

N° 141

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1985.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1), à la suite d'une mission effectuée les 2 et 3 octobre 1985 dans le territoire de Wallis-et-Futuna.

Par MM. Germain AUTHIÉ,

Président de la délégation de la commission,

Jean ARTHUIS, Marc BÉCAM et Jean-Pierre TIZON,

Sénateurs.

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

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. – Wallis-et-Futuna : Un territoire d'outre-mer occupant une place originale au sein de la République française	7
A. – <i>Un statut spécifique</i>	7
1. Un statut issu de l'histoire	7
2. Un régime particulier au sein des territoires d'outre-mer	8
B. – <i>Le respect de l'identité wallisienne-et-futurienne</i>	15
1. La permanence de l'organisation politique traditionnelle	15
2. Une vie sociale marquée par la présence de la coutume et de l'église	16
a) Des structures sociales coutumières	16
b) La présence de l'église catholique	17
II. – Un archipel confronté à des problèmes spécifiques	19
A. – <i>Des handicaps réels</i>	19
1. L'isolement	19
2. Le relief	21
B. – <i>Des potentialités certaines</i>	22
1. Les ressources marines : une richesse insuffisamment exploitée	22
2. Une population jeune	23
3. Le tourisme à Wallis-et-Futuna : une ressource potentielle mais encore limitée	24
4. Un artisanat traditionnel	25
Conclusion	27

MESDAMES, MESSIEURS,

Une délégation de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en mission dans le Pacifique sud, s'est rendue dans le territoire de Wallis-et-Futuna les 2 et 3 octobre 1985.

Présidée par M. Germain Authié, sénateur de l'Ariège, la délégation était composée de M. Jean Arthuis, sénateur de la Mayenne, M. Marc Bécam, sénateur du Finistère et M. Jean-Pierre Tizon, sénateur de la Manche.

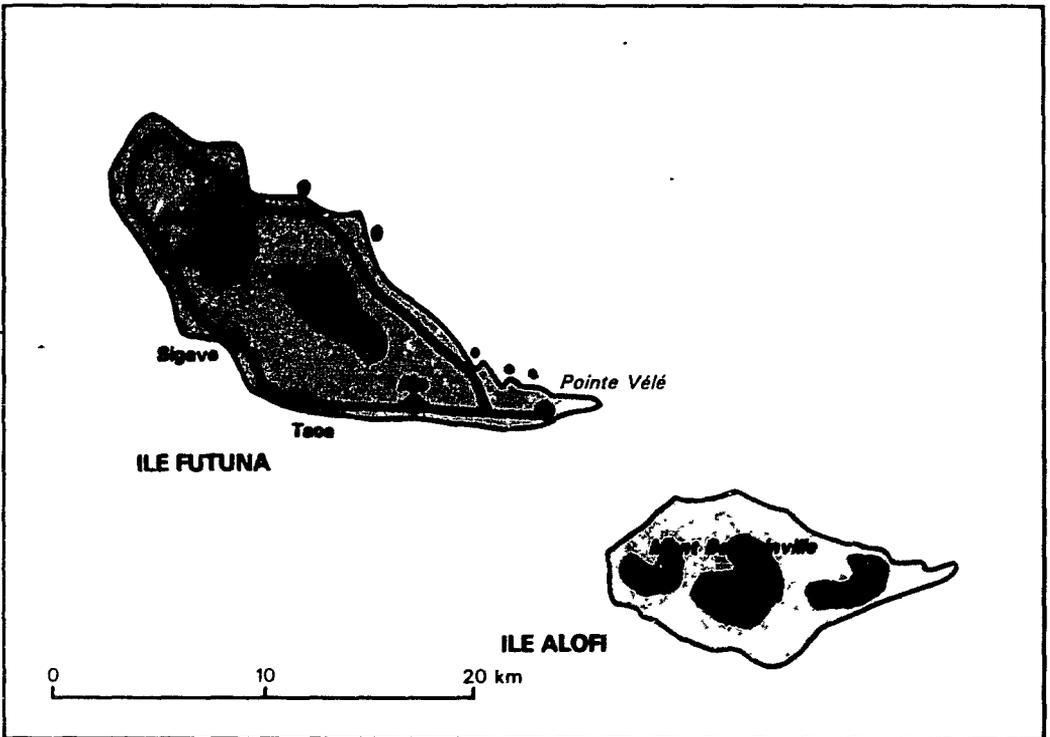
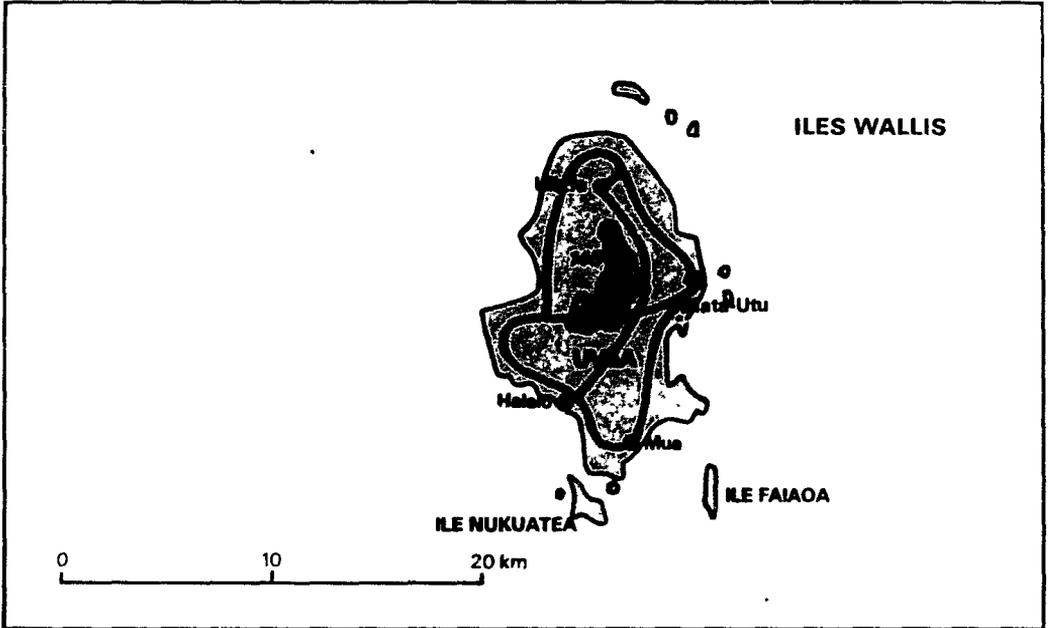
Ce séjour d'une délégation de la commission des lois constitue un événement puisqu'il s'agit de la première rencontre entre des représentants du Sénat de la République et les habitants de cet archipel lointain et trop méconnu.

