

N° 299

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la séance du 11 mai 1993.

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 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna du 16 au 31 juillet 1992.

Par MM. Jean-Marie GIRAULT, Bernard LAURENT,
Michel DREYFUS-SCHMIDT et Camille CABANA (2),

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président, Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authie, Bernard Laurent, vice présidents, Charles Lederman, René Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires, Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, Pierre Biarnes, André Buhl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejusie, Michel Dreyfus Schmidt, Pierre Faulbon, Jean Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Julibus, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornanu, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Michel Rufin, Jean Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet

(2) M. Camille Cabana est devenu membre de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation le 13 avril 1993

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA NOUVELLE-CALEDONIE	7
I. LES INSTITUTIONS RÉFÉRENDAIRES FONCTIONNENT DE MANIÈRE CONSENSUELLE	15
A. LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LA LOI REFERENDAIRE EST ACHEVÉE	15
1. Les provinces	17
<i>a) Les elections provinciales</i>	17
<i>b) La mise en place des assemblees provinciales</i>	17
<i>c) Le transfert des competences</i>	18
<i>d) Les moyens budgetaires</i>	18
2. Le territoire	19
<i>a) La mise en place du congres</i>	19
<i>b) Un budget largement redistributif</i>	20
3. Les communes	20
4. Les organes consultatifs	21
B. UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL CONSENSUEL	22
1. Un processus très largement accepté	22
<i>a) Un besoin de paix et de stabilite</i>	23
<i>b) Le respect de ses engagements par l'Etat</i>	23
<i>c) Des resultats economiques et sociaux visibles</i>	26
2. Une « matière vivante » pragmatiquement traitée	26
<i>a) Des élus à la recherche du consensus</i>	26

	<u>Pages</u>
<i>b) L'Etat garant des accords de Matignon</i>	27
<i>c) Des équilibres difficiles à réaliser</i>	27
II. LES VOIES D'UN NOUVEL ÉLAN	27
A. REFERMER LES LIGNES DE FRACTURE	28
1. Les difficultés du rééquilibrage	28
2. L'obstacle des structures collectives	29
3. Les frustrations des «laissés pour compte»	30
<i>a) La ville, miroir aux alouettes</i>	30
<i>b) L'attentisme et le risque de marginalisation de la brousse</i>	31
<i>c) Le risque d'une rupture entre les élus et «la base»</i>	31
<i>d) Les wallisiens et la tentation du mouvement océanien</i>	32
B. DONNER UN CONTENU AU CONSENSUS	33
1. Le sentiment d'une certaine unité du territoire	33
2. La nécessité d'une autonomie réelle à l'égard de la France	33
 DEUXIÈME PARTIE : WALLIS ET FUTUNA	 35
 I. LA QUESTION STATUTAIRE MASQUE L'AMORCE DE CERTAINES ÉVOLUTIONS	 40
A. UN STATUT ADAPTÉ AUX SPECIFICITÉS DU TERRITOIRE	40
1. Un régime d'administration directe	40
2. Le rôle prééminent de la coutume	42
<i>a) En droit</i>	42
<i>b) En fait</i>	42
3. L'Etat ou l'art du dialogue	44
B. LES ENJEUX DE LA RÉFORME STATUTAIRE	45
1. Des souhaits de modernisation du statut	45
2. Des tensions dans les rapports traditionnels	46
3. La réforme statutaire n'est pas la priorité essentielle	47
 II. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DIFFICILE	 47
A. DE RÉELS HANDICAPS	47
1. Des conditions naturelles peu favorables	47
<i>a) L'isolement</i>	47

	<u>Pages</u>
<i>b) Des cataclysmes naturels</i>	49
<i>c) Les difficultés du relief et de l'alimentation en eau</i>	49
2. Une démographie galopante	50
3. Des infrastructures sommaires	50
B. UN CLIMAT SOCIAL EXTREMEMENT TENDU	51
1. Une économie en stagnation	51
<i>a) Une agriculture essentiellement vivrière</i>	51
<i>b) Une pêche peu diversifiée</i>	51
<i>c) Un artisanat traditionnel</i>	52
<i>d) Le commerce et les services : la fascination automobile</i>	52
<i>e) Le tourisme : une ressource peu valorisée</i>	52
2. Le choc de l'ouverture brutale sur l'extérieur	53
<i>a) L'attrait des biens de consommation</i>	53
<i>b) Une société à deux vitesses</i>	53
<i>c) Des politiques publiques difficiles à mettre en oeuvre</i>	53
 TROISIÈME PARTIE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	 57
 I. UNE SITUATION GÉNÉRALE PRÉOCCUPANTE	 61
A. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME STATUTAIRE SEMBLE S'ÊTRE EFFECTUÉE DANS DE BONNES CONDITIONS MAIS LA VIE POLITIQUE LOCALE DEMEURE PARTICULIÈREMENT AGITÉE	62
1. La réforme institutionnelle	62
<i>a) La « modernisation » du statut</i>	62
<i>b) Une mise en oeuvre satisfaisante</i>	63
2. Une vie politique mouvementée	65
<i>a) Des blocages répétés</i>	65
<i>b) Une vie politique animée</i>	65
<i>c) L'État impartial</i>	66
3. Certains aspects institutionnels ne sont pas réglés	67
<i>a) Les conseils d'archipels : une institution mort-née ?</i>	67
<i>b) Le service pénitentiaire : l'État défaillant</i>	69
<i>c) La répartition des compétences entre l'État et le territoire : une frontière difficile à tracer.</i>	71

	<u>Pages</u>
<i>d) La décentralisation communale : le problème des ressources financières</i>	71
B. PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE, LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE SERA DIFFICILE À REDRESSER	74
1. Une économie de transfert et non de production	74
2. Le choc créé par la suspension des essais nucléaires	74
3. Des perspectives incertaines	76
<i>a) L'insuffisance des projets de développement économique</i> ...	76
<i>b) Un contexte social difficile : l'absence de maîtrise de la natalité et le desarroi des banlieues</i>	76
<i>c) La détérioration des finances territoriales</i>	77
<i>d) Quel pacte de progrès économique, social et culturel ?</i>	78
II. UN ARCHIPEL FRAGILE : LES MARQUISES	79
A. L'ÉLOIGNEMENT	79
1. Les distances	79
2. L'isolement	80
3. Les inconvénients d'une gestion centralisée	81
B. L'ENCLAVEMENT	82
1. Des espaces cloisonnés	82
2. Des liaisons inter-îles difficiles	83
C. UNE IDENTITÉ FORTE ET CERTAINES PERSPECTIVES ENCOURAGEANTES	83
1. Des spécificités marquées	83
2. Une activité économique en sommeil	84
CONCLUSION	86
ANNEXE : EXAMEN EN COMMISSION	89

Mesdames, Messieurs,

Une délégation de la commission des Lois, successivement présidée par MM. Jean-Marie GIRAULT, en Nouvelle-Calédonie, et Bernard LAURENT, à Wallis et Futuna et en Polynésie française, et composée, en outre, de MM. Michel DREYFUS-SCHMIDT et Camille CABANA, s'est rendue en mission d'information dans les trois territoires d'outre-mer du Pacifique sud, du 16 au 31 juillet 1992.

Ce voyage marque une nouvelle fois l'attention toute particulière que votre commission des Lois porte à ces lointains territoires, attention nourrie au fil des années par les contacts qu'elle a pu nouer avec eux et par des entretiens réguliers avec le ministre responsable, notamment M. Louis le Pensec qui a su occuper ces fonctions avec coeur, fermeté et ouverture d'esprit.

En se rendant en Nouvelle-Calédonie, la délégation souhaitait pouvoir observer sur place les conditions de la mise en oeuvre des accords de Matignon et les perspectives qui se dessinent pour les prochaines années. La commission des Lois ne s'était pas rendue dans ce territoire depuis sept ans, sous réserve de la visite effectuée par notre collègue Jean-Marie GIRAULT, à l'invitation du Premier ministre, M. Michel ROCARD, en 1988, au lendemain de la signature des accords de Matignon. Il lui semblait donc qu'un déplacement, si bref et incomplet fût-il, lui permettrait d'apprécier les changements intervenus depuis cette date, à mi-chemin de la période de dix ans que les signataires des accords se sont donnés pour assurer le développement économique et social du territoire.

Soucieux de dire aux wallisiens et aux futuniens que la République ne les oubliait pas, la délégation s'est mise à l'écoute de leurs difficultés et s'est entretenue avec les responsables politiques,

coutumiers, économiques et sociaux, pour tenter de définir les conditions d'un développement de cet archipel.

Concluant son périple par la Polynésie française, la délégation a souhaité observer les conditions dans lesquelles les récentes modifications du statut de ce territoire étaient mises en oeuvre, avant de se rendre dans l'un de ses archipels les plus éloignés, les Marquises, afin de mieux prendre la mesure du poids de l'éloignement qu'une précédente mission avait permis d'entrevoir.

Les observations dont la délégation a souhaité faire part à votre Assemblée ne prétendent bien sûr pas donner une image complète et exacte de la situation de chacun de ces territoires. Elles reprennent et commentent simplement les constatations effectuées par la délégation, tant sur le terrain qu'à partir des très nombreux entretiens qu'elle a eus avec les responsables politiques, administratifs, économiques et sociaux.

Le rapport de la mission s'articule autour de trois axes : la mise en oeuvre des accords de Matignon et les perspectives en vue de l'échéance de 1998, les incertitudes et les aspirations de Wallis et Futuna, enfin la situation statutaire de la Polynésie française et les difficultés de la prise en compte des spécificités de ses archipels.

Pour la première fois depuis fort longtemps, une délégation de la commission des Lois a eu l'occasion de visiter successivement, au cours d'un même voyage, les trois territoires français du Pacifique Sud. Ce périple lui a donné la possibilité de mieux mesurer ce qui sépare ces territoires mais également ce qui les rapproche : le lien avec la France, symbolisé par l'emploi de la langue française qui permet à tous nos concitoyens de l'hémisphère sud de communiquer entre eux et avec tous les autres francophones.

Terres lointaines, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna sont aussi des terres isolées au sein de ce vaste océan qui constitue leur région naturelle. Pour cette raison, il est souhaitable que la dimension régionale de leur développement s'affirme avec plus de vigueur et que des liens plus étroits s'établissent avec les territoires ou Etats de la zone.

Parce que la distance n'emporte pas nécessairement l'éloignement du coeur ni celui des pensées qui restent tournées vers ces terres si attachantes, votre commission des Lois continuera, comme elle l'a toujours fait, de suivre très attentivement l'évolution de ces terres en devenir.

PREMIÈRE PARTIE
LA NOUVELLE-CALÉDONIE

(Du 16 au 21 juillet 1992)

PROGRAMME

Jeudi 16 juillet

Accueil de la délégation à l'aéroport de la Tontouta par M Alain CHRISTNACHT, délégué du Gouvernement, haut-commissaire de la République, au terme d'un vol Paris-Singapour-Djakarta-Sidney-Nouméa.

Vendredi 17 juillet

Entretien à la Résidence avec M. Alain CHRISTNACHT, délégué du Gouvernement, sur l'évolution de la situation politique et économique du territoire depuis la signature des accords de Matignon

Réunion de travail à la Résidence sur l'application des textes de loi dans le territoire et les interactions entre le droit commun et le droit civil particulier, avec MM François GARDE, secrétaire général adjoint du territoire, ORFILA, maître de conférence au centre universitaire de Nouméa et président de la commission locale du droit d'outre-mer, Philippe JAUMOUILLE, chef du service de la coordination administrative, GUILLOU, premier substitut, et Mme Martine MICHEL, chef du service d'études et de législation.

Entretien avec M. Maurice NENOU PWATAHO, député R.P.C.R. de la Nouvelle-Calédonie

Déjeuner à la Résidence avec les responsables économiques du territoire. Débats sur la situation économique et les perspectives d'évolution des différents secteurs d'activité.

Entretien à l'hôtel de la province Sud avec une délégation du R.P.C.R. composée de MM. Jean LEQUES, maire de Nouméa, Pierre FROGIER, maire de Mont-Dore et 1er vice président de l'assemblée de la province Sud, Harold MARTIN, Maurice NENOU, Simon LOUECKHOTTE, président du congrès et le Grand Chef MOLATEA

Entretien avec M. François BURCK, président de l'Union Calédonienne, à l'Avenir calédonien.

Entretien avec M. Simon LOUECKHOTTE, président R.P.C.R. du congrès.

Dîner offert à la Résidence par le délégué du Gouvernement, en l'honneur de la délégation.

Samedi 18 juillet

La délégation constate qu'elle ne peut se rendre à Ouvéa en raison de l'impraticabilité de la piste d'atterrissage bloquée par deux carcasses de voitures.

Arrivée à l'aérodrome de Wanaham à Lifou. Accueil par MM Richard KALOI, président F.L.N.K.S. de l'assemblée de la province des Iles, Jean-Jacques MOULINE, commissaire délégué de la République pour la province des Iles, et Simon LOUECKHOTTE, président du congrès

Visite du nouvel hôtel de la province des Iles à Wé, des bâtiments administratifs et sociaux, des installations sportives, de l'hôpital et du futur site portuaire.

Déjeuner offert par la province des Iles au restaurant «Lifou Plaisance»

Tour de l'île.

Accueil coutumier par le Grand Chef Paul SIHAZE.

Retour à Nouméa-Magenta

Dimanche 19 juillet

Visite de l'île des Pins et du cimetière des bagnards communards.

Lundi 20 juillet

Entretien à l'aérodrome de Koné avec M. Marc DELATTRE, commissaire délégué de la République pour la province Nord. Présentation de la province Nord.

Déplacement en hélicoptère vers Poum.

Visite de l'hôtel Malabu en compagnie de MM. Marc DELATTRE, commissaire délégué de la République, Chempa BOEWE, vice-président F.L.N.K.S. de l'assemblée de la province Nord, Auguste PARAWI REYBAS et Robert SAGGIO, membres R.P.C.R. de l'assemblée de la province Nord, et Raymond BOAOUVA, maire F.L.N.K.S. de Poum.

Déplacement en hélicoptère à Ouaco vers le site minier de Ouazengo appartenant à la S.M.S.P. et racheté par la province Nord à M. Jacques LAFLEUR.

Visite de la mine avec M. Jean-Pierre LAPOUS, directeur des mines à la S.M.S.P.

Déplacement en hélicoptère vers Pouembout.

Déjeuner offert par la Province Nord au restaurant «Le Bougainville» en présence du commissaire délégué, d'élus et de fonctionnaires provinciaux.

Survol en hélicoptère du chantier de la route transversale Koné-Tiwaka.

Déplacement en hélicoptère vers Hienghène.

Accueil par le maire, M Joseph BOUARAT (F.L.N.K.S.)

Visite du Club Méditerranée avec son directeur.

Déplacement vers Touho et retour en avion à l'aéroport de Nouméa-Magenta.

Entretien avec M. Paul NÉAOUTYNE, président du F.L.N.K.S., et plusieurs membres du Front au siège de l'association des maires de Nouvelle-Calédonie.

Dîner offert par le consul général de Nouvelle-Zélande dans le cadre d'une semaine néo-zélandaise.

Mardi 21 juillet

Départ d'une partie de la délégation pour Wallis (MM. Bernard LAURENT, Michel DREYFUS SCHMIDT et M^lc Florence ROUSSEL).

Entretien au Palais de Justice avec Mme GERVAIS DE LAFONT, président de chambre à la cour d'appel, MM. DERRIEN, avocat général, BERKANI, président du TGI, et LE BOURDON, procureur de la République.

Déjeuner au restaurant «Le Berthelot» avec les magistrats et M. LAMARQUE, président du tribunal administratif.

Départ pour Paris de MM. Jean-Marie GIRAULT et Camille CABANA.

En se rendant en Nouvelle-Calédonie, la délégation de la commission des Lois souhaitait pouvoir apprécier sur le terrain les conditions de mise en oeuvre des accords de Matignon et évaluer avec les principaux intéressés les perspectives qui se dessinent pour les prochaines années en vue de la consultation référendaire prévue pour 1998.

A l'issue de trois années d'application des accords, 1992 marque en effet une première étape à mi-chemin de la période de dix ans que les néocalédoniens ont décidé, en 1988, de consacrer à travailler ensemble au développement économique et à la transformation sociale du territoire. Cette année dite du bilan doit permettre de procéder à une évaluation des résultats des efforts entrepris dans le cadre du plan triennal (1990-1992), avant l'entrée en application du prochain plan quinquennal pour la période 1993-1998.

Depuis l'entrée en vigueur des accords, les parties et le Gouvernement ont été très attentifs aux conditions de réalisation des objectifs de développement définis en commun. Chaque année, une commission dite de suivi des accords s'est réunie à Paris, pour apprécier les résultats obtenus et procéder aux ajustements éventuellement nécessaires.

Pour sa part, la commission des Lois s'est efforcée de suivre très régulièrement l'évolution de la situation sur le territoire grâce, notamment, à des entretiens périodiques avec le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer, M. Louis Le Pensec. Chaque année, l'examen du projet de loi de finances lui a en outre offert, ainsi qu'au Sénat, l'occasion de s'informer sur la mise en oeuvre des accords. Il en a également été ainsi lors de l'examen de projets de loi relatifs à la Nouvelle-Calédonie ou, plus largement, aux territoires d'outre-mer, certaines des dispositions de ces textes découlant d'engagements pris en 1988, ainsi en matière de décentralisation communale ou de modernisation du droit.

Depuis le début de l'été 1992, les principales formations politiques du territoire, le F.L.N.K.S. et le R.P.C.R., ainsi que le

Haut-commissaire, M. Alain Christnacht, et le Gouvernement, se sont chacun efforcés de dresser leur propre bilan de l'application des accords de Matignon.

Sans prétendre aucunement avoir pu, en moins d'une semaine, procéder à une évaluation exhaustive de la situation, la délégation de la commission des Lois a pu malgré tout recueillir, grâce aux très nombreux entretiens qu'elle a conduits et à ses déplacements dans les trois provinces, un certain nombre d'éléments encourageants qui permettent de considérer que l'étape qui s'ouvre aujourd'hui bénéficie globalement de conditions favorables, même si celles-ci ne seront pas toujours faciles à mettre à profit, sans compter qu'il faudra bien aborder avant 1998 la délicate question du statut du territoire par rapport à la France, question dont on sait qu'elle a été comme mise entre parenthèses par les signataires des accords.



Les Accords de Matignon : quelques rappels

Le 26 juin 1988, le Premier ministre, M. Michel Rocard, signait les accords dits de Matignon, avec les représentants des principales formations politiques de Nouvelle-Calédonie, conduits par MM. Jacques Lafleur, pour le R.P.C.R., et Jean-Marie Tjibaou, pour le F.L.N.K.S..

Pour la première fois depuis cinq ans, partisans de l'indépendance et tenants du maintien du territoire au sein de la République avaient accepté de s'asseoir autour de la même table et de discuter ensemble de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Préparée par la mission conduite sur le territoire, à la demande du Premier ministre, par le préfet Christian Blanc, cette rencontre, qui semblait une gageure quelques semaines à peine après la prise d'otages d'Ouvéa et l'assaut donné contre la grotte le 5 mai, permettait aux principaux protagonistes de reconnaître ensemble, selon les termes mêmes de leur déclaration commune, *- l'impérieuse nécessité de contribuer à établir la paix civile pour créer les conditions dans lesquelles les populations pourront choisir, librement et assurées de leur avenir, la maîtrise de leur destin -*.

