de francs pour l'encadrement.

Aux crédits ouverts en 1982, il convient d'ajouter le crédit de 30 millions de francs ouvert dans une loi de finances rectificative pour 1981 au titre des acquisitions.

Pour ce qui concerne la participation du territoire, 4.462 hectares ont été prélevés sur le demaine territorial en 1981 en vue d'être rétrocédés. Enfin, le territoire a doté le Fonds de rachat des terres d'un montant de 2,75 millions de francs au titre de 1981.

**C. — L'ordonnance foncière :
la création d'un office d'Etat.**

L'ordonnance foncière procède d'une philosophie différente de celle de la loi du 7 janvier 1981, dans la mesure où les compétences territoriales sont transférées à un office foncier, établissement public d'Etat, doté de l'autonomie administrative et financière.

L'office foncier est investi d'une double mission :

— acquérir des terres en vue de les mettre à la disposition de personnes physiques ou morales et de permettre aux groupements mélanésiens l'exercice de leurs droits fonciers coutumiers ;

— réaliser des opérations d'intérêt collectif ou de mise en valeur foncière et apporter aux exploitants agricoles ainsi qu'aux groupements mélanésiens l'assistance technique nécessaire.

Le conseil d'administration, présidé par le haut-commissaire, comprend, outre le président :

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

Cet office définira avec les diverses parties intéressées des zones de reconnaissance des droits coutumiers. Il aura capacité à acquérir, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation, des terres pour les redistribuer aux collectivités mélanésiennes ou bien pour en confier l'exploitation à une tierce personne, en versant dans ce cas aux collectivités mélanésiennes, dont les droits coutumiers sur le terrain concerné auront été reconnus, une redevance qui constituera le mode d'exercice de leurs droits. A cette fin, l'office conclura des baux avec les divers partenaires. De plus, il aura à contribuer à une mise en valeur effective du potentiel agricole du territoire, en créant des zones d'aménagement rural.

S'agissant des ressources de l'office, l'article 6 de l'ordonnance procède à une énumération non limitative. Elles comprendront en particulier les concours de l'Etat, du territoire et des autres collectivités publiques. Mais le Gouvernement n'a pas encore précisé ses intentions sur la nature et le niveau des concours qui seront apportés par l'Etat.



En conclusion, la publication des ordonnances, même si elle peut donner à certains une satisfaction de principe, ne permet pas de résoudre dans l'immédiat les problèmes auxquels se trouve confronté le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances. La mise en place des trois offices nécessitera un certain temps, d'autant que leurs moyens financiers sont entourés de la plus grande incertitude.

Il eût sans doute mieux valu que le Gouvernement fasse confiance aux élus du territoire pour poursuivre, voire accélérer la politique qu'ils ont menée en faveur du territoire et en particulier de l'ethnie mélanésienne.

QUATRIÈME PARTIE

LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

I. — L'ORGANISATION JUDICIAIRE

L'organisation judiciaire des Territoires d'outre-mer diffère à maints égards de celle de la métropole, exception faite pour la cour d'appel qui fonctionne dans les mêmes conditions qu'en métropole.

C'est ainsi que le *tribunal de première instance* réunit les tribunaux de grande instance et d'instance de la métropole, ce qui explique que le ministère d'avocat ne soit pas obligatoire.

Les tribunaux de première instance peuvent comprendre des sections qui peuvent être détachées. Pour le tribunal de Nouméa, il existe une section à Mata-Utu à Wallis-et-Futuna, ce territoire étant situé dans le ressort judiciaire de la Nouvelle-Calédonie. En Polynésie française, le tribunal de première instance est depuis le décret du 8 février 1981 doté d'une deuxième section à Nuku Hiva (îles Marquises) qui est venue s'ajouter à celle de Raiatéa dans les Iles Sous-le-Vent.

Compte tenu des spécificités géographiques de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, il peut arriver qu'un juge du tribunal d'instance se déplace pour siéger en audience foraine dans les principaux centres du territoire.

Avec le décret n° 81-499 du 12 mai 1981, l'organisation judiciaire de la Polynésie française s'est rapprochée de celle de Nouvelle-Calédonie jusqu'alors plus développée, dans la mesure où ce décret a transformé le tribunal supérieur d'appel siégeant à Papeete en véritable cour d'appel.

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

Jurisdiction d'appel Siège	Ressort	Juridictions de première instance Siège	Ressort
	<i>Nouvelle-Calédonie et îles Wallis-et-Futuna.</i>		
Cour d'appel de Nouméa	Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna.	Tribunal de première instance de Nouméa. Section de Mata-Utu.	Nouvelle-Calédonie Wallis-et-Futuna.
	<i>Polynésie française.</i>		
Cour d'appel de Papeete	Polynésie française.	Tribunal de première instance de Papeete. Section de Raiatée. Section Nuku-Hiva.	Polynésie française. Iles Sous-le-Vent. Iles Marquises.

La composition du *tribunal mixte de commerce* est caractérisée par l'échevinage. Il comprend le président du tribunal de première instance et deux juges élus pour trois ans par l'assemblée des électeurs de la chambre de commerce et d'industrie.