La délégation s'est attachée à constater l'adéquation entre les institutions qui régissent le territoire et sa situation originale ainsi qu'à prendre connaissance des problèmes que connaît Wallis-et-Futuna.

Réunion de deux archipels, le territoire de Wallis-et-Futuna est situé dans l'océan Pacifique sud, à 19.000 kilomètres de la métropole. Il s'étend sur une superficie totale de 220 kilomètres carrés. Implanté au nord-est de Futuna, à 13°17' de latitude sud et 176° de longitude ouest, l'archipel de Wallis comprend une île principale, Uvéa, entourée de vingt-deux îlots, les Motus, enserrés dans un récif corallien. Au sud-ouest de Wallis, à 179° de longitude est et 14°20' de latitude sud, l'archipel de Futuna réunit plusieurs îles dont les plus importantes, Futuna et Alofi sont dénommés Iles de Horn.

Le climat du territoire est de type subéquatorial, chaud et humide. Les précipitations atteignent annuellement 2,5 à 3 mètres d'eau. Le cycle des saisons est rythmé par une saison fraîche de mai à septembre, ventilée par les alizées, et d'octobre à avril, par une saison pluvieuse et chaude.

ILES WALLIS ET FUTUNA



La végétation de l'Archipel est luxuriante à l'exception de grandes étendues desséchées principalement situées à Futuna.

La faune est pauvre en variété. Des espèces domestiques ont été introduites par les Polynésiens : poules et porcs, puis par les Européens : chats, bovins et chevaux. La faune sous-marine est toutefois plus variée mais limitée en quantité.

Programme de la mission.

En provenance de Nouméa (Nouvelle-Calédonie), la délégation a atterri le mercredi 3 octobre 1985 à 13 heures à l'aéroport de Hihifo (Wallis). Elle fut accueillie par M. Roger Gloaguen, premier adjoint de l'administrateur supérieur et chef de la circonscription d'Uvéa, assurant par intérim, les fonctions de chef du territoire et par M. Sosefo Makapé Papilio, sénateur de Wallis-et-Futuna. L'accueil fut chaleureux et, selon la tradition, les sénateurs se virent parés de colliers de fleurs de tiaré par de jeunes wallisiennes.

Les membres de la délégation connurent ensuite leur premier contact avec l'île et ses traditions : la découverte de l'artisanat local leur permit non seulement d'en apprécier la beauté et l'authenticité, mais également d'en connaître l'origine. Au cours d'une visite au bureau de poste de Mata-Utu, ils remarquèrent la foule qui se pressait aux guichets : ils apprirent alors qu'il en était ainsi chaque mercredi, jour de la levée hebdomadaire du courrier qui est expédié par l'avion à destination de Nouméa.

Puis la délégation eut l'honneur d'être reçue en audience par le roi de Wallis, Sa Majesté Lavelua, qui l'assura des liens profonds qui unissent l'île à la République.

Sur l'invitation de M. Gloaguen, les sénateurs déjeunèrent à la résidence de l'administrateur-supérieur. Au cours du repas, ils purent s'entretenir avec M. le Sénateur Papilio, M. le député Benjamin Brial, M. Michel Hoatau, président de la commission permanente de l'Assemblée territoriale et leur hôte, des aspects politiques et administratifs du territoire ainsi que la détermination des objectifs qui président au développement économique de l'Archipel.

L'après-midi fut d'abord consacré à une visite de l'île : guidés par M. Papilio, les sénateurs purent admirer la beauté des paysages, la splendeur du lagon et la luxuriance de la végétation ; ils découvrirent un lac de cratère, le lac Lalo-Lalo. Une rencontre avec des pêcheurs leur permit d'aborder des questions relevant du domaine de la pêche dans l'Archipel.

A dix-sept heures trente, la délégation fut reçue à l'Assemblée territoriale, par M. Falakiko Gata, président. Au cours de cette

réunion, les conseillers souhaitèrent s'entretenir avec les sénateurs du problème de l'enseignement dans le territoire. Un différent oppose, en effet, depuis quelques mois, le territoire à l'Etat pour l'application de la Convention du 24 septembre 1969 portant concession de l'enseignement primaire à la direction de l'enseignement catholique. Par ailleurs, divers projets de convention sont, actuellement, en instance devant l'Assemblée territoriale et tendent à la création d'un enseignement territorial; des négociations sont déjà entamées avec le ministère de l'éducation nationale. Les sénateurs durent ensuite répondre à de nombreuses questions posées par les membres de l'Assemblée et tenant au fonctionnement des commissions parlementaires et plus particulièrement à la compétence de la commission des lois.

Le soir, les membres de la délégation furent invités par M. le sénateur Papilio à assister à un dîner offert au « Paogo-Togé » auquel assistaient les représentants des institutions politiques, administratives, coutumières et ecclésiastiques. Ce fut l'occasion de découvrir la convivialité wallisienne. Le dîner fut suivi d'un spectacle de danses permettant par là-même, d'apprécier la richesse du folklore de l'île.

Tôt, le lendemain matin, la délégation quittait l'île après un séjour sans doute trop bref dans ce territoire.

I. - WALLIS-ET-FUTUNA : UN TERRITOIRE D'OUTRE-MER OCCUPANT UNE PLACE ORIGINALE AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'implantation européenne dans le territoire a été tardive et spécifique, elle s'est réalisée dans un esprit missionnaire. Cette particularité explique la permanence de l'autorité coutumière ainsi que l'influence encore profonde de l'Eglise dans un territoire qui occupe, au sein de la République française, une place voulue par lui-même.

A. - Un statut spécifique.

Réclamé par la population de l'archipel, le statut de Wallis-et-Futuna présente des particularités qui tiennent compte de la spécificité du territoire et du rôle de la coutume.

1. *Un statut issu de l'histoire.*

Il semble que Wallis était inhabité lorsque au XII^e siècle, elle fut colonisée par des polynésiens venus des îles Tonga. Ce peuple de voyageurs tissa des relations avec les îles voisines, provoquant ainsi l'émigration de 200 personnes en Nouvelle-Calédonie, dans l'île d'Ouvéa. Entre temps, Wallis s'était constitué en un royaume indépendant, non sans avoir connu d'âpres luttes. Le premier contact avec des européens s'effectue en 1616 avec la découverte par les navigateurs hollandais, Lemaire et Schouten des îles de Futuna et d'Alofi qu'ils baptisèrent îles de Horn, puis celle de Wallis, en 1767, par l'anglais Samuel Wallis qui, bien qu'il n'y ait point débarqué, lui laissa son nom.