Par cette déclaration commune, les parties reportaient à une date ultérieure le choix de ce destin et donnaient dans l'immédiat

pour mission à l'Etat de reprendre directement en main, pour douze mois, l'administration du territoire afin d'assurer le rétablissement de la paix civile dans l'*-impartialité la plus stricte-* et de permettre aux deux délégations d'obtenir l'accord de leurs instances respectives sur les propositions du Premier ministre concernant l'évolution future de la Nouvelle-Calédonie, propositions qui étaient exposées dans la seconde annexe à la déclaration commune.

La première de ces annexes suspendait l'application de la réforme statutaire du 22 janvier 1988, -le statut dit «Pons»-, et prévoyait que les pouvoirs du conseil exécutif du territoire définis par ce statut seraient exercés pendant un an par le haut-commissaire, assisté d'un comité consultatif de huit membres représentatifs des principales familles politiques de Nouvelle-Calédonie.

En application de ces dispositions, la loi du 22 juillet 1988 organisait cette période transitoire. Outre les attributions du haut-commissaire, elle précisait que le comité exécutif examinerait pour avis les projets de loi soumis à l'assemblée territoriale en application de l'article 74 de la Constitution, tout autre texte relatif au territoire, ainsi que l'ensemble des décisions pour lesquelles, aux termes du statut du 22 janvier 1988, une majorité des deux tiers du conseil exécutif était exigée. Par décret du 28 juillet 1988, le Premier ministre désignait le comité consultatif placé auprès du haut-commissaire.

La première annexe prévoyait également que cette période intermédiaire serait mise à profit pour élaborer un nouveau statut consacrant *-un nouvel équilibre géographique, institutionnel, économique et social du territoire-*. Cet objectif de rééquilibrage devait d'ailleurs être mis en oeuvre sans délai grâce à une politique budgétaire adaptée et l'encouragement des investissements privés dans les régions défavorisées. Il devait notamment trouver sa traduction dans des contrats conclus entre l'Etat et chacune des provinces.

Il était en outre posé que le nouveau statut serait soumis à l'approbation du peuple français, dans les conditions prévues à l'article 11 de la Constitution, à l'occasion d'un référendum annoncé pour l'automne 1988.

Ce statut devait entrer en vigueur le 14 juillet 1989, à l'issue du renouvellement des assemblées provinciales, renouvellement précédé d'une refonte des listes électorales.

Dans une seconde annexe, que les parties devaient ensuite faire approuver par leurs instances respectives, se trouvaient définies les principales orientations institutionnelles et structurelles

préparatoires au scrutin d'autodétermination prévu pour 1998. Pour l'essentiel, les principes institutionnels retenus étaient les suivants :

- la compétence de principe des trois provinces îles Loyauté, Sud et Nord, dont les limites étaient précisément tracées,
- la compétence « fédérale » du congrès du territoire composé de la réunion des élus provinciaux,
- la définition stricte des compétences de l'Etat (missions de souveraineté, grandes règles juridiques en matière pénale, civile et commerciale, enseignement du second degré et supérieur),
- la reconnaissance du rôle de la coutume, représentée au sein des conseils coutumiers provinciaux, notamment pour ce qui concerne le statut de droit civil particulier et le statut des réserves foncières mélanésiennes.

Les évolutions structurelles, quant à elles, devaient être appuyées sur des contrats conclus, d'abord pour trois ans puis pour cinq ans, entre l'Etat et les provinces, la clé de répartition de tous les crédits d'investissement versés par l'Etat devant respecter la proportion des 3/4 pour les provinces du Nord et des Îles et 1/4 pour la province Sud. S'agissant des crédits de fonctionnement, la répartition devait s'effectuer comme suit : 1/5 pour le territoire, 2/5 pour les provinces Nord et des Îles, 2/5 pour la province Sud.

Le volet structurel comportait également un programme de formation, au cours de la période 1988-1998, de 400 cadres principalement mélanésien et d'agents d'exécution.

Sous un chapitre intitulé « garanties » figuraient en outre le principe de l'organisation d'un référendum à l'automne 1998, la définition des critères d'inscription sur les listes électorales regroupant ceux qui seraient autorisés à participer jusqu'en 1998 « aux scrutins qui déterminent l'avenir : élections aux conseils de province et scrutin d'autodétermination », enfin le principe de l'indemnisation, par l'Etat, des conséquences dommageables des exactions commises pendant les troubles, et de l'amnistie des infractions perpétrées pendant cette période, dès lors qu'elles avaient un lien avec la question du statut du territoire.

A la suite de la signature des accords de Matignon, les discussions se sont poursuivies jusqu'au 20 août, date à laquelle fut signé l'accord dit de la rue Oudinot, par lequel les parties ont constaté que le projet de statut élaboré par le ministre des

départements et territoires d'outre-mer était *«conforme à la dynamique et à l'esprit des accords de Matignon»*, et considéré que la procédure de consultation référendaire prévue par ces accords pouvait être engagée.

Le 6 novembre 1988, près de 80 % des votants approuvaient ce nouveau statut, qui devenait de ce fait la loi du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

En Nouvelle-Calédonie, les résultats étaient plus serrés (57 % de «oui») qu'en métropole, et le «non» l'emportait même dans six des treize communes de la nouvelle province Sud, notamment à Nouméa (63,7 % de «non»), marquant ainsi une cassure au sein de l'électorat européen.

I. LES INSTITUTIONS RÉFÉRENDAIRES FONCTIONNENT DE MANIÈRE CONSENSUELLE

Sous réserve de certaines difficultés d'ordre matériel, les institutions référendaires, –la délégation a pu le constater–, sont en place et exercent leurs compétences de façon satisfaisante.

Les institutions territoriales fonctionnent pour leur part de manière généralement consensuelle tandis que les autorités provinciales prennent progressivement la mesure de leurs responsabilités.

A. LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LA LOI RÉFÉRENDIAIRE EST ACHEVÉE

En application des accords de Matignon, la loi du 9 novembre 1988 a défini une nouvelle organisation institutionnelle dont l'économie générale est présentée dans l'encadré ci-après..

Quant aux textes d'application de la loi référendaire, ils ont été publiés avant la fin de l'année 1990, sous réserve du décret relatif au comité consultatif du crédit qui ne date que du 10 mai 1991.

LES GRANDS TRAITES DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

1. La création de trois provinces –Nord, Sud et Iles Loyauté,– au lieu des quatre régions mises en place en 1985, –Nord-Centre, Sud et Iles– et des quatre régions prévues par le statut «Pons» –Est, Ouest, Sud et Iles–.

2. L'attribution d'une compétence de droit commun à ces provinces, le territoire et l'Etat recevant des compétences limitativement définies.

Ces provinces s'administrent librement, à l'image des collectivités territoriales métropolitaines décentralisées, par des assemblées dont les membres sont élus pour six ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. L'exécutif appartient au président de la province. Les actes des autorités provinciales sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification aux intéressés et leur transmission au représentant de l'Etat qui exerce le contrôle de légalité.

Les budgets provinciaux sont alimentés à titre principal par une dotation de fonctionnement et une dotation d'équipement versées par le territoire ainsi que par une dotation spécifique pour les collèges versée par l'Etat. Le contrôle financier est assuré sous l'égide d'une chambre territoriale des comptes.

3. L'institution d'un congrès territorial, formé de la réunion des trois assemblées provinciales et chargé de régler les affaires du territoire dont l'exécutif est confié au haut-commissaire, assisté d'un comité consultatif désormais composé du président et d'un vice-président de chaque assemblée provinciale ainsi que du président et d'un vice-président du congrès.

Deux autres organes consultatifs territoriaux sont également créés : un comité économique et social et un conseil coutumier territorial regroupant les représentants de l'ensemble des aires coutumières.

4. La représentation de l'Etat par un haut-commissaire qui a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et du contrôle administratif. Il est assisté de deux instances consultatives : un comité consultatif du crédit et un comité consultatif des mines.

Enfin sont rétablis deux établissements publics d'Etat : l'agence de développement de la culture canaque et l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.).

Sur ces fondements, les nouvelles institutions ont été installées. Aujourd'hui elles fonctionnent de manière généralement satisfaisante.

1. Les provinces

a) Les élections provinciales

En dépit de l'assassinat, à Ouvéa, le 4 mai 1989, de Jean-Marie Tjibaou et Yeweiné-Yeweiné, le processus de réconciliation s'est poursuivi pendant toute la période d'administration directe. Dès lors, le Gouvernement n'a pas estimé souhaitable, ni nécessaire, de reporter les élections provinciales qui se sont déroulées, dans le calme, le 11 juin 1989.

Le fort taux de participation enregistré à cette occasion, -plus de 69 %-, traduit une évolution sensible des esprits depuis le référendum. En se rendant aux urnes, la très grande majorité de la population calédonienne a en effet marqué sa volonté de s'engager résolument dans le processus issu des accords, d'autant qu'elle a accordé l'essentiel de ses suffrages aux deux partis signataires des accords, le R.P.C.R., qui a obtenu vingt-sept sièges sur cinquante-quatre au congrès et la majorité au sein de la province Sud, et le F.L.N.K.S., qui a emporté dix-neuf sièges au congrès et la majorité au sein des provinces Nord et des Iles.

Les autres composantes de la vie politique du territoire se sont de ce fait trouvées marginalisées. Le Front national n'a en effet obtenu que trois sièges et le mouvement dissident calédonien deux, tandis que le Front anti-colonialiste, regroupant le L.K.S et l'O.P.O.A., ne parvenait à gagner que le seul siège de M. Nidoïsh Naisseline dans les Iles.

On note enfin l'apparition d'une nouvelle formation politique, l'Union océanienne, regroupant des wallisiens de la «deuxième génération». Cette formation a obtenu deux sièges à l'assemblée de la province Sud.

b) La mise en place des assemblées provinciales

Réunies à l'issue du scrutin, les trois assemblées de province ont procédé à la désignation de leurs bureaux, qui, cela mérite d'être relevé, sont, dans tous les cas, monocolores.

La présidence a été respectivement confiée à MM. Léopold Jorédié (F.L.N.K.S.), dans la province Nord, Richard Kaloï (F.L.N.K.S.), dans la province des Iles, et Jacques Lafleur (R.P.C.R.), dans la province Sud.

Pour faciliter leur installation, une dotation spécifique exceptionnelle a été attribuée aux provinces et des fonctionnaires ont été placés auprès des présidents des assemblées afin de leur apporter un concours technique.

c) Le transfert des compétences

Officiellement, les provinces devaient acquérir la plénitude de leur compétence le 14 juillet 1989. En fait, le transfert s'est opéré de manière progressive et pragmatique, selon un calendrier dont le terme a été fixé au 31 décembre 1989 et suivant un rythme propre à chaque province.

La délégation a pu le constater sur le terrain : aujourd'hui les institutions provinciales fonctionnent de manière satisfaisante, sous réserve de quelques problèmes matériels qui semblent en voie de résolution.

Ainsi en est-il tout d'abord des locaux. La délégation a eu l'occasion de visiter le futur hôtel de la province Nord, symboliquement implanté en tête de la route transversale Koné-Tiwaka : les travaux sont en bonne voie d'achèvement et l'installation des élus et des services devrait pouvoir se faire prochainement. Quant à la province des Iles, elle dispose, à Lifou, depuis cet été, d'un hôtel flambant neuf, entièrement équipé, que le ministre des départements et territoires d'outre-mer devait inaugurer quelques jours après le passage de la délégation.

Pour ce qui concerne les personnels, la difficulté initiale, qui était d'obtenir la mise à disposition d'agents qualifiés souvent réticents à l'idée d'exercer leurs fonctions hors de Nouméa, semble s'être partiellement aplanie. Au total, quelques 3 700 agents auront finalement été transférés vers les services provinciaux.

d) Les moyens budgétaires

Les transferts de compétences et l'accroissement des interventions des provinces se sont traduits par une montée en puissance significative de leurs budgets.

On relèvera que, pour l'essentiel –respectivement 81 %, 94 % et 93 % pour les provinces Sud, Nord et Iles en 1991– le financement des dépenses de fonctionnement dont, aux premiers chefs, le personnel, l'action sanitaire et sociale et l'enseignement, sont couvertes par la dotation de fonctionnement versée par le territoire.

S'agissant des dépenses d'équipement, elles sont financées grâce à la dotation d'équipement également versée par le territoire –respectivement 22 %, 10 % et 16 % des recettes d'investissement en 1991– et à la participation de l'Etat dans le cadre des contrats de développement –respectivement 50 %, 46 % et 44 % des recettes d'investissement en 1991–.

L'autofinancement apparait modeste : inexistant en 1991 pour la province des Iles, il n'a atteint la même année que 3,4 % pour la province Sud et 7,1 % pour la province Nord.

Quant au recours à l'emprunt, il était jusqu'à présent resté très limité en raison des incertitudes politiques et statutaires mais il devrait s'amplifier pour les prochains exercices. C'est ainsi qu'en 1991, la province Nord a emprunté plus de 93 millions de francs pour financer, notamment, ses dépenses de voirie.

Reste que les provinces ne disposent pratiquement pas de ressources propres, sous réserve des centimes additionnels aux impôts locaux que, jusqu'à 1992, seule la province Sud avait instauré. La difficulté pour les deux autres provinces de trouver des bases imposables, sans décourager les investisseurs éventuels, explique la modicité des recettes fiscales qui ne devaient représenter, en 1992, que 0,14 % des ressources de fonctionnement de la province Nord et 0,05 % de celles de la province des Iles.

2. Le territoire

a) La mise en place du congrès

Composé de la réunion des assemblées provinciales, le congrès du territoire a élu à sa présidence, à l'issue du scrutin provincial du 11 juin 1989, M. Simon Loueckhote, R.P.C.R., qui vient par ailleurs de rejoindre notre assemblée en qualité de sénateur de la Nouvelle-Calédonie.

Le bureau du congrès comprend en outre cinq vice-présidents issus du R.P.C.R. et trois du F.L.N.K.S..

b) Un budget largement redistributif

Etabli aux alentours de 3,5 milliards de francs, le budget du territoire est alimenté, pour environ 79 % de sa section de fonctionnement par des recettes fiscales, complétées, à hauteur de 10 %, par des contributions de l'Etat, principalement au titre de l'enseignement primaire public, et des recettes propres des services publics.

Pour l'essentiel, les impôts ainsi collectés sont répartis entre les autres collectivités, les provinces en recevant plus de la moitié et les communes 20 % environ. Le budget de fonctionnement du territoire présente de ce fait un caractère principalement redistributif.

Pour sa part, la section d'investissement tire les deux tiers de ses recettes du prélèvement sur les recettes de fonctionnement, le recours à l'emprunt et les subventions de l'Etat n'en représentant respectivement que 5,8 % et 4,8 %.

Les dépenses d'investissement sont consacrées, à titre principal, au remboursement de la dette, dont le poids est particulièrement élevé (27 %), à certains programmes territoriaux en faveur du développement des infrastructures (19 %) et surtout au versement de dotations aux provinces (22 %). Là encore le caractère redistributif du budget territorial apparait clairement.

3. Les communes

Créées en 1969, les trente-deux communes du territoire disposent du libre et plein exercice de leurs compétences depuis le 1er janvier 1991, en application de la loi du 29 décembre 1990 qui a mis fin à la tutelle administrative et financière, conformément à l'une des dispositions des accords de Matignon.

Un programme de formation de l'ensemble des secrétaires de mairie a été engagé sur trois ans afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions dans un cadre ainsi décentralisé. Achevé à la fin de l'année 1992, ce programme comprenait une formation théorique sur le territoire et un stage de trois mois dans une municipalité métropolitaine. Notre collègue Jean-Pierre Tizon, rapporteur du projet de loi de décentralisation communale en Nouvelle-Calédonie, a d'ailleurs eu l'occasion de s'entretenir avec le

premier groupe de secrétaires de mairie calédoniens lors de leur passage à Paris.

Il est sans doute encore trop tôt pour dresser un premier bilan de cette décentralisation, mais il est apparu à la délégation que les modalités de financement des dépenses d'équipement des communes devraient être revues, en s'inspirant, pour cela, des conditions d'attribution de la seconde part de la dotation globale d'équipement métropolitaine qui est réservée aux petites communes. Telle a d'ailleurs été l'orientation retenue par le Gouvernement qui a fait adopter par le Parlement, dans le cadre de la très récente loi du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, un article 28 qui scinde le fonds intercommunal de péréquation (le F.I.P.) en deux fonds distincts, respectivement consacrés au fonctionnement et à l'équipement. Les crédits du F.I.P. pour l'équipement, destinés à soutenir le financement des investissements prioritaires des communes et groupements de communes, sont répartis par le comité du fonds, compte tenu des programmes d'investissement présentés.

Parce qu'il ne sera pas possible de réaliser en même temps tous les projets d'équipement si l'on souhaite que le taux de concours du F.I.P. s'établisse à un niveau suffisant, il apparaît indispensable de prévoir une programmation des équipements.

4. Les organes consultatifs

Le statut a prévu la mise en place de plusieurs organes consultatifs qui devaient faciliter la concertation entre les différentes autorités politiques et administratives, et les milieux socio-économiques.

Outre le comité consultatif, qui permet au délégué du Gouvernement d'agir en très étroite concertation avec les exécutifs provinciaux et le congrès du territoire, le conseil consultatif coutumier, héritier de la chambre coutumière de 1984, du conseil coutumier territorial de 1985 et de l'assemblée coutumière de 1988 qui n'avaient jamais été constitués, garantit la préservation des règles traditionnelles de la société mélanésienne.

Ce conseil, installé en mai 1990, regroupe des représentants des huit aires coutumières, chacune d'entre elles disposant par ailleurs de son propre conseil coutumier. Il est

obligatoirement consulté sur les projets de délibérations des assemblées de province relatives au statut de droit particulier et au droit foncier. Il peut être consulté sur tout autre sujet.

Le comité économique et social, installé le 21 mars 1991, assure la représentation des groupements professionnels, syndicats et associations qui concourent à la vie économique. Il comprend trente-et-un membres, désignés, pour vingt-huit d'entre eux, dans le cadre provincial, les trois autres représentant les chambres consulaires. Ce comité émet des avis sur tout projet de caractère économique, social ou culturel qui lui est soumis par le congrès, les assemblées de province, le conseil consultatif coutumier et le haut-commissaire.

Le comité consultatif du crédit, placé sous la présidence du haut-commissaire, a été installé le 12 décembre 1991. Consulté sur les questions relatives au crédit dans le territoire, il comprend seize membres, dont cinq représentent l'Etat, cinq les provinces et cinq les organisations professionnelles concernées.

Enfin le comité consultatif des mines, mis en place le 28 janvier 1991, est consulté sur la fixation et le mode de perception des redevances, droits et taxes en relation avec l'industrie minière et métallurgique. Composé de quinze membres, dont cinq élus, cinq représentants de l'Etat et cinq représentants des organisations professionnelles concernées, il est présidé par le haut-commissaire.

B. UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL CONSENSUEL

1. Un processus très largement accepté

La délégation a eu le sentiment qu'en dépit de la persistance de certaines oppositions farouches au processus de mise en oeuvre des accords de Matignon, la très grande majorité des calédoniens et de leurs responsables politiques s'efforçaient de tirer le meilleur bénéfice, pour le territoire, des dix années qu'ils se sont donnés pour promouvoir le développement de la Nouvelle-Calédonie.

Les réserves initiales et le scepticisme de certains ont été progressivement levés et l'on peut dire que l'accord entre les parties apparaît plus solide aujourd'hui qu'en 1988. Le président de l'Union Calédonienne, M. François Burck, a ainsi confirmé à la

délégation qu'initialement opposé aux accords de Matignon, il avait très nettement évolué dans son approche.

