

N° 216

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 12 février 2004

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 février 2004

## 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 et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003,*

Par MM. Jean-Jacques HYEST, Christian COINTAT et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

---

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

---

**Outre-mer.**

Mesdames, Messieurs,

Une délégation de la commission des lois présidée par M. Jean-Jacques Hyst et composée de MM. Christian Cointat et Simon Sutour s'est rendue en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003.

Cette mission poursuivait un **double objectif**.

En Nouvelle-Calédonie, il s'agissait de dresser un premier bilan d'application du statut de 1999<sup>1</sup> concrétisant les termes de l'accord de Nouméa<sup>2</sup>.

A Wallis-et-Futuna, votre délégation souhaitait mesurer les attentes des acteurs locaux au regard d'une organisation statutaire restée quasi inchangée depuis 1961. La dernière mission de votre commission dans ce territoire remontait en effet à 1992<sup>3</sup>.

Le déplacement de votre délégation s'inscrivait dans un **cadre institutionnel profondément modifié** par la loi constitutionnelle n° 2003-273 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Cette réforme a en effet introduit une nouvelle classification juridique des collectivités situées outre-mer. D'une part, l'article 73 de la Constitution fixe le statut des départements et régions d'outre-mer (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion). D'autre part, l'article 74 consacre une nouvelle catégorie juridique sous le vocable de « **collectivités d'outre-mer** » qui se substitue à celle de « territoires d'outre-mer ». Sont rattachées à cette nouvelle catégorie : la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna en tant qu'anciens territoires d'outre-mer, et les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup> Une délégation de votre commission des Lois présidée par M. Jacques Larché et composée de MM. Jean-Marie Girault, Guy Allouche, Jean-Jacques Hyst, Lucien Lanier, Robert Pagès, s'était rendue en Nouvelle-Calédonie en juin 1998 dans la perspective de préparer l'examen devant le Sénat du projet de réforme constitutionnelle relatif à cette collectivité.

<sup>3</sup> Rapport d'information du Sénat n° 299, fait par MM. Jean-Marie Girault, Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt et Camille Cabane, seconde session ordinaire de 1992-1993.

Cette classification permet de réunir dans un même cadre constitutionnel les collectivités régies par le **principe de spécialité législative**. Contrairement au régime de l'identité législative, les lois et règlements n'y sont pas applicables de plein droit et requièrent une mention expresse d'extension. Les « collectivités d'outre-mer » présentent deux autres points communs : elles exercent des compétences propres en application d'une loi statutaire qui leur permettent d'intervenir dans les domaines qui, en métropole, relèvent de la loi ; en outre, elles se trouvent dans une situation identique vis-à-vis de l'Union européenne : sans faire partie intégrante de l'Union, elles lui sont rattachées en tant que pays et territoires d'outre-mer (PTOM), par un lien d'association.

Restent à l'écart de cette classification dualiste la Nouvelle-Calédonie, régie de façon autonome par le titre XIII de la Constitution et les Terres australes et antarctiques françaises, dernier territoire d'outre-mer en vertu de sa loi statutaire du 6 août 1955.

Le nouvel article 74 fixe un cadre constitutionnel souple permettant d'élaborer des **statuts « à la carte »** en fonction des spécificités et des aspirations de chaque collectivité d'outre-mer. Il détermine les dispositions générales, communes à l'ensemble de ces collectivités et des dispositions particulières, propres aux collectivités dotées de l'autonomie. Le Parlement a ainsi récemment adopté un nouveau statut de la Polynésie française renforçant son autonomie.

Le principe de **diversité** semble ainsi appelé à inspirer des solutions institutionnelles outre-mer. A cet égard, du reste, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna ont valeur d'exemple : quoi de commun, en effet, entre la succession de statuts qu'a connu la première (pas moins de sept statuts depuis 1963) et le statu quo dont peuvent se prévaloir les secondes. Les aspirations des collectivités ultramarines ne sauraient se régler sur un modèle commun et trouver une seule et même réponse.

Votre délégation s'est ainsi efforcée de mieux comprendre les facteurs de cette diversité, qui représente l'une des sources de l'infinie richesse de l'outre-mer français.

Elle a bénéficié au cours de son déplacement du concours très précieux du haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie, M. Daniel Constantin et de l'administrateur supérieur à Wallis-et-Futuna, M. Christian Job, ainsi que de leurs services respectifs. Par ailleurs la délégation a rencontré le soutien constant de nos deux collègues, MM. Simon Loueckhote pour la Nouvelle-Calédonie et Robert Laufoaulu pour Wallis-et-Futuna. Qu'ils trouvent ici, ainsi que l'ensemble des autorités locales<sup>4</sup> qui ont su chaque fois réserver à la délégation un accueil chaleureux et attentif, l'expression de notre profonde gratitude.