L'archipel de Wallis fut alors utilisé comme port de relâche par les baleiniers et les trafiquants. La présence européenne ne fut donc qu'épisodique jusqu'au XIX^e siècle, ère d'évangélisation. Les pères maristes débarquèrent dans l'archipel en 1837 et y implantèrent les premières missions catholiques : ils érigèrent, à ce moment-là, une théocratie assise sur les royaumes coutumiers.

La population de l'archipel sollicita alors l'établissement d'un protectorat français, mais le roi Louis-Philippe n'accéda pas à leur requête. Toutefois, sous l'influence de la mission, le vœu fut reformulé par l'intermédiaire de la reine Amélia et comblé : le protectorat fut établi en 1887 à Wallis et en 1888 à Futuna. Tout en maintenant la souveraineté locale, il permit l'installation d'un résident qui siégeait au conseil des ministres. Les nouvelles institutions n'étaient, cependant, pas tout à fait celles d'un protectorat au sens strict puisque Wallis-et-Futuna ne disposèrent jamais de la personnalité internationale ; il ne s'agissait donc pas d'un traité international. Le statut des îles s'analysait, en fait, en un acte unilatéral : le terme de protectorat de droit interne a parfois été avancé pour le qualifier.

En 1887, par un décret du 27 novembre, l'archipel fut rattaché à la Nouvelle-Calédonie, ce jusqu'en juin 1909, date à laquelle un nouveau décret organisa l'administration française dans les îles Wallis-et-Futuna.

En juin 1913, le roi de Wallis demanda la rattachement de son royaume à la France.

Un décret d'août 1933 organisa la justice française dans l'archipel.

Durant la seconde guerre mondiale, de 1942 à 1946, l'île fut occupée par les Etats-Unis, provoquant de ce fait un afflux monétaire sur le territoire.

En 1959, pour répondre au désir manifesté par les rois et chefs coutumiers de Wallis-et-Futuna de voir substitué au régime de protectorat, le statut de territoire d'outre-mer, le décret n° 59-1364 du 4 décembre organisa la consultation des populations intéressées : le référendum intervint le 22 décembre 1959 : 94,12 % des votants optèrent pour le statut de territoire d'outre-mer, confortant par là-même, la position des rois et chefs coutumiers.

Les îles Wallis-et-Futuna furent alors érigées en territoire d'outre-mer par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

2. Un régime particulier au sein des territoires d'outre-mer.

Résultant de la consultation organisée le 27 décembre 1959, la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée par celle du 28 juin 1973, érige l'archipel en un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière.

Le statut, tel qu'il est fixé par la loi de 1961, est inspiré de celui des territoires d'outre-mer tel qu'il résultait de la loi-cadre du 23 juin 1956 et de ses décrets d'application de 1957 tout en tenant cependant très largement compte de la situation particulière du territoire et de ses coutumes. Il diffère essentiellement du statut de 1984 pour la Polynésie française et de la loi du 6 septembre 1984 qui régissait le territoire de Nouvelle-Calédonie avant l'adoption du statut du 23 août 1985, par l'absence d'exécutif territorial élu. L'absence de revendication en ce domaine peut s'expliquer par la permanence de l'autorité coutumière traditionnelle dans la vie politique et sociale du territoire.

Les originaires de l'archipel sont des nationaux français qui peuvent conserver leur statut personnel et se voient garantis le libre exercice de leur religion ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes.

Le statut distingue les matières qui restent de la compétence de l'Etat des domaines dévolus au territoire qui les exerce par l'intermédiaire de ses institutions; il organise l'archipel en circonscriptions territoriales.

Le territoire est représenté au Parlement de la République par un sénateur et un député. M. Sosefo Makapé Papilio, élu sénateur des îles Wallis-et-Futuna en 1971, a été réélu en 1980. Le siège de député est détenu par M. Benjamin Brial depuis 1967.

L'archipel est, par ailleurs, représenté au comité économique et social par M. Basile Tui.

La loi crée sur le territoire une juridiction de droit commun et une juridiction de droit local ainsi qu'un conseil du contentieux administratif.

Les compétences de l'Etat.

Aux termes de l'article 7 de la loi du 29 juillet 1961, la République assure la défense du territoire, l'ordre et la sécurité publics, le respect des lois, règlements et décisions des tribunaux, les relations et communications extérieures, l'enseignement, la tenue de l'état civil, le fonctionnement du Trésor et de la douane, le contrôle administratif, pour l'exercice desquels elle dispose des services placés sous l'autorité du haut-commissaire dans l'océan Pacifique ou de l'administrateur supérieur du territoire, ainsi que l'administration de la justice.

L'administrateur supérieur qui représente le gouvernement de la République dans le territoire est nommé par décret en conseil des ministres. Il peut proclamer l'état d'urgence.

Il est représenté dans les circonscriptions d'Alo et de Sigave par un délégué qu'il désigne par arrêté.

Lors de la venue des sénateurs dans le territoire, le poste d'administrateur supérieur était vacant, ses fonctions étaient assurées par intérim par M. Roger Gloaguen, premier adjoint de l'administrateur supérieur et chef de la circonscription d'Uvéa (qui correspond en fait, à l'île de Wallis et aux îlots qui l'entourent). La vacance a été pourvue lors du conseil des ministres du 13 novembre 1985 ; celui-ci a nommé M. Bernard Lesterlin qui fut notamment chef de cabinet de M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer, comme administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna.

Organisation et attributions des institutions territoriales

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

a) Le chef du territoire.

Les fonctions de chef du territoire sont exercées par l'administrateur supérieur. Il prend, après avis du conseil territorial, tous actes réglementaires propres à assurer l'exécution des délibérations de l'Assemblée territoriale qu'il rend exécutoires par arrêté, ainsi que tous actes réglementaires qui relèvent de sa compétence de chef de territoire. De même, il prend toutes mesures individuelles propres à ses attributions.

b) Le conseil territorial.