Quant à la *Cour d'assises* de Nouvelle-Calédonie, elle ne comporte pas neuf jurés, mais seulement quatre assesseurs, outre le premier président de la cour d'appel et deux magistrats ; les assesseurs sont tirés au sort pour chaque affaire sur une liste de trente personnes établie annuellement par une commission composée du secrétaire général, du maire de Nouméa et d'un magistrat. En Polynésie française, la *Cour criminelle* dont la composition est réglée par un décret du 21 novembre 1933 comprend trois magistrats et quatre assesseurs. Il faut rappeler à cet égard que la situation est devenue très préoccupante, dans la mesure où elle est proche du blocage, la juridiction criminelle refusant désormais de siéger en raison du maintien de fait de son statut.

Il convient également d'indiquer que dans les Iles Wallis-et-Futuna, il subsiste une *juridiction de droit local* qui est compétente pour les contestations entre les citoyens ayant gardé leur statut personnel et pour les litiges portant sur des biens régis par la coutume.

Le *tribunal du travail* est encore régi par le Code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du ministère de la France d'outre-mer.

Le tribunal du travail, qui dépend administrativement du chef de service judiciaire du territoire, comprend un magistrat ainsi que deux assesseurs employeurs et deux assesseurs travailleurs. Les assesseurs et leurs suppléants sont nommés par arrêté du chef du territoire à partir de listes présentées par les organisations syndicales les plus

représentatives ou, en cas de carence de celles-ci, par l'inspection du travail, ces listes devant comporter un nombre de noms double de celui des postes à pourvoir.

Le projet d'ordonnance relative au Code du travail de la Nouvelle-Calédonie et dépendances qui vient d'être rejeté par l'Assemblée territoriale prévoit précisément la suppression de l'échevinage à compter du 1^{er} janvier 1985. Cette question a donné lieu à de longues controverses sur le territoire. Si les syndicats d'ouvriers et d'employés se sont finalement rangés à la solution proposée par le Gouvernement, les employeurs représentés au sein de la Fédération patronale de Nouvelle-Calédonie ont souhaité au contraire le maintien de la présence du magistrat pour des raisons d'ordre pratique. Pour ce qui est des professions judiciaires, les avocats ont manifesté leur attachement à l'échevinage, de même d'ailleurs que la plupart des magistrats concernés.

Il faut enfin rappeler que la création des tribunaux administratifs dans les territoires d'outre-mer fait encore l'objet d'une étude au sein du Gouvernement. En effet, il n'existe en Nouvelle-Calédonie qu'un conseil du contentieux administratif présidé par le premier président de la cour d'appel, lequel est assisté de deux assesseurs fonctionnaires désignés par le haut commissaire. Quoi qu'il en soit, cette création devrait normalement s'accompagner d'une extension de la compétence des tribunaux territoriaux en leur confiant notamment le recours pour excès de pouvoir qui relève aujourd'hui de la compétence du Conseil d'Etat.

II. — LES EFFECTIFS DE MAGISTRATS DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

L'effectif budgétaire des magistrats des juridictions ayant leur siège dans le territoire de Polynésie française et le nombre des emplois vacants ressortent du tableau ci-après :

EFFECTIFS DES MAGISTRATS DES JURIDICTIONS DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Territoire	Effectifs budgétaires 1981		Emplois vacants au 25 novembre 1981	
	Cour d'appel	Tribunal de première instance et sections	Cour d'appel	Tribunal de première instance
Polynésie française	6	13 Section Raiatée 1 Section Nuku-Hiva .. 1	0	1 0 0

Il n'y a en revanche aucun emploi vacant dans le territoire de Nouvelle-Calédonie. Le décret n° 82-867 du 11 octobre 1982 a même ajouté un poste nouveau à l'effectif budgétaire des magistrats siégeant au tribunal de première instance.

Ces effectifs sont répartis de la manière suivante :

COUR D'APPEL

1 ^{er} Prés.	Prés. Ch.	Conseil.	Proc. général	Avoc. général	Subs. général
1	1	3	1	1	1

TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE

Présid.	Vice-présid.	Juge inst.	Juges	Proc. Rép.	1 ^{er} substit.	Subst.
1	2	2	4	1	1	3

III. — L'URGENTE NÉCESSITÉ D'ÉTENDRE AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER LE CODE PÉNAL ET LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

Comme l'a rappelé le rapport d'information présenté par MM. Jean-Marie Girault, François Collet, Michel Dreyfus-Schmidt et Marcel Rudloff, à la suite de la mission qu'ils ont effectuée dans le territoire de Nouvelle-Calédonie du 25 août au 6 septembre 1982, le régime législatif des territoires d'outre-mer est dominé par le principe de la spécialité. Les lois et les règlements ne s'appliquent pas de plein droit dans les territoires d'outre-mer, mais doivent pour cela contenir *in fine* une disposition expresse d'extension, hormis bien entendu le cas où ils seraient pris spécialement pour un ou plusieurs territoires déterminés.

Force est malheureusement de constater que plusieurs réformes importantes, faute d'avoir été étendues en leur temps, ne peuvent pas aujourd'hui trouver d'application dans les Territoires d'outre-mer.