---

<sup>4</sup> Voir en annexe le programme de la mission.

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **LA NOUVELLE CALÉDONIE :**

### **UNE RÉFORME STATUTAIRE BIEN ENGAGÉE**

Tout le prix du consensus retrouvé autour des institutions de la Nouvelle-Calédonie ne peut se mesurer sans un retour sur l'histoire récente de cette collectivité marquée par la violence et l'instabilité.

Territoire de peuplement pluriethnique, la Nouvelle-Calédonie a accédé au statut du territoire d'outre-mer en 1946. La scène politique dans les années d'après-guerre est dominée par l'Union calédonienne (UC) alliance pluriethnique et autonomiste, fondée en 1956 avec pour devise « *deux couleurs, un seul peuple* ».

Au cours des années 1970, marquées par l'essor de la production du nickel et l'installation de nouveaux arrivants -néo-hébridais et Wallisiens pour la plupart-, ce consensus politique commença de se fissurer. Les options se radicalisèrent et face à la montée de la revendication indépendantiste, le courant « loyaliste », tenant du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République, s'organisa avec la création par M. Jacques Lafleur en 1978 du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR). En 1984, la mouvance indépendantiste se fédérait autour du Front de libération nationale Kanak et socialiste (FLNKS) en vue d'instaurer son projet politique de souveraineté et d'indépendance.

Les tensions s'exacerbèrent dans les années 1980. Entre 1976 et 1988, pas moins de cinq statuts se succédèrent. A la veille des élections territoriales du 24 avril 1988 –qui coïncidaient avec le premier tour des élections présidentielles- une prise d'otages à Ouvéa se solda par l'assassinat de quatre gendarmes et l'assaut donné pour libérer les autres otages fit vingt-et-un morts, deux militaires et dix-neuf kanaks. Ces événements dramatiques, menaçant de plonger la Nouvelle-Calédonie dans une véritable guerre civile, convainquirent de l'urgence d'une solution consensuelle : à l'initiative de M. Michel Rocard, alors Premier ministre, des négociations aboutirent le 26 juin 1988 à une **déclaration commune** signée à l'Hôtel Matignon par le RPCR et le FLNKS et, le 20 août 1988, à l'**accord Oudinot**<sup>5</sup> qui fixe le principe d'une **consultation sur l'autodétermination à échéance de 10 ans** et prévoit un nouvel équilibre institutionnel. Soumis à un référendum national, le nouveau statut est approuvé par 80 % des suffrages exprimés (malgré une forte abstention).

---

<sup>5</sup> La déclaration signée à Matignon et l'accord Oudinot forment les accords dits « de Matignon ».

Au cours des dix années de la période transitoire définie par la loi référendaire du 9 novembre 1988 en application des accords de Matignon, la paix civile a été durablement restaurée, et l'organisation institutionnelle stabilisée. Les partenaires ont dès lors progressivement conçu la nécessité de préserver ces acquis en évitant une consultation référendaire sur l'autodétermination susceptible de raviver les antagonismes. Si le recensement de 1996 avait dénombré 87.000 kanaks et 67.000 européens sur une population de près de 200.000 personnes, la primauté de l'attachement à la métropole bien au-delà des européens, chez les Wallisiens, les Calédoniens d'origine asiatique et de nombreux kanaks, ne laissait guère d'incertitude sur le maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République à l'issue du référendum d'autodétermination.

Signé à Nouméa le 5 mai 1998, un **nouvel accord** jette les bases d'une solution consensuelle : il détermine en effet pour une **période transitoire comprise entre 15 et 20 ans**, l'organisation politique de la collectivité, les modalités de son émancipation et les voies du rééquilibrage économique et social.

Largement approuvé par référendum le 8 novembre 1998 par la population de Nouvelle-Calédonie, sa mise en œuvre a requis une **révision constitutionnelle** (loi constitutionnelle du 20 juillet 1998) et l'adoption, le 19 mars 1999, d'une **loi organique** et d'une loi simple.

La Nouvelle-Calédonie devient une collectivité « *sui generis* » dotée d'institutions propres et de compétences transférées de manière progressive mais irréversible.

Votre délégation a pu mesurer sur place le réel consensus que suscitent le nouveau dispositif institutionnel et son fonctionnement même si, naturellement, des points de désaccord, en particulier, la composition du corps électoral, demeurent. Il semble aujourd'hui que la pérennité de la stabilisation politique de la collectivité passe par le rééquilibrage économique entre les provinces.

## **I. LE CONSENSUS RETROUVÉ AUTOUR DES INSTITUTIONS**

Le tableau suivant présente l'économie générale du dispositif institutionnel en Nouvelle-Calédonie.