Présidé par l'administrateur supérieur, le conseil territorial est composé de six membres dont trois membres de droit, les trois chefs traditionnels de l'archipel, qui sont en réalité le roi de Wallis et les deux rois de Futuna, vice-présidents, et trois membres nommés par l'administrateur supérieur après accord de l'Assemblée territoriale. Le pouvoir coutumier est donc représenté au sein de cette instance.

Les vice-présidents du conseil sont, aujourd'hui, Lavelua, roi de Wallis, M. Petélo Fakataulavelua, représentant du Tuiagaifo, roi d'Alo et M. Muni Lagikula, représentant du Tui, roi de Sigave.

Les attributions du conseil territorial sont uniquement consultatives : il assiste le chef du territoire pour l'administration des affaires locales.

c) **L'Assemblée territoriale et sa commission permanente.**

L'Assemblée territoriale est **composée** de 20 membres élus pour cinq ans, au suffrage universel direct au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

Telle qu'elle ressort des élections territoriales du 21 mars 1982, la composition de l'Assemblée territoriale s'établit comme suit : 12 membres R.P.R., 7 membres U.D.F. ou apparenté et un membre socialiste. Elle est présidée par M. Falakiko Gata (R.P.R.) élu lors du renouvellement du bureau de l'Assemblée, le 17 novembre 1983, qui a permis à l'opposition locale du Lua-Kae-Tahi (apparenté U.D.F.) d'accéder à tous les postes du bureau et de la commission permanente à la suite d'un scission intervenue au sein du groupe R.P.R. pourtant majoritaire à l'Assemblée, mais dont trois membres dont M. Gata ont alors démissionné. Le R.P.R. détenait depuis longtemps l'essentiel des pouvoirs dans le territoire.

Les **attributions** de l'Assemblée sont largement calquées sur celles devolues à l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie par le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957.

L'Assemblée réglemeⁿt notamment les matières suivantes : statut général des agents territoriaux, statut civil coutumier et état civil, droit coutumier, domaine du territoire, aménagement du régime des biens et droits fonciers, commerce intérieur et artisanat, agriculture, forêt, eaux non maritimes et environnement, élevage, pêche maritime et fluviale, transports intérieurs, navigation et police des voies de communication à l'exception de la police de l'air et des voies maritimes, hygiène et santé publique, thermalisme, boissons, enfance délinquante ou abandonnée, protection des aliénés, tourisme et chasse, urbanisme et habitat, régime des aides allouées aux élèves, aide sociale, protection des monuments et des sites.

Par ailleurs, l'Assemblée peut émettre des vœux dans les matières ressortissant à la compétence de l'Etat et délibérer en matière financière sur tous les projets établis en conseil de gouvernement et sur toute proposition émanant de l'un de ses membres. Elle est, en outre, obligatoirement consultée sur certaines matières et saisie par le chef du territoire des comptes administratifs.

L'Assemblée désigne en son sein une **commission permanente** de quatre membres choisis de manière à représenter l'ensemble des circonscriptions du territoire, qui règle les affaires qui lui sont renvoyées par l'Assemblée. Elle peut, en outre, en cas d'urgence et d'impossibilité de réunir l'Assemblée dans les délais nécessaires,

délibérer et émettre des avis dans les matières relevant de la compétence de celle-ci concernant les affaires qui lui sont soumises par le chef du territoire, après avis du conseil territorial. Cette disposition est nécessitée, au regard de la configuration géographique du territoire, par l'éloignement des îles entres elles et la faible fréquence des dessertes qui les relie.

Le président de la commission permanente est actuellement M. Michel Hoatau.

L'article 16 ne rend définitives les délibérations de l'assemblée et de sa commission permanente, autres que celles relatives au F.I.D.E.S. (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) ou intervenues en matière douanière, qu'après approbation par l'administrateur supérieur.

L'organisation administrative du territoire.

Il n'existe pas de commune à Wallis-et-Futuna, mais l'article 17 de la loi du 29 juillet 1961 découpe le territoire en trois circonscriptions territoriales : Uvea, Alo et Sigave dont les limites recouvrent celles des royaumes traditionnels.

Ces circonscriptions sont dotées de la personnalité morale.

L'administrateur supérieur exerce à Wallis les fonctions de chef de circonscription, son délégué à Futuna est le chef des circonscriptions de son ressort.

Chaque circonscription est, par ailleurs, dotée d'un conseil de circonscription dont les membres sont élus dans les conditions prévues par la coutume, et présidé par le vice-président du conseil territorial appartenant à la circonscription. Le pouvoir coutumier participe donc à l'administration de la circonscription par l'intermédiaire de ce Conseil.

En 1984, les trois circonscriptions ont reçu de l'Etat une dotation globale de fonctionnement de 8.431.000 F et une dotation globale d'équipement - deuxième part plus majoration - de 63.700 F, la part principale restant à verser.

Il ressort des comptes administratifs 1984 des trois circonscriptions que les efforts d'investissement ont porté à Alo sur les travaux d'équipement des villages, la protection du littoral et les moyens de transport, à Sigave, sur les travaux de voirie et de génie rural, la protection du littoral ainsi que l'acquisition de moyens de transport et à Uvéa, sur des travaux de bâtiment et de voirie, la protection du littoral et du remblaiement.

L'organisation judiciaire.

Aux termes de l'article 5 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis-et-Futuna, le statut de territoire d'outre-mer, il était institué sur le territoire une juridiction de droit commun comprise dans le ressort de la cour d'appel de Nouméa et une juridiction de droit local.

a) **La juridiction de droit local** est compétente pour les contestations qui opposent des citoyens régis par un statut de droit local et portent sur l'application de ce statut, et pour les contestations portant sur les biens détenus suivant la coutume. Toutefois, les justiciables peuvent, d'un commun accord, réclamer le bénéfice de la juridiction de droit commun, auquel cas, il leur est fait application des usages et coutumes les régissant.

Les jugements rendus en dernier ressort par la juridiction de droit local peuvent être attaqués devant une chambre d'annulation près la cour d'appel de Nouméa pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi.

b) **La juridiction de droit commun** est seule compétente en matière pénale ; en matière civile et commerciale, sa compétence s'exerce sous réserve des compétences dévolues à la juridiction de droit local.

L'appel des jugements rendus par la juridiction de droit commun est porté devant la cour d'appel de Nouméa.

Le greffier chargé du service de la juridiction de droit commun assure également les fonctions de notaire, d'agent d'exécution et de commissaire-priseur sur le territoire.

Jusqu'à l'intervention de la loi n° 83-520 du 27 juin 1983, la juridiction de droit commun était constituée par une section détachée du tribunal de première instance de Nouméa. Son siège était fixé à Mata-Utu (décret n° 62-189 du 19 février 1962).