C'est ainsi que la procédure pénale est régie, non pas par le régime en vigueur en métropole depuis 1959, mais aujourd'hui encore par le Code d'instruction criminelle. S'agissant du droit pénal, la loi du 1^{er} juillet 1972 relative à la loi contre le racisme n'a pas été étendue aux territoires d'outre-mer ; il en a été de même de la loi n° 70-646 du 17 juillet 1970 sur le respect de la vie privée. Mais il ne s'agit là que de quelques exemples du décalage important qui existe aujourd'hui entre la législation métropolitaine et celle applicable dans les territoires.

Rappelant à ce sujet l'une des conclusions de la délégation de la commission des Lois en Nouvelle-Calédonie, votre commission des Lois estime indispensable que les services du secrétariat d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer portent une plus grande attention aux textes qui sont élaborés par la Chancellerie ou par les autres ministères techniques afin de vérifier s'ils ne doivent pas être étendus aux territoires d'outre-mer.

Le Parlement a certes adopté un projet de loi en 1980, visant à étendre aux territoires d'outre-mer le Code de procédure pénale. Mais cette loi a été déclarée non conforme à la Constitution dans une décision en date du 22 juillet 1980, pour le seul motif que les Assemblées territoriales n'avaient pas été préalablement consultées, comme le requiert l'article 74 de la Constitution.

C'est pourquoi une consultation des instances territoriales a été organisée par le Gouvernement sur un nouveau projet de loi qui a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 13 juillet dernier. Ce projet de loi a pour objet général de rendre applicables le Code pénal, le Code de procédure pénale et certaines dispositions législatives dans les territoires d'outre-mer.

Compte tenu notamment de la gravité de la situation qui existe en Polynésie française, votre commission des Lois ne peut que demander une nouvelle fois au Gouvernement d'inscrire le plus rapidement possible ce projet de loi à l'ordre du jour prioritaire du Parlement ; cette réforme ne peut plus attendre, d'autant que les Assemblées territoriales ont donné à ce texte un avis favorable.

CINQUIÈME PARTIE

LES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

I. — L'ADAPTATION DU RÉGIME COMMUNAL

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

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

Les deux autres textes qui devraient achever cette réforme ont fait l'objet d'une première lecture pour l'Assemblée nationale et le Sénat, mais sont demeurés en instance sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

Le Code des communes a été profondément modifié par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

L'article 19 de cette loi a renvoyé à une ou plusieurs lois ultérieures le soin d'étendre aux communes des territoires d'outre-mer les dispositions du titre premier sur les droits et libertés des communes.

A l'initiative de M. Daniel Millaud et de votre Rapporteur, le Sénat a consacré à cet article la nécessité constitutionnelle de la consultation préalable des assemblées territoriales intéressées. De la sorte, chaque territoire pourra bénéficier de dispositions spécifiques tenant compte des réalités locales.

Aucun obstacle sérieux ne semble s'opposer à la suppression de toute forme de tutelle de l'Etat. Il paraît néanmoins souhaitable que l'Administration continue à assumer son rôle d'assistance technique auprès des communes.

Un autre point essentiel est sans nul doute l'élaboration pour le personnel communal d'un statut authentique qui serait calqué sur celui du personnel territorial ; un effort particulier devra être consenti en matière de formation des personnels communaux.

S'agissant du projet de loi sur les transferts de compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions qui vient d'être adopté par le Sénat, en première lecture, il faut souligner que les élus locaux sont pour l'heure réservés sur l'opportunité de l'extension des dispositions de ce texte concernant les transferts de compétences, en raison même de la spécificité de la structure des finances communales des territoires d'outre-mer. Cela explique pourquoi l'article 135 du texte adopté par le Sénat étend aux communes des territoires d'outre-mer les seules dispositions concernant la dotation globale d'équipement.

II. — LA STRUCTURE DES FINANCES COMMUNALES

A. — Les budgets communaux en Polynésie française.

Pour l'année 1982, les budgets primitifs communaux de la Polynésie française ont atteint 452,6 millions de francs en recettes et en dépenses 414,1 millions de francs, comme le montre le tableau suivant :

BUDGETS COMMUNAUX DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Recettes			Dépenses		
Désignation des recettes	En millions de francs	En pourcentage	Désignation des dépenses	En millions de francs	En pourcentage
1. Recettes de fonctionnement.			1. Dépenses de fonctionnement.		
Dotations F.I.P.	158	53,5	Frais de personnel	167,7	63,3
Impôt et taxes	41,1	13,9	Matériel, fournitures, entretien	44,4	16,7
Produits d'exploitation	21,1	7,1	Frais financiers	8,9	3,4
D.G.F.	71	24,1	Autres	38,1	14,4
Autres	3,9	1,4	Charges antérieures	3,9	2,2
Total	295,1	100	Total	265	100
2. Recettes d'investissement.			2. Dépenses d'investissement.		
Dotations F.I.P.	58	36,8	Equipements scolaires	32,3	21,7
Emprunts	38,2	24,3	Hydraulique	20,5	13,7
Subventions	15,1	9,6	Acquisitions matériels	22,4	15,5
Prélèvement sur recettes ordinaires ..	30,1	19,1	Acquisitions foncières	14,8	9,9
Autres	16,1	10,2	Autres dépenses	59,1	39,2
Total	157,5	100	Total	149,1	100
Total général	452,6	»	Total général	414,1	»