Ce succès s'explique probablement par plusieurs facteurs dont il n'est pas aisé de percevoir les influences respectives.

a) Un besoin de paix et de stabilité

On évoquera toute d'abord la lassitude des populations et leur besoin de calme et de sécurité.

La délégation a bien souvent entendu des phrases comme : «le pays est fatigué des violences», «on ne veut pas que ça recommence», «plus personne ne veut se battre ... d'autant que personne ne peut l'emporter par la force», enfin «l'essentiel, c'est de sauvegarder la paix et la liberté, notamment de circuler».

Or, précisément, la paix est revenue, par lassitude peut-être, mais également parce que les responsables politiques ont pris conscience de l'impasse dans laquelle les dirige un conflit ouvert, des aspirations des populations et des exigences du développement qu'elles appellent de leurs vœux.

Des difficultés sporadiques peuvent toutefois être encore relevées à Ouvéa. Des contacts ont été rétablis entre l'Etat et les autorités coutumières mais ces dernières restent très réservées et tout mécontentement est susceptible de déclencher une réaction de fermeture de l'île sur elle-même. C'est ainsi que la délégation n'a pas pu atterrir à Ouvéa car la piste était encombrée par des carcasses de voitures, manifestation d'une mauvaise humeur suscitée, cette fois-là, par la modification du statut d'Aircal, mais que tout prétexte semble bon à réveiller.

Dans le reste du territoire, toute agitation potentielle est immédiatement calmée par les responsables politiques et l'Etat. C'est ainsi, par exemple, que l'incendie du centre commercial de Nouméa, qui aurait pu réactiver certaines tensions, n'a finalement pas emporté les réactions qu'on aurait pu craindre.

b) Le respect de ses engagements par l'Etat

L'Etat est le garant des accords. Il s'est par ailleurs engagé à financer ou à cofinancer les infrastructures nécessaires au développement et à la formation des hommes.

Or sur ce point, les effets sont manifestes. Depuis la signature des accords, l'Etat a fourni un effort financier considérable que les provinces ont accompagné.

- 1,7 milliard de francs investis sur trois ans pour plus de 120 opérations.

C'est ainsi que sur la période 1990-1992, les investissements en infrastructures publiques dans le cadre des contrats de développement conclus avec les provinces ont atteint 110 millions de francs (dont 50 % à la charge de l'Etat) dans la province des Iles, 270 millions de francs (dont 50 % à la charge de l'Etat) dans la province Nord et 119 millions dans le Sud (dont 38 % à la charge de l'Etat).

Ainsi qu'on peut le constater, la répartition de cet effort privilégie les deux provinces du Nord et des Iles dans le souci de favoriser le rééquilibrage du territoire, l'une des priorités affichées par les accords. On peut d'ailleurs s'interroger sur cette répartition, compte tenu de l'avance de la province Sud, mais il convient toutefois de relever que celle-ci a vu ses charges augmenter en raison de l'immigration intérieure.

Sans entrer dans le détail des réalisations, on relèvera les plus significatives d'entre elles. Ainsi, dans la province Nord, la route transversale Koné-Tiwaka qui facilitera les relations Est-Ouest. La délégation a survolé en hélicoptère ce chantier qui est impressionnant.

Sont en outre achevés ou en voie d'achèvement, dans la province Nord, le lycée agricole de Pouembout, l'hôtel de la Province dont la délégation a pu visiter le chantier à Koné, à l'entrée de la route transversale, la centrale électrique de Népoui, l'extension du collège de Poindimié et de l'hôpital de Koumac.

Dans la province des Iles, ce sont surtout les équipements scolaires qui ont été renforcés dans les trois îles, auxquels s'ajoute la réalisation d'équipements publics au chef-lieu de la province Wé-Lifou : l'hôtel de la province, inauguré par le ministre au lendemain du passage de la délégation, un centre administratif, un tribunal et un centre médical. Les dessertes maritimes seront par ailleurs prochainement renforcées grâce à l'acquisition d'un ferry-boat destiné à relier les îles à Nouméa et à la construction d'un port d'intérêt territorial à Wé.

Les infrastructures primaires ont en outre été sensiblement améliorées, notamment à Ouvéa, et le programme

d'électrification rurale devrait à terme permettre d'alimenter les tribus les plus isolées.

La province Sud s'efforce pour sa part de désenclaver l'arrière pays de Nouméa et de renforcer les équipements du «grand Nouméa» qui regroupe 87 % de la population de la province. L'accent a pour l'instant été mis sur les voies de communication et les logements sociaux.

L'Etat, le territoire et les provinces construisent enfin l'université du Pacifique, le centre territorial des archives et le centre culturel «Jean-Marie Tjibaou».

- des instruments de développement économique

Outre les contrats de développement, deux structures nouvelles ont été mises en place en application de la loi référendaire : la banque calédonienne d'investissement (B.C.I.), créée en novembre 1988, et l'institut calédonien de développement (I.C.P.).

La B.C.I. est le partenaire financier des principaux projets et organismes économiques. Elle intervient par ailleurs dans le financement des micro-projets, dans la brousse, en complément des aides accordées par l'Etat ou les provinces.

Quant à l'I.C.P., créé en mai 1989, il s'agit d'une société d'Etat qui participe en tant que société de capital-risque au financement des projets concourant au rééquilibrage économique, octroie des prêts bonifiés et prend des participations temporaires dans le capital des sociétés établies dans le Nord ou les Iles. En 1991, il a ainsi participé à près de cinquante projets, principalement dans les secteurs de la mine et du tourisme.

- la formation des hommes

Un effort important a par ailleurs été engagé en matière d'éducation afin de lutter contre l'échec scolaire. Des zones d'éducation prioritaires ont ainsi été mises en place et un plan d'intervention, de soutien et d'aide au travail dans les classes primaires a été élaboré.

Ces actions se sont en outre accompagnées d'un vaste programme de formation des personnels enseignants et de l'effort d'équipement déjà évoqué.

La formation professionnelle a bénéficié de financements accrus, notamment dans le cadre du projet dit de 400 cadres, et les structures de formation ont été modernisées.

M. François Burck a salué cet effort en déclarant à la délégation qu'il s'agissait du «*capital le plus expressif apporté par les accords de Matignon*».

c) Des résultats économiques et sociaux visibles

Des routes et des équipements ont été construits, les services éducatifs et sociaux se sont rapprochés des habitants. L'effort financier produit donc des effets perceptibles par tous et les conditions de vie des populations s'en trouvent améliorées.

Certes, beaucoup reste à faire et surtout il est indispensable, qu'à partir de ces bases, le processus de développement des activités économiques s'enclenche effectivement mais, indiscutablement les conditions de ce décollage sont réunies.

2. Une «*matière vivante*» pragmatiquement traitée

a) Des élus à la recherche du consensus

La gestion des affaires provinciales et territoriales s'effectue de manière souple et généralement consensuelle. Ainsi que l'a indiqué à la délégation M. Burck, président de l'Union Calédonienne, «*les accords de Matignon (nous) ont mis sur la voie de la négociation*». Grâce à la personnalité des principaux responsables politiques et à leur détermination, une approche très pragmatique des problèmes prévaut.

C'est ainsi que l'implantation de certains équipements s'effectue plutôt au regard de considérations d'opportunité politique que de rationalité économique. Tel a été par exemple le cas de la centrale électrique dont la construction initialement envisagée dans le Sud a finalement été réalisée dans le Nord.

Grâce à un fonctionnement consensuel des institutions, le R.P.C.R. n'utilise guère sa majorité au congrès. Les tensions et les éclats ne sont toutefois pas toujours évités. On l'a vu récemment à l'occasion de la prise de contrôle d'un grand hôtel de Nouméa par la société créée par la province Nord qui a soulevé les très vives réactions de M. Lafleur.

Grâce à leurs rencontres régulières, les principaux responsables politiques du territoire n'en parviennent pas moins à

gérer le territoire de manière efficace, grâce à un dialogue direct et continu.

b) L'Etat garant des accords

Le haut-commissaire s'efforce, pour sa part, de favoriser le dialogue entre les parties et veille au respect des engagements de l'Etat. Ainsi qu'il l'a confié à la délégation, il est en outre régulièrement informé par les parties signataires des accords, voire invité à certaines de leurs réunions.

Chaque année, la réunion dite du bilan rassemble les différents partenaires, leur permet de confronter leurs points de vues et d'apporter des ajustements et les mesures nouvelles nécessaires. Le président du F.L.N.K.S., M. Paul Néaoutyne, s'est félicité auprès de la délégation de la qualité et de l'efficacité de cette «dynamique».

c) Des équilibres difficiles à réaliser

Les équilibres sont difficiles à gérer quand il faut concilier rééquilibrage et logique économique, respecter l'esprit des accords, qui «suppose qu'il n'y ait pas de prédominance d'un groupe sur l'autre», et répondre aux aspirations légitimes de tous.

Certes, ainsi que M. Burck l'a rappelé à la délégation, «les accords de Matignon n'étaient pas faits pour transformer le quotidien du jour au lendemain», mais encore faut-il qu'à terme ce quotidien évolue et que la stabilité de l'environnement politique et social puisse être pérennisée.

II. LES VOIES D'UN NOUVEL ÉLAN

Au cours de ces trois années d'application des accords de Matignon, des lignes de fractures sont apparues qu'il est urgent de refermer. Cela sera bien sûr chose d'autant plus aisée que la dynamique économique se sera enclenchée et qu'elle permettra d'évoquer sérieusement l'échéance de 1998.

A. REFERMER LES LIGNES DE FRACTURES

1. Les difficultés du rééquilibrage

Certes l'Etat et les provinces du Nord et des Iles ont beaucoup investi mais l'essentiel de l'activité économique reste localisé à Nouméa, à l'exception notable du nickel et de quelques activités locales.

Afin de prévenir la déception des mélanésiens dans la brousse que l'on sent poindre, il est indispensable que le rééquilibrage devienne effectif et qu'il trouve un contenu conciliant tradition et développement.

Or ce n'est pas chose facile. En effet, lorsque l'exploitation minière est bénéficiaire, des emplois se créent très rapidement, mais l'appel de la mine vide les terres agricoles et prive les autres secteurs d'activité de main d'oeuvre à un moment où l'activité de la mine fait naître des besoins, notamment en produits alimentaires courants. Ainsi que M. Burck l'a indiqué à la délégation, *-il faut une politique de la mine qui soit une politique de l'après-mine-*.

Depuis le troisième comité du suivi, le F.L.N.K.S. a mis l'accent, d'une part, sur la nécessité de dynamiser les politiques économiques afin de créer un tissu d'activités et de développer les échanges et la production en dehors des espaces urbains, d'autre part, sur l'urgence d'un accompagnement social adapté, notamment en matière de logement social.

Ainsi que M. Paul Néaoutyne l'a déclaré à la délégation, *«il faut aller au-delà de quelques grosses opérations d'infrastructure et il faut accrocher le développement économique et social hors de Nouméa»*.

Le projet -ancien- d'implantation d'un nouveau centre urbain dans le Nord, entre Pouembout et Koné, a été réaffirmé comme une priorité mais il reste pour l'instant, et depuis trop longtemps, hypothétique. Or, il est indispensable de le mettre en oeuvre si l'on veut éviter la poursuite de l'émigration vers Nouméa.

Les provinces du Nord et des Iles offrent des atouts non négligeables, notamment des surfaces agricoles et des sites magnifiques propices aux installations touristiques, mais les réseaux d'échanges avec le Sud sont encore insuffisants et l'économie de ces

régions reste essentiellement vivrière, même si les structures de consommation évoluent rapidement.

La brousse reste en marge des circuits économiques et financiers et les retombées des accords ne sont pas vraiment perçues par ceux qui y vivent, surtout dans les vallées isolées qui attendent encore l'eau courante et l'électricité.

La délégation a enfin observé un certain attentisme dans le Nord et les Îles. Les responsables politiques ont à cet égard beaucoup insisté sur la nécessité de faire évoluer les mentalités.

Le député Maurice Nenou a ainsi observé : *« on en est à l'étape du travail mais trop nombreux sont ceux qui attendent »* ou encore *« comme personne ne meurt de faim, il n'y a pas de sentiment d'obligation de travailler, sans compter que ce n'est ni une habitude ni un besoin : par exemple la vente de légumes est coutumièrement interdite »*.

Cet état d'esprit qui évolue très lentement ne favorise guère la réalisation de micro-projets, adaptés à ce tissu économique et social, et n'encourage pas à l'implication des intéressés dans le développement.

2. L'obstacle des structures collectives

Un grand chef a déclaré à la délégation que *« l'indépendance doit sortir de la main de l'individu »*. Sans vouloir s'engager dans une exégèse hasardeuse, on retiendra de cette formule qu'il est indispensable de toucher les individus, ce qui exige de traverser les structures collectives traditionnelles.

Or, ce n'est pas chose facile car, fondement essentiel de l'identité mélanésienne, la coutume marque fortement les relations de la vie sociale et culturelle. Les tribus qui regroupent des clans dirigés par des chefs coutumiers sont assemblées en districts coutumiers placés sous l'autorité des grands chefs, au sein des huit aires coutumières du territoire. Les règles de la vie privée (mariage, successions, occupation des sols et état civil) sont régies dans la société mélanésienne par la coutume (sauf option irrévocable en faveur du statut civil de droit commun).

Parce qu'elle fonde l'identité historique, culturelle et sociale, ainsi que les solidariés mélanésiennes, la coutume doit

certainement être préservée, mais il est tout aussi fondamental qu'elle sache s'adapter.

En l'état, elle oppose en effet des obstacles parfois insurmontables. Ainsi dans les Iles, il est manifeste que l'utilisation qui est faite du régime foncier empêche tout investissement. Le moindre projet d'implantation se heurte immédiatement à des revendications foncières sans fin et sans solution qui découragent les investisseurs. C'est ainsi que tous les projets hôteliers ont dû être abandonnés et que la construction du port de Wé-Lifou apparaît problématique.

La solidarité est certes une valeur sociale fondamentale mais, en l'état, elle décourage les initiatives individuelles, soit en les interdisant, soit en confisquant tous les bénéfices au profit du groupe.

On comprend dans ces conditions que les investisseurs se découragent et que les plus entreprenants se tournent vers la ville. C'est ainsi que les jeunes qui ont reçu une formation affluent dans les banlieues de Nouméa.

Enfin, en raison des difficultés inhérentes à ces évolutions, il existe manifestement un conflit de légitimité entre les chefs coutumiers et les élus, conflit dont les mélanésiens sont finalement les principales victimes.

3. Les frustrations des «laissés pour compte»

a) La ville, miroir aux alouettes

Nombre de jeunes mélanésiens qui, attirés par la ville, ont quitté la brousse, sont victimes du chômage et de difficultés économiques et sociales

Le «grand Nouméa» a du mal à faire face à cette situation et il est indispensable que le prochain contrat de plan prenne en compte les besoins éducatifs et sociaux, notamment en matière de logement social. On sait par ailleurs comment le désœuvrement et l'impécuniosité entretiennent les frustrations et génèrent la criminalité et la violence. Ce syndrome menace de toute évidence le territoire.

b) L'attentisme et le risque de marginalisation de la brousse

Ainsi qu'on l'a vu, la société traditionnelle reste dans l'expectative, figée sur ses règles ancestrales mais prompte à exploiter, dans une vision à très court terme, les bénéfices qu'elle tire, ou croit pouvoir tirer, des initiatives engagées.

Des changements de mentalités ont permis aux mélanésiens de prendre en main certaines activités comme l'exploitation du nickel depuis le rachat par la province Nord des parts détenues par M. Jacques Lafleur dans la S.M.S.P.. Cette opération a emporté des conséquences importantes, notamment le sentiment, pour les mélanésiens, de recouvrer la propriété de leur sol et l'obligation pour eux de rompre avec l'habitude prise de «casser l'outil économique». Mais tous nos interlocuteurs nous l'ont confirmé, les retombées économiques ne sont pas vraiment perçues par ceux qui vivent dans les tribus.

c) Le risque d'une rupture entre les élus et «la base»

Les élus de la province Nord gèrent avec efficacité les profits du nickel à travers la SOFINOR qui investit notamment dans le tourisme. La délégation a ainsi visité l'hôtel Malabu à Poum et le Club méditerranée de Hienghène qui ont tous deux bénéficié de tels financements. Reste à faire acquérir aux mélanésiens une culture touristique dont ils sont largement dépourvus.

Les élus des Iles s'efforcent également, dans un contexte plus difficile, de gérer les crédits dont ils disposent et de favoriser le développement de leur archipel.

Mais dans la province Nord comme dans celle des Iles, la délégation a eu le sentiment que la «base» ne se sentait pas directement concernée. Elle se contente de regarder ses élus prendre en main la gestion des affaires provinciales, s'installer dans des locaux flamboyants neufs et silloner le territoire dans de gros véhicules.

Ce sentiment de marginalisation peut rapidement dégénérer et risque de couper les élus de leurs racines et de leur électorat, ce qui serait catastrophique.

Face à cette menace dont ils ont maintenant pris conscience, les responsables politiques se sont efforcés d'adapter leur discours en soulignant que l'effort à engager est en faveur du

développement économique et social des provinces est un effort de longue haleine dont les résultats mettront du temps à apparaître.

Ainsi que M. Néaoutyne l'a confié à la délégation : *«le désenclavement quasi général des tribus leur a permis de devenir des spectateurs du développement mais il faut maintenant qu'ils en deviennent des acteurs»* et encore *«le rééquilibrage n'est pas un objectif en soi ; il faut une économie qui permette à chacun de trouver sa place : les gens doivent se sentir pris en compte dans la société»*.

d) Les wallisiens et la tentation du mouvement océanien

Les wallisiens représentent 10 à 12 % de la population, soit près de 16 000 personnes. Installés en Nouvelle-Calédonie sans espoir sérieux de retour dans leur archipel, sauf éventuellement pour y couler leurs années de retraite, ils constituent un groupe déterminant dans la perspective du scrutin de 1998.

Indéfectiblement favorable au maintien du rattachement à la France jusqu'à une période récente, ce groupe, largement prolétarisé et massivement victime du chômage, vit dans les banlieues de Nouméa, dans des conditions difficiles qui lui donne le sentiment d'être *«laissé pour compte»*.

Un moment tenté par le mouvement océanien, une minorité de ce groupe ne semble plus aujourd'hui vouloir se rapprocher du F.L.N.K.S. et la majorité des wallisiens craint une division qui pourrait l'affaiblir.

La prise de conscience de cette situation a contribué à modifier l'attitude des partis à l'égard des wallisiens. Ils souhaitent en effet que l'immigration wallisienne soit arrêtée en raison non seulement des difficultés économiques mais également parce qu'ils veulent éviter que ce groupe ne soit l'arbitre du référendum en 1998.

Reste qu'une prise en compte de la situation économique et sociale de ce groupe est urgente, si l'on veut éviter le développement de phénomènes de violences et de désespoir dans les banlieues de Nouméa. Il ne faut pas se cacher que la tâche est difficile face à une population encore largement sous l'influence de la coutume et de l'église catholique dans un territoire sécularisé et qui se veut tourné vers la modernité.

B. DONNER UN CONTENU AU CONSENSUS

Le consensus est devenu le mode de gestion habituel de l'application des accords de Matignon, mais la question du statut du territoire n'est pas pour autant tranchée et si le président du R.P.C.R., M. Jacques Lafleur, prône là aussi le consensus, force est toutefois de constater que le contenu de cet objectif n'est pas pour autant défini.