Les crimes étaient, par ailleurs, jugés par la cour d'assises de Nouméa.

La loi n° 83-520 du 27 juin 1983 crée à Wallis-et-Futuna un tribunal de première instance, répondant ainsi au vœu formulé par l'Assemblée territoriale, ainsi qu'une cour d'assises.

Le siège du tribunal de première instance est fixé à Mata-Utu par le décret n° 83-1184 du 26 décembre 1983.

Le tribunal est composé de deux magistrats professionnels, un président et un procureur, assistés de deux assesseurs locaux.

Les assesseurs sont désignés par ordonnance du président, après avis du procureur de la République, en suivant l'ordre d'une liste établie chaque année par l'assemblée générale de la cour d'appel.

La loi prévoit deux cas dans lesquels il doit être procédé au remplacement du président du tribunal de première instance : en cas d'empêchement ou lorsqu'il a participé à l'instruction de l'affaire : il est alors remplacé, par ordonnance du premier président, par un magistrat du siège appartenant au ressort de la cour d'appel. Jusqu'alors le magistrat unique cumulait les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement.

Parallèlement, en cas d'empêchement, le procureur de la République est remplacé par un magistrat du parquet appartenant au ressort de la cour d'appel et désigné par le procureur général.

Par ailleurs, le président du tribunal exerce les fonctions de juge des enfants.

Le tribunal de première instance a été officiellement installé au palais de justice de Mata-Utu le 4 janvier 1984.

L'article 19 de la loi du 27 juin 1983 crée, par ailleurs, une cour d'assises à Mata-Utu.

B. – Le respect de l'identité wallisienne-et-futunienne.

Le territoire se caractérise par la permanence de ses structures politiques et sociales traditionnelles dont le respect est garanti par l'article 3 de la loi du 29 juillet 1961 conférant à l'archipel le statut de territoire d'outre-mer : « La République garantit aux populations du territoire des îles Wallis-et-Futuna le libre exercice de leur religion, ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit et aux dispositions de la présente loi... »

1. *La permanence de l'organisation politique traditionnelle.*

Le territoire est divisé en trois royaumes : Uvéa (Wallis), Sigave et Alo (Futuna).

A Uvéa, le roi, Lavelua, est le détenteur de l'autorité coutumière. Il est assisté d'un premier ministre, Kivalu, et de six ministres : Fotuaika, Uluimonua, Kulitaa, Fotua-Tamai, Mukoi-Fenua et Puluiuvéa.

Le roi est élu parmi les membres des familles royales : la société est, en effet, divisée en trois groupes sociaux les roturiers, Tua, les familles nobles : Aliko et les familles royales.

Le royaume est divisé en trois districts : Hihifo, Hahake et Mua, dirigé par un faipule, chaque district est divisé en villages administrés chacun par un chef désigné selon les règles coutumières.

L'île d'Uvéa comprend 19 villages : Vailala, Vaituau, Alala, Liku, Aka-Aka, Mata-Utu, le chef-lieu, Ahoa, Falalau, Huafuasia, Lavaganau, Tapa, Haatafo, Gahi, Utufua, Malaefou, Taasi, Kolopopo, Halalo et Vaimalau.

Le roi exerce le pouvoir exécutif par l'intermédiaire des trois chefs de district et des 19 chefs de villages. Les pouvoirs législatif et judiciaire relèvent de conseils Fonos établis hiérarchiquement à trois niveaux : à la base, au niveau du village : le Fono Fenua, au niveau du district, le Fono Pulehag et au niveau du royaume, le Fono Laki, conseil du roi. Les audiences du Fono Fenua, constitué par tous les chefs de famille, sont publiques. Les membres du conseil du district sont les chefs de village et les chefs de districts (Faipule); il constitue la juridiction d'appel. En dernier ressort, statue le conseil du roi, composé du roi, des six ministres et des trois faipules.

Futuna est divisé en deux royaumes : Sigave et Alo qui englobe l'île d'Alofi, et compte douze villages dont six sont compris dans le ressort d'Alo : Malaa, Taa, Ono, Kolia, Alofi, Poi et les six autres dans celui de Sigave : Léava, Nuku, Vaisei, Fiua, Toloke et Tavai.

Chacun des deux rois est assisté de cinq ministres originaires chacun d'un village différent et des chefs de village, ainsi que d'un chef de cérémonie et d'un chef de la police (Sakalu).

Le chef coutumier d'Alo porte le titre de Tuiagaifo, celui de Sigave (Tuisigave), celui de Tamolevai, Heletaona, Hiletolona ou Safoka selon la famille à laquelle il appartient.

Dans chacun des deux royaumes, un chef désigné par le conseil des anciens est le détenteur de l'autorité dans le village.

2. Une vie sociale marquée par la présence de la coutume et de l'église.

Les règles coutumières régissent la société wallisienne-et-futunienne qui demeure, par ailleurs, fortement marquée par l'influence de l'église catholique.

a) Des structures sociales coutumières.

La cellule de base de la société wallisienne-et-futunienne est la famille qui constitue le cadre de l'activité traditionnelle : l'agriculture relève toujours de la coutume, tant pour la répartition des moyens de production que des modes d'exploitation et des règles de partage des produits. Le travail de la terre n'est pas mécanisé, les méthodes culturales restent traditionnelles : le plus souvent, le terrain est essarté puis, sans avoir été labouré, planté.

Le régime foncier s'articule autour du clan ou de la famille qui possède la terre et l'exploite sous l'autorité du chef de groupe ; chaque foyer est usufruitier des parcelles du bien familial et ne dispose pas pleinement des produits de son travail. En raison du nombre d'ayant droits attachés à la terre, ce système engendre quasiment l'incessibilité du sol.

Agriculture d'autoconsommation, répartition collective des produits de la terre : ces deux facteurs expliquent que le secteur ne puisse que satisfaire les besoins locaux sans pouvoir dégager l'excédent pour l'exportation.

b) La présence de l'église catholique.

L'influence de l'église catholique n'a cessé de croître depuis la création, le 23 août 1842, du vicariat apostolique de l'Océanie centrale confié à monseigneur Bataillon. Le 11 novembre 1935, était créé le vicariat apostolique des îles Wallis-et-Futuna.

La population est, encore aujourd'hui, catholique et pratiquante.