1. Le budget de fonctionnement.

Les recettes réelles prévisionnelles de fonctionnement qui représentent 65,2 % des recettes totales ont augmenté assez fortement de 1981 à 1982 : + 24,77 %. Cette progression est due principalement à l'augmentation des dotations du Fonds intercommunal de péréquation et de la dotation globale de fonctionnement qui fournissent plus des trois quarts des recettes, étant observé que le montant définitif de la D.G.F. est inférieur aux prévisions.

- La fiscalité représente 13,93 % des recettes réelles prévisionnelles de fonctionnement des communes ; mais ce taux moyen masque une grande disparité. En réalité, ce pourcentage est de 39,36 % à Papeete et ne dépasse ou n'avoisine 10 % que dans les cinq plus proches communes de Papeete (Aure, Faaa, Mahina, Pirae et Punaauia).

- Les produits d'exploitation du domaine et des services représentent 7,15 % des recettes réelles prévisionnelles de fonctionnement des communes, mais ce taux moyen masque de profondes disparités. Ces produits ne représentent en effet une part supérieure à 10 % des recettes réelles de fonctionnement que dans sept communes : Hao (25,16 %), Hiva Oa (23,05 %), Ua Huka (19,44 %), Tumaraa (17,06 %), Taputapuatea (16,7 %), Nuku Hiva (13,01 %) et Papeete (12,73 %). Ils approchent 10 % à Uturoa (9,91 %). Ces produits sont en revanche très faibles, parfois même inexistantes dans la plupart des communes des Australes et des Tuamotu.

- Les dotations du F.I.P. et de la D.G.F. représentent 77,60 % des recettes réelles prévisionnelles de fonctionnement des communes. La part représentée par le F.I.P. et la D.G.F. dépasse 95 % des recettes réelles de fonctionnement pour les petites communes des archipels éloignés : Tuamotu, Gambier (Hao exceptée), certaines communes des îles Australes et les îles Marquises.

Grâce à son important potentiel fiscal et à l'existence de produits d'exploitation non négligeables, la ville de Papeete possède donc une certaine marge de manœuvre lui permettant d'adapter ses recettes réelles de fonctionnement à ses besoins.

- Bien qu'augmentant fortement entre 1981 et 1982, les dépenses réelles prévisionnelles de fonctionnement augmentent un peu moins que les recettes réelles prévisionnelles de fonctionnement. En 1981, les dépenses réelles prévisionnelles de fonctionnement, épargne brute non comprise, s'élèvent à 1.921 FF par habitant contre 1.547 FF par habitant en 1981, soit une augmentation de 24,16 %.

● La structure des dépenses réelles prévisionnelles de fonctionnement est assez différente de celle des communes métropolitaines. Ce phénomène s'explique en large partie par le coût du personnel.

● Les dépenses de personnel représentent de loin le poste budgétaire le plus important parmi les dépenses réelles de fonctionnement.

● Les frais financiers sont relativement faibles. Ce phénomène s'explique, d'une part, par le faible endettement des communes et, d'autre part, par le niveau modéré des taux d'intérêt demandés aux communes par certains des organismes prêteurs, telle la Caisse centrale de coopération économique.

2. Le budget d'investissement.

La dotation du F.I.P. représente la source la plus importante de financement de l'investissement (36,81 %). Les emprunts viennent en deuxième rang (24,24 %).

S'agissant des dépenses d'investissement, les sommes prévues pour l'amortissement des emprunts s'élèvent à 8.340.543 F, soit 5,3 % des dépenses totales d'investissement.

Les investissements prévus, hors amortissement, se répartissent comme suit :

	En millions de francs	En pourcentage
Acquisitions foncières	14,8	9,96
Acquisitions matériels et outillages	22,4	15,05
Routes et ponts	9,9	6,64
Ouvrages portuaires	0,8	0,52
Equipements scolaires	32,3	21,69
Hydraulique (1)	20,5	13,72
Bâtiments	6,2	4,17
Electrification	17,8	11,91
Assainissement	1,1	0,74
Aménagement et urbanisme	1	0,66
Autres investissements	22,3	14,94
Total	149,1	100

(1) Dont 13,15 millions de francs sont effectués par l'intermédiaire d'un syndicat de communes.

Les équipements scolaires et les travaux d'hydraulique constituent donc les catégories d'investissement les plus importantes.

**B. — Les budgets communaux en Nouvelle-Calédonie :
la faiblesse des ressources propres.**

Les communes de Nouvelle-Calédonie n'ont pas de véritable fiscalité locale. Les seules ressources propres sont constituées par la taxe sur les ordures ménagères ou les centimes additionnels à la fiscalité territoriale (par exemple sur les transactions immobilières).

Les communes ont donc recours à l'emprunt, mais la plupart sont à la limite de leur capacité d'emprunt, ce qui a conduit certains conseils municipaux à augmenter, par exemple, la redevance d'électricité.