Pour éviter un référendum «binaire» en 1998, parce que personne n'y a intérêt, il faut pourtant établir, avant cette date, les grandes lignes d'un cadre institutionnel acceptable par la grande majorité des calédoniens.

1. Le sentiment d'une certaine unité du territoire

Le président du congrès du territoire, notre nouveau collègue Simon Loueckhotte, a évoqué devant la délégation l'émergence d'un «*sentiment d'une unité du territoire*».

La délégation a eu elle aussi l'impression qu'au-delà des différences, le sentiment d'un destin commun et solidaire se faisait progressivement jour.

Or cette évolution est essentielle, car la difficulté principale résulte de la coexistence de deux communautés dont l'histoire est compliquée et les systèmes de valeurs très différents.

Le F.L.N.K.S., tout en réaffirmant «*le droit inné et actif du peuple kanak à l'indépendance*», admet toutefois, par exemple par la voix de M. Burck, que les mélanésiens ont pris conscience des contraintes et surtout que «*ce pays appartient aux canaques comme aux autres*» et que «*tout le monde ici a besoin de racines*».

2. La nécessité d'une autonomie réelle à l'égard de la France

Bien sûr, le F.L.N.K.S. maintient sa revendication d'indépendance et il a confirmé à la délégation que tel était toujours

son objectif. Mais les responsables de ce mouvement ne veulent pas pour autant d'une indépendance qui les précipiteraient dans la misère que connaissent certains États voisins, ni d'une indépendance toute apparente qui les maintiendrait dans la dépendance économique de la France.

Parce que les indépendantistes savent que les mots et les symboles ne font pas vivre à eux seuls la réalité, ils mettent avant tout l'accent sur la nécessité de l'affirmation concrète et tangible d'une identité propre et cohérente du territoire appuyée sur la poursuite et la dynamisation équilibrée d'un processus de développement économique qui contribue à son insertion dans la région du Pacifique-Sud.

Reste à trouver le cadre institutionnel. La délégation souhaite bien sûr que sur cette difficile question les conversations engagées se poursuivent avec succès.



Avec le temps, les plaies cicatrisent et les efforts déployés en commun soudent de nouvelles solidarités, même si les esprits ont parfois du mal à se comprendre.

La délégation est rentrée de son bref séjour en Nouvelle-Calédonie avec le sentiment que le dialogue avait permis de formidables progrès économiques et un rapprochement des populations, mais elle a également perçu les tensions sociales qu'engendrent ces évolutions et les attentes auxquelles le contenu de la réponse à apporter reste à définir.

Reste que la volonté, réaffirmée par les deux parties lors de la quatrième réunion du suivi des accords en février 1993, de réfléchir, dès à présent, aux termes du choix à opérer à l'issue de la période actuelle constitue le meilleur des signes.

DEUXIÈME PARTIE

WALLIS ET FUTUNA

(Du 21 au 24 juillet 1992)

PROGRAMME

Mardi 21 juillet

Arrivée à Wallis-Hihifo

Présentation à Lavelua, roi de Wallis

Visite du centre artisanal

Entretien avec M. Soane UHILA, président de l'assemblée territoriale

Entretien avec le vice-recteur

Entretien avec le président de l'Union patronale, M. Frédéric DROUET

Entretien avec le secrétaire général du syndicat U.L.F.O., M. Pooi FOTOFILI

Dîner chez M. Robert POMMIES, administrateur supérieur du territoire, en compagnie du représentant de la Commission de la Communauté européenne pour les territoires du Pacifique sud

Mercredi 22 juillet

Entretien avec le secrétaire général du syndicat U.S.T.C., M. Sosefo BRIAL

Entretien avec M. Bernard HENNE, président du tribunal

Entretien avec Mme Antonia TROUJHET, procureur de la République

Entretien avec M. Michel UHILOMOFAFA, conseiller territorial, directeur de la caisse de retraite

Tour de l'île en compagnie du chef de la circonscription territoriale et de M. FRIMAGACCI, chercheur au C.N.R.S.

Dîner offert par M. Sosefo MAKAPE PAHILJO, sénateur de Wallis et Futuna

Jeudi 23 juillet

Arrivée à Futuna-Vele

Visite protocolaire à Tuiagaifo, roi d'Alo

Visite du futur hôpital de Taoa

Visite de l'apponement de Sigabe

Visite de l'actuel hôpital à Nuku

Visite protocolaire à Tuisigave, roi de Sigave

Visite du chantier de la route des pyramides

Visite du site de Poi consacré à Saint Pierre Chanel

Déjeuner à la résidence de l'administrateur délégué en compagnie des deux rois et des conseillers territoriaux de Futuna

Retour à Wallis

Entretien avec M. Gaston LUTUI, conseiller économique et social du territoire

Entretien avec MM. Clovis LOGOLOLOPOLAU, conseiller territorial, ancien président de l'assemblée territoriale, et Benjamin Brial, ancien député

Diner offert par l'assemblée territoriale

Vendredi 24 juillet

Journée aux îlots à l'invitation de M. Sosefo MAKAPŪ PAPILO, sénateur de Wallis-et-Futuna

Départ pour la Polynésie française

En octobre 1985, votre commission des Lois avait, pour la première fois, dépêché dans le territoire de Wallis-et-Futuna, une délégation, composée de nos collègues Jean Arthuis, Marc Bécam et Jean-Pierre Tizon, et placée sous la présidence de notre collègue Germain Authié.

En conclusion du rapport d'information qu'elle a publié à son retour, la délégation avait souhaité mettre l'accent sur trois constatations -la bonne adaptation du statut du territoire à la spécificité de l'archipel, la grande homogénéité sociale du territoire des îles de Wallis et Futuna, enfin la fragilité de l'économie locale-, avant de conclure que *«la présence française était non seulement institutionnelle, mais aussi affective et fraternelle».*

Depuis cette date, la situation a connu certaines évolutions et les élus du territoire ont déclaré à plusieurs reprises que les wallisiens et les futuniens avaient le sentiment d'être *«les oubliés de la République»*, pis encore d'être *«sanctionnés à cause de leur fidélité à la France»*. En juin 1991, une délégation de l'assemblée territoriale s'est rendue à Paris et a remis au ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer un projet de plan directeur de développement économique et social de l'archipel qui constitue un véritable cahier de doléances.

La commission des Lois a souhaité se rendre compte sur place de la situation et s'en entretenir avec les principaux responsables administratifs, politiques, économiques et sociaux. C'est ainsi que sa délégation a rencontré l'administrateur supérieur et son délégué à Futuna, le président de l'assemblée territoriale et un certain nombre d'élus territoriaux, les trois «rois», les magistrats, le conseiller économique et social, les représentants des principales organisations patronales et syndicales. Elle a également visité Uvéa (Wallis) et Futuna. A cette occasion, elle s'est rendue sur des chantiers en cours, notamment le futur hôpital de Futuna à Taao et la route des pyramides, et elle a visité un certain nombre d'installations sanitaires et sociales.

Il ressort de ces entretiens et de ces visites que la question de la réforme institutionnelle n'est pas vraiment prioritaire, même si elle révèle l'amorce de certaines évolutions. En revanche, la situation économique et sociale apparaît très préoccupante. Plus que de fragilité, il faut aujourd'hui parler de tensions, voire de crise.

I. LA QUESTION STATUTAIRE MASQUE L'AMORCE DE CERTAINES ÉVOLUTIONS

A. UN STATUT ADAPTÉ AUX SPÉCIFICITÉS DU TERRITOIRE

1. Un régime d'administration directe

Tirant les enseignements de la consultation organisée le 27 décembre 1959, la loi n° 61-816 du 29 juillet 1961 a érigé l'archipel en territoire d'outre-mer. Ce texte, légèrement retouché en 1973 et en 1978, a mis en place un régime d'administration directe qui confie l'Exécutif territorial à l'administrateur supérieur qui représente l'Etat dans le territoire.

Le statut distingue par ailleurs les matières qui sont de la compétence de l'Etat, -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 et l'administration de la justice-, de celles qui reviennent au territoire.

Les institutions du territoire comprennent le chef du territoire, dont les fonctions sont exercées par l'administrateur supérieur, et l'assemblée territoriale composée de vingt membres élus pour cinq ans.

Pour l'exercice de ses fonctions de chef du territoire, l'administrateur supérieur est assisté d'un conseil territorial consultatif composé des trois rois coutumiers et de trois personnalités qu'il désigne après accord de l'assemblée territoriale.

Présidée depuis les élections territoriales de mars 1992 par M. Soane Uhila, l'assemblée territoriale, élue au scrutin de liste avec représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, comprend actuellement neuf élus RPR, six élus de la majorité présidentielle et cinq non inscrits dont le président. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du statut la majorité de l'assemblée territoriale a donc changé.

Les attributions de l'assemblée, limitativement énumérées, concernent pour l'essentiel la réglementation des matières suivantes : le statut général des agents territoriaux, le statut civil coutumier, le domaine du territoire, le régime local des biens et droits fonciers, le commerce extérieur et l'artisanat, l'agriculture, la forêt, les eaux non maritimes et l'environnement, l'élevage, la pêche, les transports intérieurs, l'hygiène et la santé publique, la protection de l'enfance et des aliénés, le tourisme, la chasse, l'urbanisme et l'habitat, l'aide sociale, la protection des monuments et des sites.

Par ailleurs, l'assemblée peut émettre des vœux dans les matières ressortissant à la compétence de l'État et délibérer en matière financière sur tout projet établi en conseil territorial et sur toute proposition émanant de l'un de ses membres.

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. En cas d'urgence, elle se substitue à l'assemblée pour émettre les avis sollicités par le chef du territoire.

S'agissant d'un régime de tutelle administrative, les délibérations de l'assemblée et de sa commission permanente, autres que celles relatives au FIDES ou intervenues en matière douanière, ne sont définitives qu'après approbation par l'administrateur supérieur.

Le territoire ne comporte par ailleurs pas de communes mais trois circonscriptions territoriales : Uvéa, Alo et Sigave dont les limites recouvrent celles des royaumes coutumiers. Administrées par l'administrateur supérieur et son délégué, ces circonscriptions sont dotées 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, c'est-à-dire par le roi.

2. Le rôle prééminent de la coutume

a) En droit

L'administration directe s'accommode, en droit et surtout en fait, de la prééminence reconnue à la coutume. L'article 3 du statut dispose à cet égard pour *«la République garantit aux populations du territoire ... 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 ...»*.

Cette reconnaissance des structures politiques et sociales traditionnelles se traduit tout d'abord par l'association des chefs coutumiers à l'administration du territoire : on a vu que les trois rois siègent au conseil territorial et que les conseils de circonscription sont élus dans les conditions prévues par la coutume.

Le statut institue par ailleurs une juridiction de droit local compétente au premier degré pour les contestations entre citoyens régis par le statut de droit local et portant sur l'application de ce statut, d'une part, pour les contestations portant sur les biens détenus suivant la coutume, d'autre part. Les jugements ainsi rendus peuvent être contestés devant une chambre d'annulation près la cour d'appel de Nouméa, pour incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi. Sous cette appellation, le pouvoir judiciaire coutumier est en fait exercé à trois échelons : le conseil de village, qui regroupe tous les chefs de famille (*«Fono Fenua»*), le conseil de district, qui regroupe tous les chefs de village (*«Fono Pulehag»*) et le conseil du roi, composé à Uvéa du roi, des six ministres et des trois *«faipules»* (*«Fono Laki»*).

Sur demande conjointe des parties, ces instances peuvent toutefois être portées devant la juridiction de droit commun qui fait alors application des usages et coutumes les régissant.

La République verse aux rois une dotation annuelle qui leur permet de couvrir leurs frais. Leurs ministres et les chefs coutumiers perçoivent également une indemnité.

b) En fait

Le territoire comprend trois royaumes : Uvéa (Wallis), Sigave et Alo (Futuna).

A Uvéa, le roi, Lavelua, détenteur de l'autorité coutumière et juge suprême, est assisté d'un premier ministre et de

six ministres, respectivement chargés des relations, de la mer, de la culture, de la santé, de l'environnement et de la police. Il nomme en outre, sur proposition de la population, les chefs de districts («Faipules») qui ont eux-mêmes autorité sur les chefs de village («Pule Kolo»). Ces derniers peuvent lever des corvées d'intérêt général, par exemple pour la mise en culture de certaines terres. Ils sont plébiscités et destitués au cours d'assemblées générales de villages dites «Fono» qui se tiennent le dimanche dans une case commune appelée «Fale Fono».

Le royaume d'Uvéa comporte vingt villages répartis en trois districts.

A Futuna, cohabitent, non sans quelques conflits et jalousies qui plongent leurs racines dans une histoire particulièrement belliqueuse, le Royaume d'Alo, qui comprend neuf villages, et celui de Sigave, qui en comprend six. Leurs rois, Tuiagaifo et Tuisigave, sont assistés chacun de cinq ministres, d'un chef des cérémonies et d'un chef de la police.

Sous réserve de Lavelua qui bénéficie d'une longévité et d'une autorité inhabituelles, les chefs coutumiers, qui sont désignés parmi les membres des familles royales, changent régulièrement -tous les deux à quatre ans-. C'est ainsi que les deux rois actuels de Futuna ont été désignés en 1990.

La coutume, dont la délégation n'a bien sûr pas eu le temps de percevoir toutes les arcanes, encadre la vie politique et sociale du territoire. Sa cellule de base, la famille ou le clan, est en effet le cadre de l'activité traditionnelle, l'agriculture. La répartition des moyens de production, les modes d'exploitation et les règles de partage des produits sont entièrement sous le contrôle des autorités coutumières. Chaque clan exploite sa terre sous l'autorité du chef de groupe. Il n'y a donc ni propriété ni exploitation ni bénéfice individuels.

Cette mainmise de la coutume sur le foncier et la production agricole ne connaît qu'une seule limite : les biens cédés à la mission catholique au cours du XIXe siècle.

Autorités morales et judiciaires de droit commun, les chefs coutumiers contrôlent ainsi toute l'activité économique, soit directement, lorsqu'il s'agit de l'agriculture, soit indirectement, en accordant, en refusant ou en révoquant les attributions de terres -le foncier est inaliénable- aux équipements publics et aux investisseurs.

La coutume joue également un rôle politique qui, dans une certaine mesure, fait ombrage à la classe politique et explique peut-être, au moins pour partie, mais sans que cela soit

jamais exprimé, les différentes demandes de révision du statut qui se sont manifestées depuis quatre ans.

3. L'Etat ou l'art du dialogue

Parce que la coutume joue un rôle social fondamental, le rôle de l'Etat et de la légalité républicaine ne sont pas exactement perçus comme en métropole.

Il ressort des entretiens que la délégation a pu conduire que l'Etat est généralement considéré comme un appui financier et un conciliateur, voire parfois un arbitre, mais que la légalité est considérée par les autorités coutumières et les populations comme une notion relative, éventuellement susceptible de remise en cause et ouverte au compromis.

C'est ainsi, par exemple, que le juge unique a été maintes fois saisi de demandes tendant à la modification de ses jugements pourtant devenus définitifs. Pour mieux prévenir les inconvénients de telles situations, il s'efforce de jouer les conciliateurs et lorsqu'il doit trancher, s'entoure d'assesseurs wallisiens ou futuniens (une audience foraine se tient chaque mois à Futuna), selon les cas, pour faciliter la bonne compréhension et une meilleure acceptation de ses décisions. Parfois, il lui est toutefois difficile d'imposer une solution, notamment en matière pénale, car les jeunes délinquants ne sont envoyés devant lui, pour vol ou violences, que lorsque les autorités coutumières n'ont pas réussi à les contenir.

Le représentant de l'Etat s'efforce également, pour sa part, de faire comprendre et accepter ses décisions en multipliant les contacts avec les autorités coutumières. Les conflits ne sont toutefois pas toujours possibles à éviter. C'est ainsi que lors de la visite de la délégation, l'un des ministres royaux s'était vu signifier la suspension de son traitement d'instituteur, car prétextant de ses responsabilités coutumières, pour lesquelles il percevait une indemnité, il s'abstenait d'exercer ses fonctions d'enseignant. Placé par l'intéressé sur le terrain du respect des coutumiers, ce conflit, larvé pendant plusieurs mois marqués par les mises en garde successives de l'administrateur supérieur, avait donc fini par se voir appliquer la règle commune que l'intéressé dénonçait avec vigueur.

En même temps qu'il s'efforce de dialoguer le plus possible avec la chefferie, l'Etat a également le souci d'asseoir les prérogatives des élus, voire de les accroître en pratique, ainsi en matière budgétaire où il exerce sa tutelle avec pragmatisme.

B. LES ENJEUX DE LA RÉFORME STATUTAIRE

1. Des souhaits de modernisation du statut

Depuis la visite du Premier ministre dans le territoire en 1989, la question de la modernisation du statut est posée. C'est en effet à cette date qu'une réflexion a été engagée dans le cadre d'une commission de l'assemblée territoriale.

A l'issue de la visite officielle, l'année suivante, du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer, de nouvelles réflexions ont été conduites et des discussions ouvertes entre l'Etat, les responsables politiques, les autorités coutumières et les milieux socio-professionnels, en vue d'élaborer des propositions.

Bien qu'il n'y ait pas aujourd'hui de projet définitif, les contacts que la délégation a pu avoir avec ses interlocuteurs lui ont permis de mieux comprendre les souhaits des uns et des autres. On y retrouve pour l'essentiel des thèmes suivants : le renforcement de l'autonomie territoriale, notamment par l'élargissement des compétences de l'assemblée territoriale et la réduction du rôle de l'administrateur supérieur, la révision du rôle et de la composition du conseil territorial, une révision de la loi électorale, notamment du découpage des circonscriptions, enfin l'inscription dans le statut du rôle de la chefferie.

Au-delà du statut stricto sensu, de nombreuses demandes portent, en outre, sur le régime de l'enseignement, d'une part en raison du monopole exercé par l'Eglise catholique sur l'enseignement primaire (même si celui-ci est entièrement financé par l'Etat), d'autre part en raison du niveau des enseignants et de leur statut. Malgré le renouvellement, pour un an seulement il est vrai, de la convention de 1969, le 7 mars 1991, la situation n'est pas considérée comme satisfaisante par les intéressés qui souhaitent une amélioration de leur formation –à cet égard la convention prévoit la création d'un centre de formation– et un statut comparable à celui des enseignants des autres territoires d'outre-mer.

Une mise à jour du statut de la fonction publique territoriale est également à l'étude.

Enfin, tous nos interlocuteurs se sont accordés pour souhaiter une réforme foncière. Le caractère récurrent des

revendications, l'inaliénabilité des terres, l'absence de cadastre et de propriétaires identifiables, la non-applicabilité du droit de la prescription et de l'expropriation, constituent de toute évidence des obstacles au développement économique, même si cette situation a eu le mérite, justement souligné par le conseiller économique et social, de préserver la propriété des wallisiens et des futuniens qui sans cela se seraient peut-être défaits de leurs terres sans mesurer pleinement les conséquences de la perte de la propriété de leur sol.

Cette dernière réforme soulève toutefois un problème politique d'importance. Le régime foncier est en effet de la compétence exclusive de la chefferie et fonde son autorité dans des conditions qu'elle n'est pas encline à modifier. Cette compétence sera donc difficile à lui retirer et il ne faudrait pas qu'un transfert à l'assemblée territoriale soit perçu comme susceptible de favoriser la -politisation- de la question. Reste donc avant tout à convaincre la chefferie d'évoluer.