Le pouvoir de l'Eglise s'exerce non seulement dans la vie sociale de l'archipel, mais également dans le domaine politique bien qu'elle se veuille apolitique. Son rôle reste prépondérant dans le domaine de l'enseignement.

Aux termes de l'article 7 de la loi du 29 juillet 1961, l'enseignement relève de la compétence de l'Etat et est placé sous l'autorité d'un vice-recteur. L'enseignement secondaire et technique est assuré par l'éducation nationale.

Seul le premier cycle de l'enseignement secondaire, public, est assuré sur le territoire. Les élèves doivent ensuite poursuivre leurs études secondaires en Nouvelle-Calédonie.

Cependant, la direction de l'enseignement catholique assure, seule, l'enseignement primaire sur le territoire ; c'est pourquoi l'Etat, par convention du 24 septembre 1969, complétée par un avenant du 14 octobre 1974, lui en a concédé la responsabilité.

Aux termes de la convention, l'Etat assure la prise en charge des dépenses afférentes à l'ensemble des établissements scolaires primaires relevant de la mission catholique dans le territoire : il finance la rémunération des enseignants et les dépenses de fonctionnement de l'internat et de l'externat. Le contrôle pédagogique est, en outre, exercé par le ministère de l'éducation nationale.

Cependant, ces dernières années, des difficultés ont surgi entre l'Etat et le territoire pour l'application de la convention de 1969. Le litige porte sur la prise en charge, par l'Etat, des dépenses afférentes à l'enseignement primaire. Le territoire s'efforce d'obtenir l'application effective par l'Etat des dispositions de la Convention du 24 septembre 1969 : un projet de délibération a été élaboré en ce sens. Parallèlement, M. Sosefo Makapé Papilio, sénateur de Wallis-et-Futuna, a déposé un amendement lors des débats de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social (1). Ce problème est actuellement examiné par les ministères intéressés. Par ailleurs, lors des

(1) *Journal officiel*, séance du 13 juin 1985, page 1201.

mêmes débats, le sénateur du territoire avait tenté d'élargir à l'enseignement secondaire, la situation de l'enseignement primaire pour répondre à l'attente de la population wallisienne-et-futunienne, catholique dans son ensemble : le même amendement proposait de concéder l'enseignement secondaire aux établissements privés.

L'Assemblée territoriale examine, par ailleurs, divers projets de convention qui visent d'une part, à la création d'un enseignement territorial accompagné de la création d'un cadre territorial de l'enseignement et d'autre part, à la prise en charge par l'Etat du financement des dépenses de transports scolaires dans le territoire.

Un double du dossier très argumenté constitué par les autorités locales a été remis à la délégation de la commission.

Le taux de scolarisation dans le primaire s'élève à 90 % et celui de préscolarisation à 55 %. Les pourcentages de réussite aux examens sont respectivement fixés à 22,72 % à l'entrée en sixième, à 39,46 % au C.E.P., à 74,54 % au B.E.P.C. et à 10 % au B.E.

II. - UN ARCHIPEL CONFRONTÉ À DES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES

L'économie de Wallis-et-Futuna est fondamentalement une économie d'autosubsistance.

En 1982, le territoire s'insérait avec un produit national brut égal à 1.300 dollars américains par habitant, au septième rang du classement des P.N.B. des 17 pays du Pacifique, derrière la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Guam, Nauru, Samoa et les Fidji.

Malgré des atouts considérables insuffisamment exploités, le territoire connaît des problèmes réels.

A. - Des handicaps réels.

Les handicaps dont souffre le territoire résident essentiellement dans son isolement et son relief.

1. *L'isolement.*

Situés au centre du Pacifique sud au nord d'une ligne reliant les îles Fidji aux Samoa, Wallis-et-Futuna sont distants de 400 kilomètres des îles Samoa, de 800 kilomètres des Fidji, de 2.100 kilomètres de la Nouvelle-Calédonie, de 4.600 kilomètres de la Polynésie française et de 19.000 kilomètres de la métropole ; 200 kilomètres séparent, en outre, les deux archipels. Le réseau de communication, malgré des progrès certains, est insuffisant à rompre l'isolement géographique du territoire. Le désenclavement s'avère, pourtant, indispensable à son développement économique.

a) **La desserte maritime.**

Pendant très longtemps, un seul bateau relâchait, chaque année, à Wallis. Puis, après la Seconde Guerre mondiale, la

périodicité de ce courrier devint semestrielle. En 1965, l'administration décida d'acheter un bateau, le *Moana I*. Aujourd'hui, le *Moana II* assure, chaque mois, la liaison Nouméa - Futuna - Wallis - Futuna - Nouméa ; le bateau fait parfois escale aux Fidji et au Vanuatu. D'une capacité en frêt de 850 tonnes (non compris les installations frigorifiques) ce bateau qui mesure 69,3 mètres de long sur 10,2 mètres de large, est doté d'un équipage de 18 membres et transporte au maximum 26 passagers.

Les infrastructures portuaires de l'archipel se composent d'un quai à Sigave et du wharf de Mata-Utu, récemment agrandi : d'une longueur de 120 mètres, il permet l'accostage simultané de deux unités comparables au *Moana*.

La quasi-totalité des échanges commerciaux du territoire s'effectue par voie maritime et représente actuellement un tonnage de 8.000 à 9.000 tonnes ; mais, il convient de souligner qu'en raison des importations du territoire, la cargaison est presque exclusivement constituée de frêt aller (Nouméa - Archipel), limitant, par là même, la rentabilité de la ligne.

b) La desserte aérienne.

La liaison aérienne est née durant la Seconde Guerre mondiale avec l'installation par les américains d'une base importante à Wallis. La compagnie française T.A.I., devenue en 1963 par fusion avec l'U.A.T., l'U.T.A. assura les premières liaisons régulières mensuelles en 1946. En 1970, la piste de l'aéroport de Hihifo (Wallis) a été bitumée. Depuis le 29 décembre 1983, la ligne est assurée par Air Calédonie International qui, à raison d'un vol hebdomadaire, relie Nouméa à Mata-Utu avec escale à Nandi aux Fidji.

Les liaisons aériennes entre Wallis et Futuna sont assurées par la compagnie Air Cal avec une fréquence hebdomadaire de trois vols.

Ainsi, le faible maillage du réseau de communication constitue un obstacle majeur au développement économique du territoire ; non seulement il gêne la commercialisation des productions locales, mais encore, il freine le développement du tourisme.