Aussi bien, l'essentiel de leurs ressources provient de l'Etat et du territoire, comme le montre le tableau suivant :

BUDGETS PRIMITIFS 1982 DES COMMUNES DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Récapitulation par section des recettes et des dépenses.

I. — FONCTIONNEMENT

(En millions de francs.)

Recettes		Pourcentage	Dépenses		Pourcentage
F.I.P.	131,98	49,66	Intérêt des emprunts	30,25	11,38
D.G.F.	65,93	24,81	Personnel	101,31	38,12
Centimes additionnels	16,71	6,29	Indemnités maires et adjoints ...	3,02	1,14
Taxes, contributions	4,15	1,56	Fonctionnement, matériel et entre- tien	27,50	10,35
Revenus des biens communaux ..	5,71	2,15	Enseignement	28,45	10,70
Services municipaux	31,92	12,01	Services (eau, électricité, ordures) ..	26,65	10,03
Ramassage scolaire	3,78	1,42	Subventions	9,96	3,75
Recettes des exercices clos	0,01		Versement à la Section Investisse- ment	30,01	11,28
Autres recettes	5,60	2,10	Autres dépenses	8,64	3,25
Total	265,79	100	Total	265,79	100

II. — INVESTISSEMENT

Recettes		Pourcentage	Dépenses		Pourcentage
Subventions F.I.D.E.S., ministères techniques et territoires	27,37	20,63	Remboursement d'emprunts	13,53	10,20
F.I.P.	0,72	0,54	Acquisition d'immeubles	1,56	1,18
Produit des emprunts	64,46	48,58	Acquisition de meubles	15,40	11,61
Prélèvement sur recettes ordinaires .	30,01	22,62	Travaux neufs :		
Dons et legs	0,92	0,69	● Equipements scolaires	19,67	14,82
Aliénation de biens communaux ..	0,37	0,28	● Bâtiments municipaux	6,55	4,94
Recettes accidentelles ou temporaires	2,09	1,58	● Réseaux (eaux, électricité, télé- phone)	34,32	25,86
Recettes extraordinaires des exer- cices clos	0,28	0,20	● Equipements sportifs	4,41	3,32
Excédents extraordinaires de l'exer- cice précédent	6,47	4,88	● Voirie	18,05	13,60
			● Equipement sanitaire et social (lo- tissement, dispensaire, infirmerie) .	3,65	2,75
Total	132,69	100	Divers	14,44	10,88
			Restes à payer exercice clos	1,11	0,84
Total général	398,48		Total	132,69	100
			Total général	398,48	

L'analyse succincte de la situation financière des 32 communes de Nouvelle-Calédonie établie à partir des prévisions de dépenses et de recettes portées aux budgets primitifs 1982 fait apparaître globalement au niveau du montant total des deux sections une augmentation de 16,14 % par rapport à 1981.

1. Le budget de fonctionnement.

En premier lieu, il faut souligner l'importance de la section ordinaire ou de fonctionnement qui représente 66,70 % du montant total des budgets communaux alors qu'en 1981 la proportion du budget de fonctionnement s'élevait à 61,41 % pour 38,59 en investissement.

Par ailleurs, l'évolution du montant des recettes et des dépenses enregistre une augmentation non négligeable de 26 % par rapport à 1981, le montant total passant de 210.700.222 FF en 1981 à 265.782.121 FF en 1982.

Comme les années précédentes la part des concours de l'Etat et du territoire par le versement du F.I.P. et de la D.G.F. assurant aux communes leurs ressources ordinaires à hauteur de 74,47 % de la section de fonctionnement et contribuent au financement de la section d'investissement pour 22,61 % (30.002.820 FF).

Le Fonds intercommunal de péréquation représente 49,66 % des recettes alors que la dotation globale de fonctionnement intervient pour 24,81 % soit au total pour ces deux dotations une couverture des besoins aux trois quarts environ.

Quant au montant des dépenses de fonctionnement le poste le plus important reste toujours la rubrique « Personnel » (38,12 %) de la masse budgétaire et enregistre une hausse sensible comparée au montant de 1981 (7,74 %), tandis que la part des intérêts des emprunts qui se situait en troisième position dans l'ordre d'importance des dépenses en 1981 arrive en second en 1982 avec 11,38 %.

Comparé à 1981, le montant des intérêts enregistre une majoration de 11,66 % ce qui dénote une charge financière de remboursement relativement importante et qui, rapproché du produit des emprunts 1982, indique que les communes semblent vouloir observer une pause dans l'endettement.

Cette observation est d'ailleurs confirmée par l'importance du versement à la section d'investissement qui constitue une partie importante de l'autofinancement des opérations d'investissement par le prélèvement opéré sur les recettes ordinaires (30.002.830 FF en 1982 et 24.074.572 FF en 1981, soit une majoration de 24,62 %).

2. *Le budget d'investissement.*

Il faut souligner en particulier au niveau de la masse budgétaire que le montant total n'a pratiquement pas évolué en 1982 par rapport à l'année précédente puisque l'on enregistre seulement une augmentation de 0,22 % et que la part du montant total de la section d'investissement comparée au montant total des budgets soit 33,30 % indique une régression de l'investissement en 1982 (38,59 % en 1981).