2. Des tensions dans les rapports traditionnels

Les demandes tendant à la modification du statut traduisent certes un besoin d'émancipation à l'égard de la tutelle de l'Etat mais on a vu que cette tutelle était pratiquée avec un discernement et un art de la conciliation qui ne semblaient pas la rendre très pesante.

La délégation a eu le sentiment qu'en réalité ces demandes révélaient surtout les évolutions sociales en cours et exprimaient des vellétés d'émancipation sociale que l'organisation sociale et politique traditionnelle tendait à étouffer.

C'est ainsi que la coutume, qui structure tout le tissu social, bride les ambitions de certains qui acceptent mal l'autorité des anciens ou qui, faute d'appartenir aux familles royales, sont écartés des principales responsabilités. C'est ainsi également que toute velléité individuelle de mise en culture est soumise à autorisation des autorités coutumières, que tout ou partie des produits est susceptible d'être prélevé au bénéfice du groupe et que l'introduction de pratiques culturelles nouvelles n'est guère encouragée.

La coutume n'est pas pour autant un carcan, car les solidarités qu'elle entretient sont précieuses, mais elle a du mal à s'adapter aux évolutions, ce qui explique que les élus souhaitent qu'elle soit d'avantage intégrée au système institutionnel afin qu'elle

puisse accompagner et encourager les évolutions. Reste à savoir si ce renforcement du rôle institutionnel de la coutume emportera effectivement cette conséquence.

Ces références coutumières sont aujourd'hui moins bien supportées par ceux qui exercent un emploi salarié et sont entrés, de ce fait, dans le circuit économique et financier. Il en résulte des tensions et un risque de rupture sociale particulièrement préoccupants.

3. La réforme statutaire n'est pas la priorité essentielle

Le Premier ministre a estimé en 1989 que *«la priorité n'est pas à une réforme du territoire», «un débat qui divise»*.

La délégation retire un sentiment comparable de son séjour sur le territoire. Il lui a en effet semblé qu'à vouloir déplacer les enjeux fondamentaux, qui sont économiques et sociaux, sur le terrain institutionnel, on masquait les véritables problèmes et les risques de désagrégation dont ils sont de toute évidence porteurs.

II. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DIFFICILE

A. DE RÉELS HANDICAPS

1. Des conditions naturelles peu favorables

a) L'isolement

L'archipel de Wallis-et-Futuna est le plus petit et le plus éloigné des territoires d'outre-mer. Composé de deux îles principales, Uvéa (95 km²) et Futuna (85 km²) distantes de 240 km, il est situé à 2 100 km au nord-est de la Nouvelle-Calédonie et à 3 000 km à l'ouest de Tahiti qui sont les terres françaises les plus proches. Toutefois, afin de faciliter ses relations avec les États voisins et la Nouvelle-Calédonie, la ligne de changement de jour a été déviée pour

inclure l'archipel dans le même fuseau que les îles Fidji (à 450 km au sud-ouest de Futuna) et l'archipel des Tonga (à 8000 km au sud-est).

L'éloignement renchérit les coûts des importations et réduit le marché à sa stricte expression locale, ce qui n'offre évidemment pas de larges débouchés aux éventuelles productions locales.

L'éloignement rend également le territoire peu attractif pour des séjours de longue durée. Les élus se plaignent ainsi de la brièveté de la présence des fonctionnaires métropolitains (trois ans) et des volontaires au titre de l'aide technique (V.A.T.) sans lesquels les services de santé auraient bien du mal à fonctionner (sur les six médecins qui exercent sur le territoire, trois sont des V.A.T. et trois des médecins militaires).

L'éloignement se mesure aussi bien en temps qu'en distance. La desserte aérienne du territoire est assurée par Air-Calédonie international, à raison de trois vols hebdomadaires (qui apportent également le courrier qui est ensuite distribué à la criée, dont celui qu'a emprunté la délégation et qui assure la liaison Nouméa-Wallis-Papeete. Ces vols permettent d'acheminer des passagers et du fret mais les produits les plus lourds et les plus encombrants arrivent par bateau.

A l'écart des routes touristiques, le territoire est de ce fait peu visité. Il n'offre d'ailleurs, et seulement à Wallis, que trente chambres (contre vingt-cinq en 1985 lors de la dernière visite de votre commission), réparties en quatre établissements, et quatre restaurants.

Cette destination est pourtant particulièrement enchantresse : Uvéa est en effet située au centre d'un magnifique lagon, ceinturé par un récif corallien et semé d'îlots inhabités, bordés de plages de sable blanc.

L'exquise hospitalité de la population et la persistance de la civilisation océanienne traditionnelle pourraient en outre attirer une clientèle choisie.

Les moyens d'information et de communication enfin restent encore embryonnaires. En 1979, a été mise en service la station radio de RFO Wallis qui assure 16 heures d'émissions par jour, dont la moitié en wallisien. Inaugurée en 1986, la télévision n'émet qu'à Wallis et ne diffuse que le journal quotidien élaboré par RFO-Paris acheminé par satellite depuis août 1989.

Futuna, plus isolée encore du reste du monde que Wallis, ne reçoit toujours pas la télévision, alors qu'au moment du

passage de la délégation sur le territoire, le Vanuatu inaugurerait sa télévision intégralement financée par la France. On comprend, dans ces conditions, le sentiment des Futuniens lorsqu'ils disent qu'ils s'estiment oubliés.

On observera toutefois que depuis la précédente visite de la commission des Lois, le téléphone a été automatisé et que la télécopie fonctionne depuis 1989.

b) Des cataclysmes naturels

Le climat de type subéquatorial est chaud, humide et pluvieux (il pleut en moyenne 237 jours par an).

Situées dans une zone de formation de cyclones, les îles sont parfois victimes des dépressions lorsque celles-ci ont le temps de se creuser suffisamment, ainsi Ofa en 1990.

Par ailleurs, les tremblements de terre sont dévastateurs, ainsi que l'illustre le dernier en date qui a atteint Futuna en février 1992 alors que toutes les traces du passage d'Ofa n'étaient pas encore effacées.

Comme la délégation a pu le constater, ces différents phénomènes contribuent inévitablement à la détérioration accélérée des infrastructures et renforcent l'isolement des populations (8 900 habitants à Wallis et 4 700 à Futuna). Cette situation est particulièrement sensible à Futuna dont la route des pyramides s'effondre régulièrement sous les effets cumulés des marées, des cyclones et des tremblements de terre. Cette piste avait été remise en état grâce au concours des militaires, malheureusement le dernier tremblement de terre l'a une nouvelle fois détruite.

c) Les difficultés du relief et de l'alimentation en eau

A Uvéa, la nappe phréatique est de plus en plus fragile, ce qui n'ouvre guère de perspectives en matière de développement agricole.

A Futuna, île montagneuse au relief tourmenté, coupé de ravins au fond desquels coulent des torrents, la question de l'alimentation en eau est moins préoccupante, mais les terres cultivables sont plus difficiles à trouver.

2. Une démographie galopante

Le dernier recensement (1990) fait apparaître une population de 13 705 personnes, soit 60 % de plus qu'en 1969. Cette population est très jeune puisque 54 % des habitants ont moins de 20 ans (42 % ont moins de 15 ans).

Toute velléité de contrôle des naissances se heurte à l'opposition de l'Eglise catholique et la très grande liberté des mœurs (l'hépatite fait d'ailleurs des ravages sur ce territoire ; quant au SIDA aucune information n'a été communiquée).

La population est d'autant plus jeune (et féminine) que la pression démographique oblige à une forte émigration vers l'âge de 20 ans. La principale vague d'émigration a eu lieu entre 1968 et 1971, période du « boom » économique en Nouvelle-Calédonie où l'on compte aujourd'hui autant de wallisiens et de futuniens que dans l'archipel, mais le mouvement se poursuit en raison du maintien de la natalité à un très haut niveau.

Les jeunes âgés de 6 à 14 ans sont désormais scolarisés à presque 100 % mais le niveau d'instruction de la population reste médiocre : 20 % des futuniens et 12 % des wallisiens n'ont jamais reçu d'instruction et certains d'entre eux, parmi les plus âgés il est vrai, ne parlent pas français. La situation apparaît toutefois en voie d'amélioration et un lycée est en cours de construction à Uvéa.

Démographie galopante et faiblesse du niveau d'instruction constituent, on le sait, deux facteurs peu favorables au développement économique.

3. Des infrastructures sommaires

Le territoire est encore trop peu ou mal équipé en dépit des plans successifs dont l'objectif affiché était de favoriser le désenclavement.

On a déjà évoqué la desserte extérieure. On signalera que les deux îles sont reliées entre elles par avion (17 places) mais que la piste d'atterrissage de Futuna n'est pas recouverte ; il en est d'ailleurs de même pour les pistes de l'île. A Wallis, la circulation est plus aisée en raison du relief et grâce au revêtement des voies de circulation les plus importantes.

Les autres infrastructures sont souvent médiocres. C'est ainsi que Futuna ne dispose que d'un appontement en bois qui a paru bien fragile à la délégation. Quant au logement social, il est bien discret face à des besoins avérés. L'approvisionnement en eau et en électricité enfin est loin d'être complètement assuré même si le FIDES a dégagé d'importants crédits sur ces deux postes.

B. UN CLIMAT SOCIAL EXTRÊMEMENT TENDU

1. Une économie en stagnation

a) Une agriculture essentiellement vivrière

Le régime foncier assure la pérennité des productions et des techniques culturelles traditionnelles mais cette agriculture vivrière répond de moins en moins aux besoins d'une partie de la population qui devient plus friande de produits importés que de taros, d'ignames, de manioc et de noix de coco. C'est souvent à l'occasion d'un séjour à l'hôpital que de nouvelles habitudes alimentaires se prennent, qu'il est ensuite difficile de modifier.

La terre tend en outre à s'appauvrir en raison du recours systématique au brûlis qui favorise l'érosion des terres anarchiquement défrichées.

Certes, des efforts ont été entrepris pour développer les cultures fruitières et régénérer la cocoteraie mais les deux orientations qui devraient être privilégiés –les produits à forte valeur ajoutée, comme l'ylang-ylang ou le poivre, et les produits maraichers actuellement importés comme les tomates– ne semblent pas avoir convaincu les intéressés et se heurtent à des obstacles coutumiers.

Quant à l'élevage, il est surtout porcin et peu tourné vers la consommation.

b) Une pêche peu diversifiée

La pêche reste surtout pratiquée dans le lagon par la population pour sa consommation personnelle. Il n'y a pas de marché *stricto sensu* mais plutôt des échanges de bons procédés.

Des études ont été entreprises pour créer une activité de pêche semi-industrielle destinée à l'exportation mais, pour l'heure, ce sont des navires japonais et américains qui pêchent dans la zone économique exclusive, dans le cadre d'accords de pêche conclus avec la France.

c) Un artisanat traditionnel

Héritée d'une longue tradition, l'artisanat regroupe des métiers très divers : menuiserie du bois et du métal, artisanat d'art (fabrication de tapas, colliers de coquillages et nattes), mais ces produits ne sont pas commercialisés hors du territoire, même si quelques études en ce sens sont en cours.

d) Le commerce et les services : la fascination automobile

En 1991, le service des contributions enregistrait le paiement de 262 patentes (dont 70 à Futuna) pour des activités de service, de bâtiment, de travaux publics et d'artisanat.

Le commerce des véhicules est en pleine expansion. On a ainsi enregistré 466 immatriculations en 1990, dont 126 véhicules utilitaires neufs et 149 voitures particulières neuves. L'installation de la banque de Wallis-et-Futuna a eu pour conséquence une augmentation très nette des importations de véhicules neufs... et de l'endettement des ménages.

e) Le tourisme : une ressource peu valorisée

Ainsi qu'on l'a signalé plus haut, le tourisme constitue une ressource potentielle du territoire mais force est de constater qu'il est pour l'heure très peu développé.

La délégation a ainsi eu l'occasion de visiter à Mata Utu un centre d'exposition artisanale qui, malgré la qualité des produits présentés, n'accueille pour l'instant que de trop rares visiteurs.

Un bilan des potentialités devait être dressé fin 1992 afin de déterminer les mesures à prendre pour mieux les valoriser.

2. Le choc de l'ouverture brutale sur l'extérieur

a) L'attrait des biens de consommation

En dépit des obstacles signalés, le territoire est entré en contact avec l'extérieur, ce qui a suscité de nouvelles exigences, notamment en matière de produits de consommation importés. Or, on l'a vu, l'économie est très peu monétarisée.

En conséquence, les ménages s'endettent pour acquérir les biens qu'ils convoitent et réclament de nouvelles ressources de transfert tandis que le déficit extérieur s'alourdit, les exportations se limitant aux trocas destinés à fabriquer des boutons en nacre (704 000 francs en 1990).

b) Une société à deux vitesses

Seules 1 500 personnes disposent d'un emploi et sont, de ce fait, intégrées au circuit économique monétarisé, tandis que 3 500 actifs restent à l'écart. Or ni le secteur public, qui est hypertrophié (68 % des emplois), ni le secteur privé, qui a du mal à se développer (587 personnes en 1991), ne sont en mesure de créer d'autres emplois.

Il en résulte un éclatement social très préoccupant, avec d'un côté des salariés très vindicatifs qui réclament des hausses de salaire et un alignement sur le SMIC métropolitain, et de l'autre une majorité de laissés pour compte qui vit de plus en plus mal sa mise à l'écart.

Avec le retour des boursiers qui sont allés étudier à Nouméa et l'ouverture d'un lycée à Uvéa, la prise de conscience risque encore de s'accélérer et les frustrations de s'affirmer.

c) Des politiques publiques difficiles à mettre en oeuvre

La nouvelle majorité de l'assemblée territoriale a décidé d'engager une politique sociale active mais on voit mal comment, faute de ressources, elle pourra mettre en oeuvre ses projets.

Le territoire dépend en effet pour l'essentiel des subventions que lui verse le budget de l'Etat et de recettes fiscales indirectes. Or l'effort de l'Etat diminue chaque année (- 43 % en

1988, - 0,29 % en 1989, - 15 % en 1990) et, en l'absence d'impôt sur le revenu, le gonflement des recettes fiscales traduit surtout l'accroissement des importations.

En juin 1992, une mission de l'assemblée territoriale s'est rendue à Paris pour s'entretenir avec le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer des termes d'un plan directeur de développement économique, social et culturel qui s'articulera avec le prochain contrat de plan pour 1994-1998.

Pour ce qui concerne la dimension économique du développement, il a été décidé de retenir, sur les crédits du FIDES, un certain nombre d'opérations d'amélioration des infrastructures (deuxième groupe de la centrale électrique de Wallis, route de Futuna, approvisionnement en eau, bétonnage des wharfs) et de développement des activités économiques, notamment de l'artisanat. Il est également prévu de mettre à l'étude la création d'une société de capital-risque susceptible d'apporter des fonds propres aux entrepreneurs.

S'agissant de la question foncière, il est rappelé, dans le relevé des conclusions de la réunion, que le territoire doit *-définir rapidement des règles, adaptées aux spécificités coutumières, qui permettraient tant aux propriétaires qu'aux investisseurs privés et publics, de se voir reconnaître durablement des garanties pour la jouissance du site d'implantation de leurs investissements-*.

Sont également prévus la construction du lycée déjà évoqué et des financements complémentaires pour l'éducation ainsi que des études pour l'implantation d'installations sportives et une réflexion sur l'organisation de la formation professionnelle.

La gratuité du système de santé (intégralement supportée par l'Etat) pourrait par ailleurs être remise en cause tandis qu'en effort supplémentaire serait consenti en faveur des personnes âgées et des familles.



Le territoire des îles Wallis et Futuna connaît d'importantes mutations. Parce qu'il s'ouvre sur l'extérieur, il entre progressivement dans la société de consommation, mais la faiblesse du développement de son économie ne permet qu'à quelques-uns de

participer vraiment à l'économie monétarisée et de se procurer les produits importés en échange de leur traitement ou de leur salaire. Les autres, –la majorité–, faute de disposer de revenus monétaires, mais tentés par les produits importés, recourent au crédit sans songer qu'il leur sera difficile de faire face à leurs engagements.

Dans cette société de contrastes, certaines tensions se manifestent, –la centrale électrique était arrêtée pour cause de grève lors de la visite de la délégation–, parfois sous forme d'éruptions violentes.

Dans ce contexte évolutif, l'Etat doit assurer le respect de la légalité et de l'ordre et garantir à chacun un minimum social. Il doit aussi accompagner les choix de développement dont la responsabilité première incombe bien sûr aux wallisiens et aux futuniens.

C'est en formulant le souhait que les termes d'un nouvel équilibre social et économique pourront être trouvés que la délégation a quitté avec regret cet archipel si accueillant et si attachant.

TROISIÈME PARTIE
LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

(Du 24 au 29 juillet 1992)

PROGRAMME

Vendredi 24 juillet

Arrivée à Tahiti-Faa

Entretien avec M. Raphaël BARTOLT, secrétaire général du haut-commissariat

Entretien avec M. Emile VERNAUDON, député-maire de Mahina

Entretien avec M. Jean JUVENTIN, président de l'assemblée territoriale, maire de Papeete

Déjeuner à l'invitation de M. Daniel MILLAUD, sénateur, avec MM. Alexandre LÉONTIEFF, ancien président du gouvernement du territoire et député, et COPPENRATH, ancien sénateur

Entretien avec M. Enrique BRAUN ORTEGA, président du conseil économique, social et culturel

Entretien avec M. Jean-Jacques FORT, chef de la subdivision administrative des Marquises

Réunion de travail avec M. Alfred POUPET, président du tribunal administratif, et les conseillers du tribunal, suivie d'un cocktail

Samedi 25 juillet

Arrivée à Nuku-Hiva - Terre déserte

Transport vers Taiohae

Dernière soiré des fêtes du 14 juillet à l'invitation de M. Lucien KIMIETE, maire de Taiohae

Dimanche 26 juillet

Tour de l'île de Nuku-Hiva vers le nord et visite des villages

Lundi 27 juillet

Arrivée à Ua Huka

Entretien avec M. Léon LICHTLE, maire d'Hane, et les membres du conseil municipal

Visite de l'île (Hokatu et Vaipaee), du musée, des centres artisanaux, des logements sociaux et de l'arboretum

Retour à Taiohae

Mardi 28 juillet

Entretien avec M. Lucien KIMITETE, maire de Taiohae

Visite des ateliers d'artisans

Arrivée à Tahiti-Faa

Mercredi 29 juillet

Entretien avec M. Michel BULLARD, vice-président du gouvernement du territoire

Réunion de travail au haut-commissariat sur la mise en oeuvre du statut, la situation communale et l'application des lois, sous la présidence de M. Raphaël BARTOLT, secrétaire général

Réunion de travail avec MM. Pierre LAURET, procureur général, et Patrick MICHAUD, président de la cour d'appel par intérim

Dîner à la Résidence

Départ pour Paris via San Francisco.

Peuplé de quelques 190 000 habitants, le territoire de la Polynésie française compte à peine plus de 4 000 km² de terres émergées, éparpillées en 118 îles qui forment cinq archipels : au centre les îles de la Société comprennent les deux archipels des îles Sous-le-Vent et des îles du Vent parmi lesquelles Tahiti représente, à elle seule, le quart des terres émergées, au nord-est les îles Marquises, au sud-ouest les îles Australes, enfin au sud-est les îles Gambier administrativement regroupées avec les atolls des Tuamotu situés à l'est.

Ainsi éclaté à l'extrême, cet espace insulaire est très inégalement peuplé. Tahiti regroupe en effet près de 70 % de la population et la très grande majorité de ses habitants se concentre sur l'étroit littoral du nord-ouest sur lequel se sont établies les villes les plus importantes : Papeete, Mahina, Faa, Arue et Punaauia.