Il convient, cependant, de souligner qu'afin d'accroître la capacité du transport maritime, il est envisagé de remplacer le *Moana II* par un caboteur de 85 mètres, d'une capacité en frêt de 1.500 tonnes, équipé de 10 conteneurs frigorifiques et pouvant embarquer 50 passagers.

c) Télécommunications.

Par ailleurs, le désenclavement du territoire passe par l'amélioration des installations téléphonique et audiovisuelle.

Pour l'instant, il est nécessaire pour téléphoner à Wallis-et-Futuna de transiter par le standard de Nouméa (Nouvelle-Calédonie). Cela n'est toutefois possible qu'à certaines heures.

Un projet d'automatisation du réseau téléphonique est, cependant, à l'étude.

Sur le second point, l'équipement du territoire est à l'étude. Des négociations sont en cours entre le secrétaire d'Etat chargé des techniques de la communication et les autorités pour assurer la couverture de l'Archipel par la télévision. Elles paraissent se heurter, lors du passage de la délégation, à des difficultés budgétaires.

R.F.O. (Radio-France outre-mer) projette de diffuser sur le territoire des cassettes préenregistrées en Polynésie française. Ce projet ne pourra être toutefois réalisé en 1986 que si les crédits nécessaires à l'achat de matériels lui sont alloués par le ministère compétent. Votre délégation formule le vœu que cette demande de financement, au demeurant d'un montant très faible, soit satisfaite dans les meilleurs délais.

A ce jour donc, seules les émissions radiophoniques de R.F.O. sont reçues sur le territoire.

2. *Le relief.*

Malgré la fertilité des terrains, la nature des sols latéritiques à Uvéa et le relief montagneux de Futuna constituent un frein au développement de l'agriculture.

L'archipel de Wallis se compose d'une île principale, Uvéa, entourée de 22 îlots, les Motus, enserrés dans un récif corallien.

De forme elliptique, **Uvéa** s'étend sur une surface de 96 kilomètres carrés. Ile basaltique, Wallis constitue la partie émergée d'un appareil volcanique qui culmine à 1.448 mètres. Les anciens cratères sont, aujourd'hui, transformés en lacs d'eau douce dont le plus vaste est le lac Lalo-Lalo. Le relief est peu élevé : quatre-vingt pour cent de la surface de l'île ne dépassent pas 40 mètres d'altitude. Le point culminant de Wallis est le Mont-Lulu qui s'élève à 142 mètres.

Les vingt-deux îlots, d'origine volcanique ou madréporique, (Faoa, Nukuatéa, Nukila, Luaniva, Fangalei) sont situés soit sur le récif barrière, soit dans le lagon.

Le récif extérieur est en moyenne distant de 3 à 4 kilomètres du rivage ; il n'est accessible que par la seule passe du Sud, Honikulu, qui mène au wharf de Mata-Utu (Uvéa) ; les trois autres passages qui percent le récif, sont, en effet, accessibles aux seules pirogues.

L'archipel de Futuna est constitué par plusieurs îles dont les principales sont Futuna et Alofi, également dénommées îles de Horn, d'une superficie totale de 115 kilomètres carrés.

Entourée par une barrière de récifs, Futuna est une île volcanique au relief accidenté : le sommet le plus élevé, le mont Puke culmine à 850 mètres. Les côtes sont escarpées et d'accès difficile ; un port (Léava) a été aménagé dans l'anse de Sigave. Une plaine littorale d'une largeur de 100 à 200 mètres borde la côte. L'île est irriguée par de nombreuses sources.

L'île d'Alofi est située au sud-est de Futuna dont elle est séparée par un chenal de deux kilomètres de large. Elle présente une configuration montagneuse : son point culminant, le mont Bougainville s'élève à 400 mètres d'altitude. La côte nord de l'île est bordée par un large récif, la côte sud est abrupte.

B. - Des potentialités certaines.

Le développement de Wallis-et-Futuna s'avère une nécessité urgente : mais s'il peut s'appuyer sur les atouts certains dont dispose l'archipel, sa mise en œuvre passe notamment par le désenclavement du territoire.

1. *Les ressources marines :* *une richesse insuffisamment exploitée.*

Les produits de la pêche sont auto-consommés dans leur totalité. Les ressources marines, pourtant, pourraient constituer un secteur créateur de richesses puisque Wallis-et-Futuna bénéficie d'une zone économique de 271.000 kilomètres carrés, par ailleurs très poissonneuse.

Les attitudes, cependant, se modifient : alors que pendant longtemps, les pêcheurs effectuaient la totalité de leurs prises dans le lagon d'Uvéa dont les ressources semblent maintenant très

limitées, la pêche au large au-delà du récif tend à se développer : cette évolution est principalement due à l'ouverture du chantier naval administratif de Mata-Utu qui a construit 250 embarcations à moteur environ depuis douze ans. Par ailleurs, la fabrication locale de glacières en fibres de verre a permis d'améliorer la conservation des produits de la pêche.

A Futuna, plusieurs coopératives de production rassemblent une dizaine d'embarcations qui pratiquent régulièrement la pêche à la ligne de fonds.

De même, malgré la survivance des méthodes de pêches traditionnelles, à la ligne ou au filet, des techniques différentes sont aujourd'hui employées : fusil sous-marin, sagaie et épervier.

Ce secteur d'activité bénéficie d'aides publiques : des ressources du budget local et du F.I.D.E.S. sont affectées au développement et à la modernisation de la flotte de pêche.

Il convient, enfin, de signaler que le Gouvernement a conclu des accords avec la République de Corée et le Japon : ces conventions autorisent, sous la réserve de certaines conditions, les navires naviguant sous le pavillon de ces états à pêcher dans les eaux de la zone économique au large des territoires d'outre-mer. Elles ont respectivement été renouvelées pour un an en décembre 1984 et en juin 1985.

2. Une population jeune.

Le territoire bénéficie d'une population jeune, élément dynamique, indispensable à tout développement économique.

Les résultats du recensement effectué le 15 juin 1983 dans le territoire totalisent une population de 12.408 habitants répartis comme suit : circonscription d'Uvéa (Wallis) : 8.084 habitants, circonscription d'Alo : 2.477 habitants, circonscription de Sigave : 1.847 habitants soit 4.324 habitants à Futuna. Entre 1976 et 1983, la population a augmenté de 3.199 personnes, soit un accroissement annuel de 5,7 %. Le taux de natalité s'établit à 31,4 %, celui de mortalité à 5,8 % : il convient, à cet égard, de souligner que le taux de mortalité était de 29 % en 1925 : cette chute est due à l'amélioration de l'état sanitaire du territoire, grâce, notamment à la construction d'un hôpital moderne et à l'augmentation des effectifs médicaux.