La rubrique la plus importante en recettes demeure toujours le produit des emprunts qui représente 48,58 % de la section mais qui régresse par rapport à 1981 par une diminution de 15,64 %.

Cette tendance à limiter le recours à l'emprunt en 1982 s'explique par le fait qu'après un appel intensif à ce moyen de financement ces dernières années, certaines communes éprouvent à présent la nécessité de limiter leur endettement et la charge que cela représente pour l'avenir.

Quant à la part des subventions, elles sont avec 20,63 % des ressources extraordinaires en augmentation sensible (18,19 % en 1981). Ces subventions sont accordées par le F.I.D.E.S., les ministères techniques et le territoire.

En ce qui concerne les dépenses, il apparaît que le domaine d'action des communes dans les travaux neufs s'est déplacé de la voirie en 1981, aux réseaux (eau, électricité, téléphone) en 1982 avec un taux de 25,87 % par rapport au total de l'investissement alors que ce poste ne représentait que 16,21 % en 1981. Ce transfert s'est opéré au détriment de l'action au niveau des équipements scolaires, des bâtiments municipaux et de la voirie.

III. — LES CONCOURS DU TERRITOIRE : LES SUBVENTIONS ET LA DOTATION DU FONDS INTERCOMMUNAL DE PÉRÉQUATION

A. — Le Fonds intercommunal de péréquation de Polynésie française.

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

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

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

Le solde est destiné à l'équipement. Il est réparti en fonction des remboursements en capital des emprunts et des projets d'équipement avec une attribution minimale par commune.

B. — Le Fonds intercommunal de péréquation de Nouvelle-Calédonie.

Le Fonds intercommunal de péréquation a été institué par l'article 9 de la loi du 3 janvier 1969 sur la création et l'organisation des communes en Nouvelle-Calédonie.

Le F.I.P. reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget territorial, y compris l'octroi de mer. Cette quote-part, qui ne peut être inférieure à 15 % desdites ressources, est, chaque année, compte tenu des charges respectives du territoire et des communes, fixée par décret après avis de l'assemblée territoriale.

Le Fonds reçoit en outre toutes subventions allouées aux communes par le territoire.

C'est ainsi que le décret n° 82-568 du 1^{er} juillet 1982 a fixé cette quote-part à 140.250.000 F.

Le Fonds intercommunal de péréquation est géré par un comité comprenant des représentants des communes, de l'assemblée territoriale et de l'Etat.

Ce comité répartit les ressources du Fonds pour une part au prorata du nombre de leur habitants et, pour l'autre part, compte tenu de leurs charges (longueur de la voirie, nombre d'enfants scolarisés, superficie communale).

Pour l'année 1982, le comité vient de changer les critères de répartition afin de favoriser les communes de l'intérieur de la Grande Terre et des îles.

Ainsi le critère de la population est passé de 46 % à 43 %, ce qui favorise les communes autres que Nouméa. Les 3 % de différence sont affectés au critère de superficie qui passe de 2 à 4 %, et à celui de l'éloignement qui passe de 2 à 3 %. Les critères de voirie (30 %) et de scolarisation (20 %) restent inchangés.

La dotation du F.I.P. a donc été répartie entre les communes de la Nouvelle-Calédonie de la manière suivante :

Communes	C.F.P	Communes	C.F.P.C.
Nouméa	774.723.137	Moindou	17.613.229
Belep	13.410.649	Mont Dore	165.445.483
Bouloupari	26.840.212	Ouegoa	43.969.043
Bourail	72.558.364	Ouvéa	46.832.871
Canala	74.159.794	Païta	59.129.637
Dumbéa	62.274.765	Poindimié	60.323.666
Farino	7.500.000	Ponérihouen	48.746.378
Hienghène	53.485.181	Pouébo	30.063.231
Houailou	76.345.071	Pouembout	32.584.034
Ile des Pins	21.363.708	Poum	29.824.816
Kaala-Gomen	41.235.471	Poya	55.215.607
Kone	49.818.492	Sarramea	9.207.803
Koumac	36.749.260	Thio	56.370.056
La Foa	49.697.469	Touho	32.044.948
Lifou	126.037.515	Voh	50.175.074
Maré	83.032.286	Yaté	32.217.607
		Total	<u>2.337.994.857</u>

Ce total représente environ 10 % du budget territorial.

Mais la modification des critères de répartition est loin d'avoir donné entière satisfaction aux maires de Nouvelle-Calédonie.

En effet, à la suite d'une réunion de l'Association des maires, qui a eu lieu le 12 octobre dernier dans la mairie de Dumbéa, M. Georges Avril, président, maire de Pouembout, a adressé au haut commissaire une lettre faisant état de la résolution des membres du bureau de l'Association « de ne plus envisager de constructions scolaires dans leurs communes respectives jusqu'à ce que les montants attribués au titre du Fonds intercommunal de péréquation ou de la dotation globale de fonctionnement des années à venir soient reconsidérés ».