Les entretiens qu'elle a pu conduire avec les principaux élus du territoire, les responsables des services du haut-commissariat, le président de la cour d'appel et le procureur général, le président du tribunal administratif et le président du conseil économique, social et culturel, et surtout le déplacement qu'elle a effectué aux îles Marquises ont permis à la délégation de la commission des Lois de mieux apprécier les conséquences de cet éparpillement du territoire, le poids de l'éloignement qui pèse sur les archipels lointains et la difficulté qu'il y a à définir un mode de gestion politique et administrative adapté à ces contraintes ainsi que les voies du développement économique et social.

I. UNE SITUATION GÉNÉRALE PRÉOCCUPANTE

Au-delà des péripéties d'une vie politique territoriale plutôt mouvementée, la situation de la Polynésie française est apparue particulièrement préoccupante à la délégation.

A. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME STATUTAIRE SEMBLE S'ÊTRE EFFECTUÉE DANS DE BONNES CONDITIONS MAIS LA VIE POLITIQUE LOCALE DEMEURE PARTICULIÈREMENT AGITÉE

1. La réforme institutionnelle

a) La « modernisation » du statut

La loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 a apporté certaines modifications au statut d'autonomie interne du 6 septembre 1984.

Cette réforme dite de « modernisation » des institutions territoriales n'a pas modifié les relations entre l'Etat, qui ne dispose que de certaines compétences d'attribution limitativement énumérées, et le territoire, qui exerce la compétence de droit commun. Elle n'a pas non plus emporté une refonte des institutions. Pour l'essentiel, elle s'est efforcée d'en clarifier et d'en faciliter le fonctionnement afin de créer un cadre plus efficace pour l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique de développement économique et social dont le territoire a tellement besoin.

Soucieuse de dresser le bilan de l'application du statut de 1984 et de préparer l'examen de cette réforme, votre commission des Lois avait dépêché sur le territoire, en mars 1990, une délégation composée de quatre de ses membres, nos collègues Michel Rufin, président, Bernard Laurent, rapporteur, Daniel Millaud et Albert Ramassamy.

Cette mission s'était longuement entretenue avec les autorités politiques et administratives du territoire avant de recommander au Sénat d'adopter un texte qui, pour l'essentiel, emporte quatre séries de conséquences :

- tout d'abord, une « présidentialisation » accrue du mode de fonctionnement du gouvernement territorial ; la réforme, qui se traduit par un renforcement des attributions du conseil des ministres, qui reçoit le droit d'agir en justice et de transiger au nom du territoire, de contrôler les opérations de transfert entre vifs de biens immobiliers ou de droits sociaux y afférents, les investissements directs étrangers, l'exploration et l'exploitation de la zone économique exclusive, reconnaît en outre à son président la faculté de révoquer ses

ministres et de modifier leurs attributions et le dote de compétences renforcées en matière de négociations internationales ;

- d'autre part, l'accroissement de l'autonomie administrative et financière de l'assemblée territoriale ainsi que le renforcement des compétences et des moyens de sa commission administrative ;

- également le renforcement et la création d'organes consultatifs avec l'adaptation du statut du conseil économique, social et culturel ainsi que l'institution d'une chambre territoriale des comptes, d'un collège consultatif d'experts fonciers et d'un comité consultatif pour le contrôle de l'immigration et des étrangers ;

- enfin, la prise en compte des effets de l'éloignement et de la spécificité des archipels par l'institution de cinq conseils d'archipels dotés de compétences consultatives et composés des membres de l'assemblée territoriale et des maires élus des îles.

b) Une mise en oeuvre satisfaisante

A l'expérience, la plupart des aspects de la réforme semblent s'être révélés positifs.

- C'est ainsi que la suppression de la double investiture du président et de son gouvernement a reçu application à deux reprises : après le renouvellement de l'assemblée territoriale de mars 1991 et lors du changement des alliances en septembre 1991 qui a conduit à la définition d'une nouvelle majorité.

La faculté pour le président du gouvernement de révoquer ses ministres et de modifier leurs attributions a par ailleurs contribué à limiter les effets de la crise institutionnelle consécutive au renversement des alliances.

- Le renforcement des compétences du président du gouvernement en matière de négociations internationales est pour sa part favorablement perçu car il permet au territoire de mieux s'affirmer dans sa région, même s'il n'a pas encore eu l'occasion d'être mis en oeuvre.

- Le comité consultatif pour le contrôle de l'immigration et des étrangers, qui a permis d'associer les élus polynésiens au contrôle exercé en ces matières par le représentant de

l'Etat, a été installé le 22 août 1991. Composé de dix membres, il se réunit deux fois par mois. Au 30 juin 1992, il avait examiné 844 demandes. Les refus avaient porté sur 73 dossiers.

Aux dires des intéressés, le fonctionnement du comité est satisfaisant. Il permet d'atténuer les différences d'appréciation, notamment en matière d'autorisation de séjour.

Le caractère très sensible de ce sujet sur le territoire qui est à l'origine de la création de cette institution semble toutefois s'estomper : en dépit de certaines craintes, les ressortissants de la Communauté européenne n'ont, en effet, guère manifesté jusqu'à présent leur souhait de s'établir en Polynésie française.

- **L'accroissement des pouvoirs du conseil économique, social et culturel** semble également devoir être positif. Fort de 41 nouveaux membres, installés au début de l'année 1992 dans un magnifique bâtiment restauré avec grand soin, cet organisme consultatif, maintenant doté d'une capacité d'autosaisine, s'attache, selon les termes mêmes de son président, M. Enrique Braun-Ortega, « à dégager des perspectives d'avenir pour le territoire ».

On relèvera toutefois que la question du régime indemnitaire des conseillers n'a pas été réglée par la réforme, or, estime l'assemblée territoriale, compétence en la matière appartient au législateur.

- **Quant à la chambre territoriale des comptes**, elle fonctionne pour sa part fort efficacement. Saisie le 26 février 1992 par le haut-commissaire du budget du territoire pour 1992, elle a constaté que celui-ci ne répondait pas aux exigences légales d'équilibre réel en raison du caractère incertain de certaines recettes, puis elle a proposé à l'assemblée territoriale une série de mesures en vue d'assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Faute de modifications suffisantes par l'assemblée territoriale réunie le 30 avril, le budget a finalement dû être réglé par le haut-commissaire. Il a été notifié la veille de l'arrivée de la délégation dans le territoire.

- **Deux modifications introduites en 1990** sont encore privées d'application : d'une part, le collège consultatif d'experts fonciers, faute d'une délibération de l'assemblée territoriale fixant sa composition, son organisation et son fonctionnement, d'autre part, la concession de l'exercice des compétences en matière d'exploitation et d'exploration des ressources naturelles, biologiques et non biologiques du fonds de la mer, de son sous-sol et des eaux sous-jacentes, le décret en Conseil d'Etat approuvant le cahier des charges de cette concession n'ayant pas encore été élaboré.

2. Une vie politique mouvementée

Le fonctionnement normal des institutions rencontre certaines difficultés préoccupantes.

a) Des blocages répétés

Après la dissolution, en septembre 1991, de la coalition de gouvernement constituée, au lendemain des élections territoriales de mars 1991, entre le Tahoeraa Huiraatira, présidé par M. Gaston Flosse, et le Ai'A Api, présidé par M. Emile Vernaudon, les relations entre MM. Gaston Flosse, président du gouvernement du territoire, et Emile Vernaudon, président de l'assemblée territoriale, n'ont cessé de se dégrader. Le président de l'assemblée territoriale ayant refusé de convoquer les conseillers territoriaux en session budgétaire avant le 31 octobre 1991, il a fallu attendre janvier 1992 pour que le haut-commissaire procède finalement à cette convocation.

Les travaux de l'assemblée, interrompus à trois reprises, n'ont pu se poursuivre, en présence des seuls conseillers de la majorité, que dans les locaux du conseil économique, social et culturel, et sous la présidence du troisième vice-président, M. Jean Juventin. C'est encore ce dernier qui a procédé à la convocation de la session administrative qu'il a ouverte le 2 avril 1992, toujours dans les locaux du conseil économique, social et culturel.

En réaction à l'élection à la présidence de l'assemblée de M. Jean Juventin, M. Emile Vernaudon et ses sympathisants ont occupé les locaux de l'assemblée jusqu'à la fin du mois de mai en réclamant de nouvelles élections.

Ce blocage institutionnel particulièrement regrettable n'est toutefois pas imputable au système institutionnel puisque celui-ci prévoit que le haut-commissaire peut convoquer l'assemblée en session ordinaire si celle-ci ne s'est pas réunie au cours de l'une des périodes prévues pour ses sessions et modifie par arrêté la période normale de session.

b) Une vie politique animée

Les alliances politiques se font et se défont selon un rythme particulièrement rapide. Aggravée par le système dit du «yoyo», qui permet à tout ministre issu de l'assemblée territoriale de

retrouver son siège de conseiller territorial lorsqu'il quitte le gouvernement, cette situation a l'inconvénient de rendre difficile la définition et surtout la mise en oeuvre d'une politique efficace et volontariste de redressement.

Par ailleurs et comme en métropole, la vie politique n'est pas épargnée par certaines -affaires-, mais leur retentissement est amplifié par l'étroitesse du cadre.

Sans conclure avec M. Emile Vernaudon que *-l'autonomie interne est un échec à cause du comportement des hommes politiques-*, la délégation estime sans doute souhaitable une majorité plus stable, capable de restaurer la confiance populaire dans la classe politique et de se consacrer à l'assainissement de la situation comme à la définition de nouvelles perspectives. Or dans le contexte de morosité qui semblait avoir atteint les hommes politiques polynésiens lors du passage de la délégation, les signes avant-coureurs d'une telle évolution étaient bien difficiles à déceler.

c) L'Etat impartial

Doté d'un statut d'autonomie interne, le territoire s'administre librement par des représentants élus. Il dispose de compétences propres qu'il exerce pleinement dans le respect de la légalité et des compétences dévolues à l'Etat.

L'Etat est représenté sur le territoire par le haut-commissaire, à Papeete, et les chefs de subdivision administrative, dans les archipels.

Contrairement à la Nouvelle-Calédonie dont l'exécutif territorial a été confié au haut-commissaire, le système institutionnel polynésien attribue au représentant de l'Etat un rôle exclusif de représentation de l'Etat et la charge du contrôle de la légalité des délibérations de l'assemblée territoriale et des arrêtés du conseil des ministres.

Grâce au dialogue, la plupart des difficultés se règlent en dehors du tribunal administratif : en 1991, celui-ci n'a été saisi que 17 fois dans le cadre du contrôle de légalité alors que 1 575 actes faisaient l'objet d'une transmission. On observera toutefois que nombre de décisions échappent à ce contrôle, ainsi en matière de travaux publics, le législateur ayant souhaité adapter le contrôle de légalité au statut d'autonomie interne.

Un dialogue permanent de bonne qualité semble exister entre les autorités territoriales et le représentant de

l'Etat «chargé de restaurer la légalité au-dessus du jeu politique» et qui paraît perçu comme une autorité impartiale.

Quant au contrôle budgétaire, il a déjà été précisé plus haut que le budget pour 1992 avait été réglé par le haut-commissaire.

La délégation n'a malheureusement pas pu rencontrer le nouveau haut-commissaire, M. Michel Jau, qui était en déplacement dans les archipels, mais celui-ci passe pour s'efforcer, d'une part, d'établir des liens directs et de confiance avec ses interlocuteurs en encourageant à la concertation et en se rendant sur le terrain, d'autre part, d'imprimer à l'action de l'Etat une stricte impartialité à l'égard des conflits politiques locaux.

Néanmoins l'Etat n'est pas toujours perçu de cette manière par une partie de l'opinion qui ne comprend pas forcément le rôle de l'Etat en matière de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales.

3. Certains aspects institutionnels ne sont pas réglés

a) Les conseils d'archipels : une institution mort-née ?

Les conseils d'archipels institués par la réforme statutaire n'ont toujours pas été mis en place, l'assemblée territoriale ayant jusqu'à présent refusé de prendre la délibération nécessaire.

La délégation a été surprise par ce retard qu'elle n'a pas tardé à identifier comme une véritable obstruction.

Outre le fait qu'il est difficilement acceptable que la loi soit privée d'effet, les objectifs poursuivis lors de la création de ces instances demeurent tout aussi prioritaires qu'en 1990. Il s'agit en effet, eu égard à l'éparpillement du territoire, d'encourager à une approche par archipel du développement économique, en incitant les communes à se concerter afin de coordonner leurs projets et de hiérarchiser leurs priorités.

Après avoir longuement examiné selon quelles modalités matérielles ces conseils pourraient être réunis, -notre collègue Daniel Millaud avait à cet égard suggéré de recourir à la télécopie et votre commission des Lois avait insisté sur le caractère peu coûteux de cette nouvelle institution qu'il n'était pas nécessaire de doter de moyens spécifiques-, après en avoir discuté avec les élus, notamment lors

d'une réunion des élus territoriaux, des maires et des maires délégués des îles Sous-le-Vent, la délégation de votre commission des Lois avait à l'époque eu le sentiment que la création de ces structures nouvelles de réflexion et de concertation pouvait être bénéfique.

Rappelons en outre que composées des maires élus des îles et des membres de l'assemblée territoriale, ces conseils sont dotés de pouvoirs purement consultatifs, définis à l'article 89 bis du statut. C'est ainsi qu'ils sont obligatoirement consultés sur les plans de développement, les contrats de plan et les mesures prises pour leur application ainsi que sur les dessertes aériennes et maritimes les concernant. Ils ont en outre la faculté de formuler des avis, soit à leur initiative, soit sur demande du président du gouvernement du territoire, du président de l'assemblée territoriale ou du haut-commissaire, dans les matières économiques, sociales ou culturelles intéressant l'archipel concerné. Enfin, le président du gouvernement du territoire peut les consulter sur l'attribution individuelle d'aides aux entreprises locales.

Soucieuse d'éclaircir les raisons pour lesquelles ces instances n'avaient pas été mises en place, la délégation s'est entretenue du sujet avec toute une série d'interlocuteurs : gouvernement territorial, assemblée territoriale, élus territoriaux et municipaux, services de l'Etat.

Le président de l'assemblée territoriale, M. Jean Juventin, a estimé, pour sa part, que la question du financement des conseils n'était pas résolue car les communes ne disposant pas de ressources, il faudrait trouver une autre source de financement que la situation des finances territoriales n'autorisait pas. Après avoir rappelé que cette question avait été examinée et que, faute de pouvoir accroître les ressources du fonds, le prélèvement envisagé sur le F.I.P. (fonds intercommunal de péréquation) avait dû être abandonné.

M. Juventin a toutefois estimé que le problème de fond n'était pas de nature financière mais qu'il tenait au principe même de la création d'une institution nouvelle qui risquait de déséquilibrer l'organisation institutionnelle. Cet argument a toutefois paru peu convaincant à la délégation car le président de l'assemblée territoriale l'a fondé sur la mise à l'écart du territoire alors que, précisément, les élus territoriaux sont membres de droit du conseil d'archipel.

Les élus territoriaux qui soutiennent le gouvernement présidé par M. Flosse partagent les réticences ainsi exprimées et mettent parfois plus ouvertement l'accent sur le risque de concurrence entre les archipels et le territoire que les conseils

pourraient, à leur sens, faire naître. Certains vont même jusqu'à y voir un signe avant-coureur de partition du territoire.

A l'inverse, l'opposition, qui a souhaité la création de ces conseils lorsque M. Alexandre Léontieff était président du gouvernement du territoire, s'élève aujourd'hui contre le retard apporté dans la mise en oeuvre de cet aspect de la réforme statutaire.

Du côté du gouvernement territorial, on indique officiellement qu'il ne faut remettre en cause l'autonomie interne dont la mise en place est récente et qu'il convient d'éviter toutes dépenses nouvelles, surtout lorsqu'elles sont difficiles à contrôler. On souligne également le risque de division du territoire (*-il est parfois nécessaire d'être jacobin-*) et la nécessité pour le territoire d'arbitrer entre les besoins des différents archipels et ce, d'autant que l'essentiel de leurs ressources provient du budget du territoire et constitue en fait un prélèvement sur l'activité de Tahiti.

Les services du haut-commissariat, pour leur part, encouragent le territoire à appliquer la loi et estiment que la création des conseils permettrait de renforcer la situation économique et sociale des archipels grâce au rééquilibrage des crédits de l'Etat en leur faveur. On précise par ailleurs que le dossier est techniquement prêt et qu'à l'initiative du haut-commissaire une réunion de maires a été organisée en présence des conseillers territoriaux pour suppléer à la défaillance des autorités territoriales.

La délégation estime, pour sa part, que la loi doit être respectée et que certaines des difficultés matérielles signalées, par exemple aux Tuamotu-Gambier, peuvent être résolues, quitte à réunir les intéressés à Papeete. Il lui paraît nécessaire, surtout à l'issue de son déplacement dans les îles Marquises, de favoriser la concertation dans les archipels et de les doter des moyens administratifs et financiers de leur développement. Il est en outre indispensable que les projets que le territoire conçoit à leur bénéfice ou les engagements qu'il prend pour leur compte, par exemple dans le cadre des contrats de plan, puissent faire l'objet d'une concertation avec les intéressés afin de répondre le mieux possible aux besoins.

b) Le service pénitentiaire : l'Etat défaillant

Reste par ailleurs pendant la question du service pénitentiaire. Les élus ont confirmé à la délégation qu'ils souhaitaient que l'Etat prenne à sa charge cette compétence qui lui revient de droit, -il s'agit indiscutablement d'une mission de souveraineté-, mais celui-ci ne semble guère se préoccuper de

répondre à une demande dont les conséquences financières lui paraissent, avec raison, particulièrement lourdes.

Lors d'un précédent séjour sur le territoire, quatre membres de votre commission des Lois avaient visité le principal établissement pénitentiaire qui abritait alors 192 détenus. Ils avaient été frappés par sa vétusté et la médiocrité de l'état sanitaire de ce bâtiment, situé dans une cuvette qui recueille toutes les eaux de pluie.

Le procureur de la République a, par ailleurs, informé la délégation que la prison ne disposait d'aucun service médical et qu'aucun médecin n'y était attaché. Quant à la commission de surveillance mise en place par l'assemblée territoriale, elle ne s'est pas réunie depuis plus de deux ans. On relèvera enfin que le seul agent de probation existant ne dispose pas d'une voiture et ne peut, de ce fait, que très difficilement exécuter sa mission.

Soucieux de remédier à cette situation difficilement acceptable et de rendre à l'Etat l'une de ses compétences naturelles, notre collègue Bernard Laurent, rapporteur de la réforme statutaire au nom de votre commission des Lois, avait proposé au Sénat de transférer à l'Etat la responsabilité du service pénitentiaire. Le Gouvernement ayant cru devoir opposer l'article 40 à cette proposition, le débat a été interrompu, après toutefois que le ministre eut indiqué que cette question serait étudiée conjointement par la Chancellerie et le ministère des départements et territoires d'outre-mer.

Depuis 1990, l'étude de ce dossier semble malheureusement n'avoir guère progressé alors que les conditions de ce transfert, qui s'impose, pourraient aisément s'inspirer de celles qui ont été retenues en la matière, en Nouvelle-Calédonie, par la loi n° 89-1006 du 31 décembre 1989.

La dégradation de la situation appelle clairement une réponse dont l'urgence est manifeste. Lors de la venue de la délégation sur le territoire, le personnel pénitentiaire était en grève pour dénoncer ses conditions de travail, et, partant, les conditions de détention.