La pyramide d'âge présente une structure bien marquée : en effet, la population est très jeune : 46 % des habitants ont moins de quinze ans, 57 %, moins de vingt ans et presque 81 %, moins de quarante ans.

La population européenne représente 2,5 % de la population totale.

La population wallisienne-et-futunienne résidant en Nouvelle-Calédonie était estimée en 1983 à 12.000 personnes, soit la moitié de la population originaire du territoire.

La **population active** peut être estimée à 6.000 personnes.

La plupart des personnes en âge de travailler exerce en milieu coutumier une activité agricole de type traditionnel, uniquement dirigée vers l'autoconsommation : productions vivrières, taros, ignames, cueillette, élevage de porcs, pêche..., complétée par la réalisation de travaux familiaux telles que la construction ou l'entretien des falés (maisons traditionnelles) ou des travaux collectifs coutumiers.

Sur 5.552 personnes âgées de dix-sept ans et demi à soixante-cinq ans, 1.121 exercent une profession non agricole, soit un adulte sur cinq ; deux personnes employés sur cinq sont des femmes.

Soixante-quinze pour cent de la population active non agricole a moins de quarante ans.

Le secteur public constitue un employeur important dans le territoire puisqu'il emploie 60 % des actifs salariés. Les activités du commerce occupent 11 % de la population active, les activités de production 12 %.

L'importante croissance démographique du territoire liée au ralentissement de l'émigration des Wallisiens-et-Futuniens en Nouvelle-Calédonie due à la baisse d'activité du secteur du nickel posent cependant le problème de l'emploi de ces jeunes qui passe par le développement économique de l'Archipel.

3. Le tourisme à Wallis-et Futuna : une ressource potentielle mais encore limitée.

Le tourisme à Wallis-et-Futuna est embryonnaire. Malgré des atouts incontestables, il souffre de handicaps essentiellement dus à la situation géographique de l'Archipel.

Plusieurs facteurs sont de nature à favoriser son développement : la splendeur des paysages, le pittoresque des sites et du lagon, la survivance de la civilisation océanienne traditionnelle dans son mode de vie, sa culture et ses coutumes, l'exquise hospitalité de la population sans oublier la conservation des reliques de Saint-Pierre Chanel, missionnaire mariste, premier saint martyr de l'Océanie, pourraient contribuer à fonder un tourisme sélectif.

Cependant, l'essor de cette ressource potentielle se heurte à l'isolement de l'Archipel situé hors des grands axes maritimes.

Les capacités d'hébergement sont enfin restreintes : au 31 décembre 1984, l'archipel disposait de 25 chambres réparties comme suit : hôtel Lomipeau : 15 chambres, hôtel Albatros : 6 chambres, hôtel Moana Hou : 4 chambres. Un gîte d'étape est, en outre, implanté à Futuna.

4. *Un artisanat traditionnel.*

Les atouts de l'artisanat wallisien-et-futunien peuvent fonder une activité tournée vers l'exportation.

Héritier d'une longue tradition, il produit essentiellement des articles utilitaires ou coutumiers, lesquels – sur le marché extérieur – se transforment en objets décoratifs. Les activités artisanales recouvrent la sculpture sur bois, la vannerie et la réalisation des tapas, fabriqués à partir de l'écorce battue du tutu et décorés avec des teintures d'origine végétale.

Le secteur bénéficie d'une main-d'œuvre nombreuse et de matériaux disponibles localement : le pandanus qui entre dans la confection des articles de vannerie ainsi que le tutu qui sert à la fabrication du tapa, croissent en grande quantité sur l'archipel.

Un groupement d'intérêt économique, le « Sagato Sosefo », a été créé pour promouvoir les produits locaux sur les marchés extérieurs mais il veille, toutefois, à ce que deux impératifs essentiels soient respectés : l'amélioration de la qualité par la création d'un label et l'organisation de la commercialisation et la conquête des marchés extérieurs. Le groupement a bénéficié d'une subvention de 6 millions de F.C.F.P. grâce auxquels il a pu construire un bâtiment comprenant un bureau, un entrepôt et une salle de vente.

Si on dresse le bilan des résultats réalisés par le groupement d'intérêt économique, les constatations suivantes peuvent être établies : fin 1982, seule la vente au détail sur place était pratiquée. En 1983, le groupement a réalisé un chiffre d'affaires de 1,4 million de F.C.F.P. et en 1984, la production du « Sagato Sosefo » est demeuré marginale.

Cependant, diverses actions ont été entreprises afin de développer son activité : création d'une association pour le développement du tourisme et de l'artisanat, participation en 1985 à la Foire de Paris et au Salon mondial du tourisme.

CONCLUSION

En conclusion, la délégation de votre commission des lois souhaite formuler plusieurs remarques :

En premier lieu, il convient de souligner l'adaptation du statut de Wallis-et-Futuna à la spécificité de l'Archipel. En effet, le statut, dans le respect des structures sociales traditionnelles, a permis d'associer harmonieusement la coutume à l'administration du territoire. L'absence de revendication institutionnelle constitue la preuve de la réussite de la synthèse ainsi réalisée.

Par ailleurs, la délégation de votre commission a pu constater, d'une part, la grande homogénéité de la société de Wallis-et-Futuna et, d'autre part, l'attachement viscéral des Wallisiens et Futuniens à la mère-patrie.

Au-delà des aspects institutionnels, force est de constater une certaine fragilité de l'économie du territoire qui pourrait être gravement compromise par un éventuel retour massif des Wallisiens et Futuniens résidant en Nouvelle-Calédonie. Il s'avère donc indispensable de favoriser les conditions d'une poursuite du développement économique du territoire.

Il convient, d'autre part, de se souvenir que les îles Wallis-et-Futuna occupent dans le Pacifique sud une position stratégique de première importance pour la protection des intérêts de la France dans cette zone. A ce titre, elles méritent qu'un effort sensible soit accompli pour améliorer les communications de toute nature tant avec la métropole qu'avec les archipels voisins.

Ce premier voyage, auquel votre commission des lois tenait particulièrement, aura été enfin l'occasion de constater combien l'hospitalité de l'outre-mer français, personnalisé en l'occurrence par notre collègue Sosefo Makape Papilio, n'était pas un vain mot et que la présence française était non seulement institutionnelle, mais aussi affective et fraternelle.