M. Georges Avril poursuivait en ces termes :

« En effet, le calcul de ces ressources financières ne tient pas compte de l'expansion démographique de chaque commune, intervenue depuis le dernier recensement de 1976, de l'augmentation du coût de la vie et de l'accroissement des charges en général.

« Aussi, il est urgent de prendre les mesures qui s'imposent à cet égard de façon à permettre à chaque commune de faire face à ses besoins réels et notamment d'être en mesure d'assurer, dans les meilleures conditions, la scolarité de ses enfants. »

Il est en effet indispensable d'assurer par tous les moyens le développement des communes de l'intérieur de la Grande Terre et des îles Loyauté, afin, en particulier, de favoriser la coexistence entre les ethnies européenne et mélanésienne.

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

Outre les subventions des ministères techniques, l'Etat accorde aux communes des territoires d'outre-mer la dotation globale de fonctionnement, sans oublier les allègements de charges prévus par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

A. — La dotation globale de fonctionnement.

La loi du 3 janvier 1979 a réservé aux communes et groupements de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française et aux circonscriptions de Wallis-et-Futuna une quote-part de la dotation de péréquation et des concours particuliers. Cette quote-part est déterminée d'après le rapport des populations ; l'article 17 de la loi du 31 décembre 1980, qui a modifié la loi de 1979, a majoré ce rapport de 10 %.

Il convient de rappeler ici l'importance de l'institution de la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités territoriales des territoires d'outre-mer, d'autant que leur budget n'était pas abondé par le versement représentatif de la taxe sur les salaires. La D.G.F. a donc été pour les communes une ressource nouvelle qui est venue rééquilibrer la part du Fonds intercommunal de péréquation.

Par ailleurs, la progression de la D.G.F. dans les territoires d'outre-mer a été, pour 1982, plus importante que pour la métropole puisqu'elle atteint 21,45 %, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DE LA D.G.F. DANS CHACUN DES TERRITOIRES

Territoires	1981	1982	Pourcentage
Polynésie française	62.520.454	75.931.360	21,45
Nouvelle-Calédonie	60.632.307	75.638.140	21,45
Wallis-et-Futuna	4.183.139	5.080.440	21,45
Total	127.335.900	154.649.940	21,45

Les modalités de répartition de la dotation réservée aux territoires d'outre-mer ont été fixées par le décret n° 79-599 du 12 juillet 1979, modifié par le décret n° 81-602 du 18 mai 1981.

La quote-part destinée aux communes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, et aux circonscriptions de Wallis-et-Futuna est divisée en trois dotations proportionnellement à la population des territoires.

La dotation prévue au profit des communes de *Polynésie française* est répartie à raison de :

1° 15 % de son montant en fonction de la capacité financière de chaque commune ;

2° 85 % de son montant d'après le mode de répartition suivant :

- pour 70 % proportionnellement à la population de chaque commune ;
- pour 10 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction de son éloignement du chef-lieu du territoire ;
- pour 10 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction du nombre d'îles habitées, du nombre de communes associées, de la superficie de chacune d'elles ;
- pour 10 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction de sa catégorie de population.

La dotation destinée aux circonscriptions des îles *Wallis-et-Futuna* est répartie à raison de :

1° 60 % de son montant proportionnellement à la population de chaque circonscription ;

2° 20 % proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires et préélémentaires de chaque circonscription ;

3° 10 % proportionnellement à la superficie de chaque circonscription ;

4° 10 % en fonction de la capacité financière de chaque circonscription.

Pour la *Nouvelle-Calédonie*, la dotation est répartie à raison de :

1° 15 % de son montant en fonction de la capacité financière de chaque commune ;

2° 85 % de son montant d'après le mode de répartition suivant :

— pour 46 % proportionnellement à la population de chaque commune ;

— pour 30 % proportionnellement à la longueur totale de la voirie publique communale ;

— pour 20 % proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires et préélémentaires ;

— pour 2 % proportionnellement à la superficie de chaque commune ;

— pour 2 % proportionnellement à la distance séparant chaque commune du chef-lieu du territoire, c'est-à-dire Nouméa.

En 1982, la dotation a été répartie entre les communes de Nouvelle-Calédonie comme suit :

*Dotation globale de fonctionnement 1982.
Communes de Nouvelle-Calédonie.*

Communes	C.F.P.		C.F.P.
Bourail	45.034.843	Nouméa	375.134.196
Canala	54.216.936	Ouégoa	26.622.277
Dumbéa	36.312.173	Ouvéa.	31.230.813
Farino	5.323.712	Païta	38.396.419
Hienghène ...	31.132.458	Poindimié ...	37.310.337
Houailou	47.424.330	Ponérihouen ..	29.730.689
Iles des Pins .	13.946.680	Pouébo	18.510.742
Kaala Gomen .	27.215.036	Pouembout ...	20.883.019
Koné	26.534.527	Poum	16.254.116
Koumac	24.433.916	Poya	32.594.649
La Foa	28.828.561	Sarraméa	5.519.699
Lifou	82.853.196	Thio	36.371.182
Maré	53.474.111	Touho	16.795.436
Moindou.	11.681.845	Voh	31.191.310
Mont-Dore ...	95.341.711	Yaté	16.798.236
			<hr/>
			1.338.876.181
			<hr/>

Comme l'a souligné M. Georges Avril, il est certain que les critères de répartition défavorisent les communes de l'intérieur et des îles, notamment en raison de l'importance excessive accordée au critère de la population.