La délégation appelle en conséquence de ses vœux l'adoption rapide d'une modification statutaire sur ce point, modification dont il convient de rappeler qu'elle devra nécessairement prendre la forme d'un texte organique en raison de la récente réforme constitutionnelle.

c) La répartition des compétences entre l'Etat et le territoire : une frontière difficile à tracer.

Au cours de la récente crise institutionnelle, le tribunal administratif, qui est pourtant une jeune juridiction, a su jouer un rôle efficace. Pour reprendre les termes mêmes employés par son président, M. Poupet, dans l'entretien qu'il a accordé à la délégation, il a fonctionné *« comme un pilote automatique »*.

Que ce soit au contentieux ou, sur le fondement de l'article 101 bis du statut, pour avis -21 avis en 1991 et 35 en 1992 dont 27 à la demande du gouvernement-, cette juridiction joue en effet un rôle fondamental dans l'interprétation du statut, notamment pour ce qui concerne les conditions d'application des règles communautaires ; un renvoi préjudiciel est ainsi pendant devant la Cour de justice des Communautés européennes sur l'application du principe de la liberté d'établissement en matière de prestations de service ainsi que les très délicates questions soulevées par l'articulation des compétences respectives de l'Etat et du territoire.

Sur ce dernier point, la délégation a d'ailleurs pu constater de manière concrète combien la délimitation des compétences respectives était délicate.

S'agissant par exemple de l'installation projetée d'une usine de traitement des ordures ménagères, doit-on considérer que le territoire est la seule autorité compétente alors que l'Etat est chargé de la santé ? Des questions de même nature se posaient également lors du passage de la délégation à propos de la réglementation du jeu de banco.

La pratique montre que bien souvent la mise en oeuvre d'une décision dépend de l'exercice concurrent mais aussi concommittant de compétences tant étatiques que territoriales. Cette situation suppose une bonne coopération entre les autorités du territoire et les services de l'Etat.

d) La décentralisation communale : le problème des ressources financières

A plusieurs reprises déjà, il a été question d'étendre les règles de la décentralisation aux communes de Polynésie française.

Mise en oeuvre en Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 10 du statut, par une loi du 29 décembre 1990, cette extension des dispositions de la loi du 2 mars 1982 relatives à la suppression de

la tutelle administrative et financière des communes se heurte toutefois à certaines difficultés particulières en Polynésie.

Ainsi, à l'exception de Papeete, les quarante-sept autres communes du territoire sont de création récente (1971) et consistent en fait en regroupements de villages selon un mécanisme de communes associées –on en dénombre ainsi quatre-vingt-dix-huit–. Une partie de la population et de la classe politique n'a pas admis ces regroupements qui aboutissent parfois, il est vrai, à confondre dans une même administration des villages que plusieurs heures de piste séparent.

L'ensemble des communes se répartit sur 116 îles. Vingt-huit d'entre elles ont moins de 2.000 habitants.

Les actes des communes polynésiennes sont soumis au contrôle préalable de l'autorité administrative et ne sont mis en application que trente jours après leur transmission. Certaines délibérations ne peuvent être exécutées qu'après approbation de l'autorité de tutelle.

La situation financière des communes est particulièrement préoccupante, notamment depuis trois ans, et quelques grandes communes comme Papeete sont confrontées à de graves difficultés.

Souvent premier employeur local, les communes supportent des dépenses de personnel particulièrement lourdes qui représentent 60 à 70 % de la section de fonctionnement, tandis que leurs recettes, qui dépendent quasi exclusivement de l'État et du territoire, tendent à se tasser. C'est ainsi que depuis six ans les crédits de F.I.P. (fonds intercommunal de péréquation) n'ont pas progressé et stagnent autour de 9 milliards de francs CFP alors qu'au cours de même période les charges communales n'ont cessé de croître, dans la mesure où les communes sont principalement compétentes en matière sociale, scolaire et de lutte contre l'incendie.

La récente réforme du fonds assure certes aux communes une dotation minimum mais l'effritement des recettes douanières du territoire et les difficultés budgétaires de celui-ci ne permettent guère d'espérer une amélioration du montant de la dotation.

Quant au FIDES, ses crédits ont été réduit de 27 % entre 1989 et 1991.

Faute de ressources propres suffisantes pour financer leurs investissements –les communes de moins de 2.000 habitants dépendent à plus de 90 % des ressources de transfert–, les communes ont dû recourir à l'emprunt. Il en résulte aujourd'hui un endettement

important –en moyenne 11 % des recettes de fonctionnement– dont les charges sont parfois très lourdes. C'est ainsi que la commune de Papeete a dû geler ses investissements l'an dernier et qu'elle a, pour l'heure, perdu toute capacité d'emprunt.

La tutelle budgétaire et fiscale que le territoire exerce sur les communes par l'intermédiaire du F.I.P. et les difficultés financières que celles-ci connaissent ont conduit à une mise en cause du système actuel, notamment par le memorandum que les maires ont adressé au Président de la République le 16 mai 1990.

La solution est simple en théorie, –il faudrait établir une fiscalité communale–, mais difficile à mettre en oeuvre, faute de matière imposable. Afin d'éviter que certaines communes ne soient totalement privées de ressources, une certaine péréquation serait en outre à envisager mais la plupart des élus locaux qu'a rencontrés la délégation sont opposés à une redistribution de la fiscalité communale. Quant aux autorités territoriales, leurs réticences sont plus grandes encore. Une telle réforme leur ferait en effet perdre une partie de leur «souveraineté» fiscale et la direction de l'économie du territoire.

Eu égard à ces divers constats, la délégation a estimé qu'il convenait de procéder avec la plus grande prudence. Il lui a semblé que, dans une première étape, il faudrait former les élus à la gestion communale afin de prévenir la répétition de certaines pratiques inacceptables en matière d'engagements hors budget ou de gestion de trésorerie.

Elle a ensuite souhaité que le projet de loi de décentralisation fasse l'objet d'une concertation particulièrement poussée, faute de quoi cette réforme sera inapplicable et risquerait d'avoir des conséquences désastreuses, notamment pour les petites communes dont les élus ont conscience qu'ils n'ont pas les moyens de mettre en oeuvre la décentralisation. Plusieurs réunions d'information ont déjà été tenues au cours de l'année 1992, à l'initiative des services de l'Etat, tant à Tahiti que dans les archipels. Elles ont notamment montré que les communes des archipels des Marquises, des Tuamotu-Gambier et des Australes n'étaient semble-t-il pas en mesure de supporter, à l'heure actuelle, un processus de décentralisation.

Elle a enfin suggéré qu'une réflexion soit engagée sur la modernisation de certaines dispositions du code communal, notamment en matière de concessions et de régies, de statut du personnel et de régime fiscal. Elle a également estimé qu'il convient de clarifier la répartition des compétences entre les communes et le territoire, ainsi en matière fiscale (la taxe de séjour), de politique sociale et d'électricité (production et distribution). La

situation juridique des communes polynésiennes doit en effet être confortée.

B. PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE, LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE SERA DIFFICILE À REDRESSER

1. Une économie de transfert et non de production

L'éparpillement géographique engendre des surcoûts de transport et fragmente les marchés dans ce territoire qui ne dispose d'aucune ressource naturelle exploitable. Les richesses potentielles, l'agriculture et le tourisme, restent insuffisamment mises en valeur, tandis que les coûts élevés de la main d'oeuvre et de la fiscalité indirecte grèvent très lourdement les charges des entreprises.

Au fil des décennies, ce territoire, dont le P.N.B. par habitant est l'un des plus élevés de la région, a vu sa dépendance s'accroître à l'égard de l'extérieur. C'est ainsi que la demande locale est aujourd'hui satisfaite à 95 % par les importations tandis que les exportations restent fragiles (la perle noire) ou peu significatives. Ce sont en fait les transferts financiers entre la métropole et le territoire qui assurent l'équilibre, par l'intermédiaire du budget de l'Etat, des transferts bancaires privés et du Centre d'essais du Pacifique (C.E.P.).

L'aggravation des tensions sociales, l'agitation de la vie politique, les insuffisances de la formation professionnelle et la fiscalité des investissements locaux ne viennent que renforcer cette situation à un moment où une partie essentielle des transferts est remise en cause par la suspension des essais nucléaires.

2. Le choc créé par la suspension des essais nucléaires

Le 8 avril 1992, le Premier ministre annonçait à l'Assemblée nationale la suspension *sine die* des essais nucléaires.

Aux dires des interlocuteurs de la délégation, cette nouvelle a *-choqué-* la population qui semble avoir un instant cédé à une véritable panique.

Cette réaction s'explique quand on sait que le C.F.P. joue un rôle considérable dans l'économie locale. En 1991, il a ainsi injecté plus de 2,3 milliards de francs, sous forme de dépenses de personnel (1,2 milliard de francs, soit 52 % du total), de dépenses auprès des entreprises locales (705 millions de francs, soit 30,5 % du total) et de droits d'entrée versés au territoire (403 millions de francs, soit 17,4 % du total). Le centre contribue largement à la création d'emplois, soit directement par le recrutement de personnels locaux, soit indirectement par la concession de chantiers de construction ou de rénovation de sites. Il a en outre le souci d'assurer la formation des personnels qu'il emploie afin de faciliter leur réinsertion dans le secteur privé.

Le Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) recourt également largement à un personnel local dont il assure la formation professionnelle continue.

La décision de suspendre les essais a été rapidement suivie par des entretiens entre les représentants du territoire et le Gouvernement afin de préciser les conséquences, pour 1992, de cette mesure. Un protocole d'accord, signé le 14 mai 1992, a permis la prolongation de la convention douanière jusqu'au 31 décembre 1992 et le versement de compensations. L'Etat s'est par ailleurs engagé à ne procéder à aucun licenciement parmi les personnels de recrutement local.

Reste que ce *-choc-* en dépit de ses conséquences inévitables sur la situation des entreprises sous traitantes pourrait avoir un effet salutaire. Tel est en tout cas le souhait formulé auprès de la délégation par le président du conseil économique, social et culturel, lorsque celui-ci lui a déclaré qu'ainsi les polynésiens pourraient *-se réveiller après une croissance financière trop facile-* et procéder aux restructurations nécessaires.

La délégation souhaite bien entendu que l'avenir lui donne raison, mais elle a pu constater que, pour l'heure, le terrain n'était guère favorable à un tel redressement.

3. Des perspectives incertaines

a) L'insuffisance des projets de développement économique

Attentive aux projets fort intéressants qui lui ont été présentés –ainsi en matière de perliculture, de production d'huile de coprah, de vanille et de fleurs–, la délégation s'est toutefois étonnée que certains secteurs d'activité pourtant fondamentaux ne fassent pas l'objet de projets mieux affirmés, ainsi en matière de la pêche, d'agriculture et de tourisme.

Reste qu'il est difficile d'encourager l'initiative lorsque les capitaux locaux répugnent à s'investir sur le territoire, que le niveau des prix et donc des salaires reste artificiellement maintenu à un niveau très élevé et que la fiscalité dissuade toute initiative locale. On saluera en conséquence avec d'autant plus de chaleur les quelques initiatives engagées, ainsi, par exemple, en matière de pêche, en coopération avec des armateurs japonais.

b) Un contexte social difficile : l'absence de maîtrise de la natalité et le désarroi des banlieues

La délégation s'est par ailleurs inquiétée du maintien à un très haut niveau du taux de natalité qui s'établit à 30 pour 1 000, voire 35 pour 1 000 dans les milieux les plus défavorisés (40 % de la population a moins de 15 ans) et de l'afflux persistant des habitants des îles en direction de Tahiti. Cette immigration intérieure alimente en effet une certaine agitation sociale dans les quartiers périphériques qui sont atteints par un développement préoccupant de la délinquance (2 000 mineurs sont actuellement suivis par les tribunaux dont 500 pour des raisons pénales).

Les nouveaux arrivants ont souvent du mal à trouver un emploi dans le contexte économique difficile que connaît le territoire (15 % de la population active est au chômage). Or la vie à Tahiti est très coûteuse et, comme dans d'autres zones péri-urbaines, les tentations sont nombreuses –notamment l'alcool, voire les stupéfiants–. pour ceux qui sont déracinés et désœuvrés. Depuis le début des années 80, la Polynésie a assisté à l'émergence d'un quart monde, principalement maohi, qui regrouperait aujourd'hui 20 % de la population.

L'affaiblissement des structures familiales et l'effacement progressif des liens communautaires se traduisent en outre par l'apparition sporadique de certains phénomènes

préoccupants : enfants maltraités ou abandonnés, handicapés laissés à eux-mêmes, prostitution y compris des enfants.

Ces difficultés sociales se traduisent par des irrptions aussi brutales qu'imprévues. Le gouvernement de M. Flosse en a fait l'expérience dès le lendemain des élections territoriales lorsqu'il a décidé d'alourdir la fiscalité sur certains produits de consommation courante comme la bière, afin de dégager de nouvelles ressources budgétaires. Ce climat de tensions sociales constitue de toute évidence un contexte peu encourageant pour les éventuels investisseurs.

c) La détérioration des finances territoriales

Les autorités territoriales, confrontées aux conséquences potentielles de la suspension des essais nucléaires sur les recettes du territoire, doivent également supporter des charges de fonctionnement très élevées, tant au titre des personnels qu'à celui des frais financiers.

Les finances territoriales sont de ce fait dans une situation très préoccupante qui entrave la capacité d'initiative du gouvernement territorial et celui-ci parvient difficilement à dégager un taux d'autofinancement positif.

Le règlement définitif du budget pour 1992 par le représentant de l'Etat a certes permis au territoire de bénéficier d'un budget équilibré, de nature à redonner confiance aux prêteurs et aux entreprises, mais l'action de redressement financier ainsi entreprise obère durablement les dépenses sociales et la capacité d'investissement du territoire.

Dans son avis du 2 avril 1992, la chambre territoriale des comptes a effectué une analyse sévère de la situation budgétaire en estimant que l'endettement du territoire et ses difficultés structurelles conduisaient à une impasse. Elle a, en outre, dénoncé le niveau des indemnités et avantages en nature versés aux conseillers territoriaux, le caractère excessif des salaires et avantages offerts aux membres des cabinets ministériels, l'absence de décision concernant le nombre des personnels, la gestion des offices et établissements publics territoriaux et le défaut de maîtrise des dépenses de santé et du secteur social (qui représentent 18,35 % des dépenses de fonctionnement du territoire).

Certes l'allègement des dépenses de personnel permettrait de consacrer aux investissements une part plus importante des recettes mais le coût social d'une telle mesure incite à une grande

modération. Reste une refonte de fiscalité et notamment, l'institution, comme en Nouvelle-Calédonie, d'un impôt sur le revenu.

La délégation a eu le sentiment que depuis 1990 cette question avait mûri dans les esprits des élus mais que le pas n'était peut-être pas encore prêt à être franchi. Il lui apparaît toutefois qu'une telle évolution est indispensable, le système fiscal actuel étant économiquement néfaste, incertain quant aux recettes qu'il génère, mal contrôlé et assorti d'un système d'exonération dont la cohérence est difficile à établir.

d) Quel pacte de progrès économique, social et culturel ?

Dans un tel contexte, les termes d'un pacte de développement apparaissent bien difficiles à définir, sans compter qu'il sera également malaisé de trouver des sources de financement suffisantes.

Les réflexions engagées dans le cadre de la préparation du plan sont à cet égard intéressantes. Elles appellent en conclusion à une *« large reconstruction »* dont les auteurs du rapport du groupe *« Outre-mer »* estiment toutefois que le territoire n'a *« ni les habitudes ni les moyens »*.

Sans adhérer à cette observation gravement pessimiste, la délégation, qui ne prétend certes pas avoir de compétences particulières dans les domaines économiques et sociaux, a malgré tout tenu à exprimer sa préoccupation et à appeler de ses vœux une réaction efficace face à une situation dont la gravité n'est plus aujourd'hui masquée par l'afflux de *« l'argent facile »*.

Certaines des suggestions formulées par le conseil économique, social et culturel du territoire sont à cet égard un point de départ intéressant. Ainsi, les incitations à :

- une politique de l'habitat volontariste ;*
- des investissements en infrastructures ;*
- la mise à disposition de terrains pour le tourisme dans des zones clairement identifiées et en accord avec la population ;*
- la relance de la pêche, la réalisation d'usines de traitement du poisson, la réorganisation du secteur productif de la pêche ;*

• - un meilleur partenariat à l'exportation, ... •

Il apparaît toutefois que le volet fiscal n'a pas encore été suffisamment étudiée –le conseil propose simplement la suppression des taxes à l'importation pour les matières premières à usage de transformation– et surtout que le coût et les modalités de financement des moyens à mettre en oeuvre ne sont pas encore précisément quantifiés.

Reste qu'il ressort incontestablement de tous les entretiens qu'a pu conduire la délégation, une prise de conscience aigüe de la réalité de la situation, préalable indispensable, on le sait, à toute action efficace de réflexion et de redressement.

II. UN ARCHIPEL FRAGILE : LES MARQUISES

La délégation qui s'était rendue en Polynésie en mars 1990 n'avait pas eu le temps de s'éloigner de l'archipel de la Société dont elle avait visité plusieurs îles, notamment Tahiti, Huahine et Bora-Bora.

Cette fois, l'un des objectifs de la commission étant de mieux prendre la mesure de la situation des archipels éloignés, tel est le motif pour lequel, la délégation a choisi de se rendre dans le plus éloigné d'entre eux, les Marquises.

A. L'ÉLOIGNEMENT

1. Les distances

Situé à quelques 1 500 km au nord-est de Tahiti, cet archipel s'étend sur 997 km² et regroupe à peine 7 500 habitants, soit moins de 4 % de la population du territoire, répartis sur les six îles habitées : au nord Nuku Hiva (2 100 habitants), Ua Pou (1 918 habitants) et Ua Huka (600 habitants), au sud Hiva Hoa (1 671 habitants), Tahuata (633 habitants) et Fatu-Hiva (497 habitants).

En se rendant dans cet archipel, la délégation a pu mesurer tout le poids de la distance. Au terme d'un vol de trois heures

trente depuis Tahiti, elle a atterri sur l'île de Nuku-Hiva, la seule des six îles qui dispose aujourd'hui d'une piste respectant les normes de sécurité, au lieu-dit Terre-Déserte qui mérite bien son nom : située au nord-ouest de l'île, ce plateau de 9 600 hectares a en effet très peu d'habitants.

Après une demi-heure de transport en 4x4, la délégation a atteint son point d'embarquement maritime. Il lui a ensuite fallu une heure trente de voyage en hors-bord, –le bateau des lignes régulières met plus de deux heures pour effectuer le même parcours– pour gagner le port de Taiohae, la principale commune, située au sud de l'île. Cette destination peut également être atteinte par une piste, si le temps le permet, au terme d'un périple en 4 x 4 de trois heures. Les autres îles ne disposant pas de piste d'atterrissage praticable, leurs habitants doivent les gagner par bateau depuis Terre-Déserte, ce qui rallonge d'autant le voyage.

Depuis le début du moins d'avril 1992, une amélioration considérable a été apportée aux transports dans l'archipel grâce à la venue d'un hélicoptère, doté de six places, qui met sept minutes à effectuer le trajet Terre-Déserte-Taiohae. Cet appareil, dont le point de la rentabilité n'était pas encore atteint lors de la venue de la délégation, constitue aux dires du chef de la subdivision, M. Jean-Jacques Fort, *«un apport exceptionnel dans la vie quotidienne des Marquises et des marquisiens»* ; il convient toutefois de relever que le coût élevé de son utilisation –350 francs par personne– interdit d'en faire un usage fréquent.