B. — Les allègements de charges prévus par la loi du 2 mars 1982.

Le chapitre III du titre IV de la loi du 2 mars 1982 a reconnu plusieurs allègements au profit des collectivités territoriales.

L'article 12 de cette loi a prévu que ces allègements s'appliquaient aux communes des territoires d'outre-mer.

Les communes des territoires sont concernées par deux catégories d'allègements de charges :

— *la culture* avec une dotation culturelle comprenant deux fractions dont l'une, égale à 70 %, a pour but d'atténuer la charge résultant de l'action culturelle des collectivités territoriales et des établissements publics régionaux ;

— *l'enseignement* avec une dotation atténuant la charge supportée par les communes pour le logement des instituteurs et dont la répartition est fondée sur le nombre des instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune.

La dotation afférente à la culture n'a été instituée que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la répartition des compétences.

Mais le texte qui vient d'être adopté par le Sénat sur ce problème a prorogé, dans son article 133, cette dotation jusqu'au 1^{er} janvier 1985.

S'agissant de la dotation « Logement des instituteurs », le projet de loi de finances pour 1983, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, tend à abroger l'article 94 de la loi du 2 mars 1982.

En contrepartie, il serait inséré dans le Code des communes un article L. 234-19-2 (nouveau) accordant aux communes le droit de recevoir « une dotation spéciale de la dotation globale de fonctionnement au titre des charges qu'elles supportent pour le logement des instituteurs ».

Cette dotation évoluerait chaque année comme la dotation globale de fonctionnement. Elle serait répartie par le comité des finances locales proportionnellement au nombre des instituteurs exerçant

dans les écoles publiques, qui sont logés par chaque commune ou qui reçoivent d'elles une indemnité de logement.

Il résulte du dernier paragraphe de l'article 23 *bis* du texte adopté par l'Assemblée nationale que ces dispositions trouveraient application dans les communes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte.

C. — La dotation globale d'équipement.

La loi du 2 mars 1982, dans son article 103, a posé le principe de la création d'une dotation globale d'équipement qui se substituerait aux subventions spécifiques d'investissement de l'Etat, cette dotation libre d'emploi étant versée chaque année par l'Etat.

Lors de l'examen de cette loi, le Sénat a d'ailleurs adopté un amendement de M. Daniel Millaud et de votre Rapporteur, afin d'étendre la dotation globale d'équipement aux communes des territoires d'outre-mer.

C'est en application de cette disposition que le texte adopté par le Sénat sur les transferts de compétences a institué dans ses articles 121 et suivants une dotation globale d'équipement des communes et des départements.

La dotation globale d'équipement des communes doit faire l'objet d'un chapitre du budget de l'Etat qui doit regrouper, dès 1983, les subventions d'investissement de l'Etat aux communes pour la voirie communale et pour l'aménagement des espaces verts forestiers ; ce chapitre doit regrouper également les autres crédits de subventions aux communes, déterminés par la loi de finances pour 1983.

La globalisation définitive des subventions d'investissement devrait s'effectuer au cours d'une période de trois années.

Pour l'année 1983, la dotation globale d'équipement des communes atteindra en autorisations de programme 1.262 millions de francs et en crédits de paiement 489,6 millions de francs.

Selon l'article 135 du texte adopté par le Sénat, ces dispositions seraient immédiatement applicables aux communes des territoires d'outre-mer.

Les élus locaux de nos territoires attendent l'entrée en vigueur de cette mesure qui permettra le développement des investissements des communes concernées.

CONCLUSION

Les crédits affectés aux Territoires d'outre-mer en 1983, compte tenu de la politique de rigueur du Gouvernement, apparaissent comme n'étant ni meilleurs ni plus mauvais que ceux des années précédentes.

Mais un budget est peu important en lui-même s'il n'est assorti d'une volonté déterminée qui anime les grands axes de la politique gouvernementale ; or l'action récente du Gouvernement dans les trois territoires d'outre-mer est entourée de la plus grande imprécision.

Dans l'attente des éclaircissements que M. le secrétaire d'Etat chargé des Départements et Territoires d'outre-mer pourra apporter au Sénat sur l'action à venir, votre commission des Lois a décidé de soumettre les crédits des Territoires d'outre-mer à l'appréciation du Sénat.

En particulier, il serait indispensable :

— que le Gouvernement règle le plus rapidement possible la réforme des statuts de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ;

— que le projet de loi relatif au Code pénal et au Code de procédure pénale soit examiné d'urgence par le Parlement ;

— que les offices récemment créés en Nouvelle-Calédonie soient dotés de moyens suffisants et que priorité soit donnée à la réforme foncière dans la répartition des crédits du F.I.D.E.S. ;

— que soit enfin achevée l'adaptation du régime communal en tenant compte des récentes lois intervenues en matière de décentralisation.