2. L'isolement

Les conversations que la délégation a pu avoir tant avec les élus qu'avec les habitants des Marquises font à tout instant apparaître le poids de l'éloignement. Celui-ci est bien sûr manifeste en matière sanitaire, en dépit de l'existence sur place de certains équipements hospitaliers –un hôpital de 30 lits à Taiohae, des infirmeries dans les îles– ou encore en matière scolaire : en raison de la faiblesse de leur population, il n'y a aucun lycée dans l'archipel et la moitié des îles ne sont pas dotées de collège.

Le sentiment d'éloignement est singulièrement renforcé par celui de l'isolement qui prive l'archipel de relations avec d'autres terres que Tahiti. Toutes les marchandises viennent en effet de Tahiti et supportent des coûts supplémentaires de transport très importants. C'est ainsi que le sac de ciment est deux fois et demie plus cher à Nuku-Hiva qu'à Tahiti et que le coût des matériaux de

construction est de moitié plus élevée aux Marquises que dans les îles-du-vent.

Certes le territoire a consenti d'importants efforts pour prendre en charge le coût du transport de certaines denrées de première nécessité et de certaines personnes, certes depuis deux ans le téléphone est automatique et la télévision est reçue dans l'archipel ; il n'en demeure pas moins que l'insularité et l'éloignement ont un coût élevé.

3. Les inconvénients d'un centralisme excessif

Le territoire et l'Etat consentent des efforts en faveur des archipels. C'est ainsi qu'est menée depuis trois ans une politique de résorption de l'habitat insalubre dans les îles.

Jusqu'à présent, seule Hua Huka a bénéficié de ce programme mais la vingtaine de logements construits n'était toujours pas attribuée lors de la visite de la délégation alors que les travaux étaient achevés depuis neuf mois. Faute d'une décision de la commission d'attribution, qui siège à Papeete sous la présidence du représentant de l'Etat, et en dépit des déplacements de l'administrateur délégué et du maire. Ce dernier avait toutefois pris l'initiative de loger trois familles victimes d'une inondation dans les logements vacants mais sans pouvoir leur garantir qu'elles pourraient rester dans les lieux.

Cet exemple, parmi d'autres, montre les effets négatifs qu'une gestion très centralisée est susceptible d'engendrer.

Or, ce mode de gestion est le fruit de l'organisation administrative des services de l'Etat comme de ceux du territoire qui traduit la volonté de préserver l'unité du territoire.

Interrogé sur ce point par la délégation, le vice-président du gouvernement du territoire, M. Michel Buillard, a précisé, d'une part, qu'il convenait de prévenir *« toute division »* du territoire et, d'autre part, que *« seules les instances territoriales étaient capables d'arbitrer entre les intérêts divergents des communes et des archipels »*.

Sans remettre en cause l'unité du territoire et la nécessité de procéder à de tels arbitrages, les inconvénients de cette gestion très centralisée pourraient être heureusement corrigés par la mise en place effective des conseils d'archipel institués par la réforme statutaire. Parce qu'ils favoriseraient la cohésion économique et

sociale de l'archipel et encourageraient la concertation entre les communes qui le composent, ces instances – purement consultatives – permettraient au moins d'améliorer l'efficacité des décisions et de leur mise en oeuvre, et prépareraient les arbitrages.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé de rompre en partie l'isolement économique, par exemple, en prolongeant le quai construit dans la baie de Taohiae afin que le port puisse accueillir, dans un site propice, des bateaux de fort tonnage transporteurs de marchandises qui passent aujourd'hui sans s'arrêter au large des côtes, obligeant ainsi à retransporter depuis Papeete les matériaux destinés aux îles.

B. L'ENCLAVEMENT

1. Des espaces cloisonnés

Les îles des Marquises se présentent comme de hauts édifices volcaniques à la végétation exubérante, qui s'achèvent souvent en falaises abruptes. Très disséquées par l'érosion, elles ont un relief tourmenté qui culmine souvent à plus de 1 000 mètres (1 185 mètres à Nuku Hiva, 1 232 à Ua Pou, 1 190 à Hiva Oa...).

De ce fait, l'archipel recèle des paysages magnifiques comme la baie d'Anao, mais les liaisons internes sont particulièrement hasardeuses car les pistes doivent traverser des reliefs difficiles. L'absence de revêtement et les excès climatiques – lors du passage de la délégation, il pleuvait sans discontinuer depuis neuf mois – aggravent cette situation et renforcent l'isolement des vallées. Or, sept d'entre elles sont habitées à Nuku Hiva, six à Ua Pou, trois à Ua Huka, six à Hiva Oa, cinq à Tahuata et deux à Fatua Hiva.

Il a ainsi fallu à la délégation plusieurs heures pour pouvoir visiter les principaux villages de Nuku Hiva et deux heures pour se rendre dans les trois vallées habitées de Ua Huka. En outre, les conditions climatiques interdisent parfois l'usage des pistes et, ce faisant, isolent complètement les populations des vallées du reste de l'île.

2. Des liaisons inter-iles difficiles

Entre les iles, les liaisons sont tout aussi difficiles : il faut en effet plusieurs heures de bateau pour se rendre de l'une à l'autre, sans compter les jours où la mer est trop grosse pour naviguer.

L'arrivée de l'hélicoptère constitue sur ce point une amélioration certaine, même si, on l'a vu, ce moyen de transport ne peut être d'usage courant.

C. UNE IDENTITÉ FORTE ET CERTAINES PERSPECTIVES ENCOURAGEANTES

La délégation n'a pu malheureusement se rendre dans les six iles mais elle a été frappée par les très fortes spécificités qui caractérisent cet archipel. Elle a par ailleurs pu constater que certains projets intéressants avaient été esquissés dont la réalisation ouvrirait des perspectives appréciables à l'archipel.

1. Des spécificités marquées

Archipel lointain, les iles Marquises présentent une marginalité spatiale et démographique marquée à l'égard de Tahiti, et affichent une très forte identité, ancrée dans un passé guerrier glorieux dont les marquisiens restent particulièrement fiers.

Viscéralement attachés à leur maintien dans la France, les élus marquisiens ne perdent pas une occasion de réaffirmer leur sentiment national dont ils ont d'ailleurs chargé la délégation de se faire l'écho auprès de notre assemblée.

2. Une activité économique en sommeil

Parce que les adolescents et les adultes ne disposent pas sur place de formations scolaires ou universitaires et surtout d'emplois, la population marquisienne apparaît déséquilibrée : elle

compte en effet un grand nombre d'enfants en bas âge, de mères au foyer et de personnes âgées.

On peut se demander si l'émigration vers Tahiti répond toujours à une nécessité. La délégation a ainsi été frappée par la léthargie qui semble avoir atteint ces îles qui ne sont pourtant pas dépourvues de ressources. La baie de Taiohae est très recherchée car elle constitue un précieux abri pour les navires, les plateaux pourraient accueillir des activités d'élevage et de cultures (limitant ainsi les importations de produits alimentaires), ainsi que le montrent les expériences engagées à Terre-Déserte ou à Ua Huka qui s'enorgueillit d'un magnifique arboretum dont la richesse a vivement impressionné la délégation.

Malheureusement les infrastructures sont insuffisantes et surtout leur entretien apparaît singulièrement négligé dans une région dont le climat détériore très rapidement les sols, les revêtements et les ouvrages d'art.

Devant cette situation, certains élus municipaux ont dit à la délégation leur sentiment d'être oubliés par la France et s'inquiètent de la baisse du niveau des crédits.

Dans ces conditions, l'avenir des jeunes marquisiens est difficile à envisager sur place alors qu'il faut à tout prix éviter de grossir un peu plus les banlieues de Tahiti.

Les projets qui ont été étudiés par les services de l'Etat et les élus locaux, notamment en matière d'élevage de chevaux, l'agriculture de pêche, d'installations portuaires, de tourisme et d'artisanat, ouvrent toutefois des perspectives encourageantes et pourraient faciliter le maintien des marquisiens sur leurs terres, mais la délégation a eu le sentiment que beaucoup restait à faire, notamment en matière de logement, d'infrastructures routières et portuaires et de liaisons inter-îles.

Sur le plan institutionnel, la mise en place du conseil d'archipel et une certaine déconcentration des services de l'Etat sont visiblement attendus par beaucoup avec de grands espoirs mais les élus municipaux ne souhaitent en revanche pas une décentralisation dont ils n'ont pas les moyens.

*

* *

En dépit de contraintes structurelles particulièrement lourdes, la Polynésie française devrait pouvoir améliorer sensiblement sa situation et couvrir, dans une première étape, 30 à 40 % de ses besoins. Pour ce faire, il est nécessaire d'envisager des réformes sur des terrains aussi sensibles que la fiscalité, la gestion locale et le régime des salaires.

La délégation a pu constater que les responsables politiques avaient aujourd'hui une conscience aiguë de la situation et de la nécessité de modifier certains équilibres économiques au sein du cadre institutionnel adapté dont ils disposent. Reste à espérer que les efforts exigés par ces nécessaires évolutions pourront être engagés et poursuivis dans un contexte budgétaire stabilisé, avec le soutien de l'Etat.

CONCLUSION

La délégation a retiré de son voyage des impressions contrastées. La splendeur des paysages et l'accueil particulièrement chaleureux qui lui a été réservé ne sauraient masquer la persistance, voire l'aggravation de certaines difficultés.

Territoires jeunes mais isolés et inégalement dotés en ressources naturelles, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie française se heurtent à certains obstacles similaires mais les identités sont différentes tout comme les histoires, et les perspectives de développement économique et social sont de toute évidence inégales, au sein d'environnements coutumiers qui ont du mal à évoluer.

La délégation s'est toutefois réjouie de pouvoir observer les changements considérables que connaît la Nouvelle-Calédonie et la persistance d'un climat de paix retrouvée. Elle a également pu constater, avec un certain soulagement, que les responsables politiques polynésiens semblaient avoir pris la pleine mesure de l'impasse dans laquelle le territoire s'était engagé et de l'urgence qu'il y avait à définir de véritables voies de développement économique et social. A Wallis et Futuna enfin, elle a rencontré plus d'interrogations que de réponses, plus d'aspirations que de bien-être mais il lui a semblé que les velléités affichées d'autonomie marquaient la volonté d'une nouvelle génération de prendre en main le développement de ce territoire.

La délégation a par ailleurs profité de ce déplacement pour dresser avec les magistrats et les services administratifs compétents un bilan des difficultés résultant de l'incertitude ou de l'inadaptation du droit applicable dans les territoires d'outre-mer. Plusieurs ordonnances et la loi du 4 janvier 1993 ont apporté un premier train d'adaptations indispensables. Reste à poursuivre l'oeuvre engagée avec patience et constance afin de doter ces territoires d'un droit moderne et adapté à leurs spécificités.

La délégation a d'autre part observé que l'insertion régionale des trois territoires tendait à s'affirmer mais il lui a

semblé que cette dimension de leur développement et de leur autonomie méritait d'être accentuée.

Les membres de la délégation tiennent enfin à remercier tous ceux qui ont permis que ce séjour soit si riche, instructif et agréable, notamment les services de l'Etat, dont le concours a été particulièrement efficace, les autorités politiques et coutumières, qui les ont reçus avec chaleur et leur ont exposé très franchement leurs problèmes, enfin tous ceux qu'ils ont rencontrés à l'occasion de la visite d'un hôpital ou d'un village, d'une fête ou d'une promenade, et qui les ont accueillis avec une particulière gentillesse à laquelle ils ont été extrêmement sensibles.

ANNEXE

Mercredi 16 décembre 1992 - Présidence de M Jacques Larché, président, puis de M Jean-Pierre Tizon et enfin de M Bernard Laurent, vice-président -

Au cours d'une première séance tenue le matin

La commission a enfin entendu le compte rendu de la mission d'une délégation de la commission qui s'est rendue dans les territoires d'outre-mer du Pacifique sud, du 16 au 31 juillet 1992.

M. Jean-Marie Girault, qui présidait la délégation en Nouvelle-Calédonie, a tout d'abord rappelé que cette dernière était composée, outre lui-même, de MM. Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt et Camille Cabana.

Il a ensuite précisé qu'en se rendant en Nouvelle-Calédonie, la délégation avait souhaité pouvoir apprécier sur place les conditions de mise en oeuvre des accords de Matignon et les perspectives ouvertes pour les prochaines années.

S'agissant tout d'abord du déroulement de la mission, il a indiqué que la délégation s'était entretenue avec les principaux responsables politiques et administratifs, les magistrats en fonction sur le territoire, et un certain nombre de responsables économiques.

Il a ensuite précisé les étapes des déplacements effectués par la délégation tant dans la province Nord que dans la province des Îles en signalant que cette dernière visite avait été partiellement amputée par la fermeture inopinée de l'aéroport d'Ouvéa à la suite d'un différend relatif à la société Air Cal.

Tirant les premiers enseignements de cette mission, M. Jean-Marie Girault a observé, sur le terrain institutionnel, que le haut commissaire, qui assure l'exécutif du territoire et garantit au nom de l'Etat le respect des accords de Matignon, était manifestement apprécié par les parties.

Il a ensuite exposé comment s'étaient progressivement établies des relations de coopération entre les deux

principales formations politiques qui s'efforçaient de gérer les affaires territoriales de manière généralement consensuelle. Il s'est ensuite félicité que les accords soient parvenus à ramener la paix dans le territoire et que la stabilité politique qui se confirme permette d'envisager l'avenir avec une certaine confiance. Il s'est toutefois interrogé sur les conditions dans lesquelles les parties parviendront à définir un consensus sur le destin du territoire, dans la mesure où le P.L.N.K.S. restait très attaché à l'indépendance alors que le R.P.C.R. évoquait des modèles institutionnels différents, tels une décentralisation renforcée ou un statut comparable à celui des Îles Cook.

A propos du rééquilibrage du territoire, M. Jean-Marie Girault a souligné que la plupart des grandes infrastructures avaient été réalisées et que la répartition des crédits qui privilégie les provinces du Nord et des Îles n'était pas contestée par la province Sud, même si celle-ci souhaitait bénéficier de crédits supplémentaires en matière d'éducation et de logement social, afin de faire face aux besoins suscités par l'immigration intérieure.

Il s'est inquiété de la persistance d'obstacles importants au développement en relevant qu'il n'existait toujours pas de pôle de rééquilibrage au nord et que l'essentiel des activités, sous réserve du nickel, restait concentré dans le sud.

Il a toutefois souhaité que la mise en place récente des outils de développement économique nécessaires facilite la valorisation économique du nord. Pour ce qui concerne la province des Îles, il s'est montré plus pessimiste quant aux perspectives de développement économique, en raison de l'importance du problème foncier, qui freine nombre d'initiatives, et du poids de la coutume peu favorable à l'entreprise individuelle. Il a enfin mis l'accent sur les difficultés sociales qui semblaient se développer, notamment dans les banlieues de Nouméa où se rassemblent les jeunes venus de la brousse sans que la ville puisse leur offrir un emploi ni une réponse à leurs

aspirations. De même, il s'est inquiété de ce que, dans les îles et dans la brousse, la population semblant peu percevoir les retombées des efforts entrepris, un décalage risquait de se creuser entre la base et ses élus.

En conclusion, M. Jean-Marie Girault a souligné le caractère très lent des évolutions économiques et sociales et a estimé que la question la plus importante aujourd'hui était de déterminer le contenu susceptible d'être donné au consensus de l'avenir.

M. Bernard Laurent a ensuite présenté les grandes étapes du déroulement de la suite de la mission à Wallis et Futuna, du 21 au 24 juillet, puis en Polynésie française et aux Marquises, du 24 au 30 juillet.

Pour Wallis et Futuna, il a indiqué que la délégation avait rencontré les principales autorités du territoire, notamment l'administrateur supérieur, les autorités politiques, les trois rois et leurs ministres, ainsi qu'un certain nombre de responsables économiques et sociaux. Il a ensuite décrit les deux îles dans lesquelles la délégation s'est rendue. Il a estimé que l'impression la plus frappante était celle d'un isolement manifeste : le territoire est séparé de la Nouvelle-Calédonie par plusieurs heures d'avion et les déplacements à l'intérieur même des îles sont particulièrement difficiles en raison du mauvais état des pistes d'atterrissage. Il a également relevé que Futuna ne recevait ni la radio ni la télévision et paraissait encore plus isolée que Wallis.

M. Bernard Laurent a ensuite exposé que le territoire ne parvenait pas à traiter les phases de son développement face à une croissance démographique explosive, une scolarisation certes complète mais plutôt médiocre, l'absence de ressources naturelles, l'incapacité de l'agriculture vivrière à se tourner vers de nouvelles productions, le climat social et les incertitudes foncières qui détournent les investisseurs éventuels.

S'agissant du climat social, il a relevé que celui-ci était particulièrement tendu depuis trois ans, alors que seules

1 500 personnes sont effectivement employées pour une population comprenant 4 500 actifs

M. Bernard Laurent a ensuite présenté le poids respectif de l'Eglise, de la coutume, des institutions politiques et de l'Etat.

Il a conclu ses observations en s'interrogeant sur les modalités de désenclavement d'un territoire qui se considère, peut-être à juste titre, comme oublié par la République.

Abordant ensuite le séjour en Polynésie française, M. Bernard Laurent a précisé que la délégation avait souhaité constater les conditions dans lesquelles la réforme statutaire du 12 juillet 1990 se mettait en place et apprécier les difficultés concrètes de l'éloignement dans l'archipel des Marquises, situé à plus de 1500 kilomètres de Tahiti.

Pour ce qui concerne les deux journées passées à Papeete, il a précisé que la délégation s'était entretenue avec les différents responsables administratifs et politiques du territoire avant d'évoquer avec les magistrats les difficultés soulevées par le droit applicable dans le territoire.

Il a estimé que l'autonomie interne, qui a été renforcée en 1990, connaissait des difficultés de fonctionnement dues au comportement de certains hommes politiques. Il a par ailleurs relevé les difficultés budgétaires auxquelles étaient confrontées la plupart des collectivités locales du territoire dans un contexte défavorable en raison de la réduction des recettes fiscales en provenance du centre d'essais du Pacifique à la suite de la suspension des essais nucléaires. Il a ensuite signalé que le climat social était tendu. Enfin il a rappelé la médiocrité de la situation économique d'un territoire qui s'était habitué à compter sur une croissance facile de nature purement financière.

Abordant enfin le séjour de la délégation dans l'archipel des Marquises, il s'est efforcé de faire partager à

la commission le sentiment d'éloignement qui frappe celui qui se rend dans cet archipel.

Il a ensuite évoqué la très grande chaleur de l'accueil réservé à la délégation par les communes qu'elle a visitées.

Enfin, il a observé que l'enclavement de l'archipel se trouvait singulièrement renforcé par des mécanismes de gestion administrative et de décisions politiques particulièrement centralisateurs.

Il a déploré, à cet égard, que les conseils d'archipels prévus par la loi de 1990 n'aient pas été mis en place par l'assemblée territoriale alors qu'ils constituaient une instance de concertation entre des collectivités partageant les mêmes soucis, sans pour autant remettre en cause l'unité du territoire.

En conclusion, M. Bernard Laurent a souligné le contraste très fort qui existe entre Tahiti et les archipels et a souhaité que la spécificité de chaque archipel puisse être mieux prise en compte dans le cadre d'une certaine décentralisation.

La commission a enfin approuvé le rapport d'information dont elle a décidé la publication.