## **Les institutions de la Nouvelle-Calédonie**

• **33 communes**

• **Le conseil économique et social**

- Composé de 39 membres (28 désignés par les provinces, 2 par le sénat coutumier en son sein et 9 par le gouvernement)
- Consulté sur toute délibération du congrès à caractère économique et social et peut être saisi par les assemblées de province, le Sénat coutumier ou le gouvernement sur les textes à caractère économique, social ou culturel

- Les **trois provinces** (du Sud, du Nord, des Îles)
- S'administrent par des assemblées élues pour cinq ans au suffrage universel direct
- Exercent la compétence de droit commun

• **Le congrès**

- 54 membres issus des trois assemblées de province, élus pour cinq ans, au suffrage universel direct
- Vote les **lois du pays** intervenant dans une douzaine de matières (principes fondamentaux du droit du travail, règles concernant le nickel...)

• **Le gouvernement**

- Collège de cinq à onze membres, élu à la proportionnelle par le congrès pour la durée de la mandature
- Président du gouvernement élu par les membres du gouvernement pour la durée du mandat

• **Huit conseils coutumiers**

- Institués dans les huit aires coutumières et composés selon les usages propres à la coutume
- Consultation à l'initiative du sénat coutumier, du haut commissaire, du gouvernement, du président d'une assemblée de province ou d'un maire

• **Le sénat coutumier**

- 16 membres désignés selon les usages de la coutume à raison de deux représentants par aire coutumière
- Délibère sur les projets ou propositions de loi du pays relatifs notamment aux domaines du statut civil coutumier, des terres coutumières et des signes identitaires

**L'équilibre institutionnel et politique** auquel est parvenue la Nouvelle-Calédonie apparaît comme **le fruit des trois apports majeurs** des Accords de Matignon et de Nouméa : le renforcement des compétences propres de la collectivité, le partage des responsabilités et la reconnaissance des spécificités de l'identité kanak.

Des différends demeurent mais ne paraissent pas insurmontables.

#### **A. LE TRANSFERT PROGRESSIF ET IRRÉVERSIBLE DES COMPÉTENCES**

La loi organique du 19 mars 1999 n'a pas remis en cause l'économie générale de la répartition des compétences entre collectivités. Les provinces exercent la compétence de droit commun : elles interviennent dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, tout en maintenant le schéma d'un transfert progressif de compétences de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie dès lors que le congrès de la Nouvelle-Calédonie en aura pris la décision, elle pose le **caractère irréversible** de ce transfert qui ne pourrait être remis en cause que par le pouvoir constituant.

La loi organique reconnaît à la Nouvelle-Calédonie une **trentaine de compétences** dont certaines sont **nouvelles** soit qu'elles aient été créées sans que l'Etat les exerçât au préalable (signes identitaires et régime de l'emploi), soit qu'elles concernent les spécificités du territoire (statut civil coutumier, terres coutumières et palabres coutumiers ou encore limites des aires coutumières ; réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt). En outre, la Nouvelle-Calédonie est désormais compétente, en matière d'inspection du travail, de commerce extérieur, des postes et télécommunications, de la desserte aérienne vers une destination étrangère, de la réglementation des prix et d'organisation des marchés ou encore de l'enseignement primaire public.

Par ailleurs, la loi organique prévoit le **transfert progressif** à la Nouvelle-Calédonie de diverses compétences actuellement détenues par l'Etat. A cet égard, elle distingue, d'une part, les **compétences exclusives de l'Etat** non transférables (garanties des libertés publiques, justice, défense, monnaie...); d'autre part, les **compétences partagées** (relations extérieures, conditions d'entrée et de séjour des étrangers, maintien de l'ordre et droit pénal...) qui peuvent faire l'objet d'une information, d'une consultation voire d'une association du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; enfin des **compétences provisoires** exercées par l'Etat jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie à partir de 2004<sup>6</sup>. Les compétences transférées et

---

<sup>6</sup> *Police et sécurité en matière de circulation aérienne intérieure et de circulation maritime dans les eaux territoriales, enseignement du second degré public et privé -à l'exception de la réalisation et de l'entretien des collèges- enseignement primaire privé, droit civil et droit commercial et, enfin, sécurité civile.*

l'échéancier des transferts devront faire l'objet d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie, au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant le début des deux prochains mandats successifs du congrès (2004 ;2009).

Enfin, le congrès pourra, **à partir de son mandat commençant en 2009** adopter une résolution tendant à ce que soient transférées à la Nouvelle-Calédonie, par une loi organique ultérieure, les compétences détenues par l'Etat dans trois domaines : administration des provinces, communes et leurs établissements publics, enseignement supérieur et communication audiovisuelle.

Le transfert de nouvelles compétences s'accompagne du **transfert des services et des moyens correspondants**. La loi organique du 9 mars 1999 prévoit le transfert des services ou parties de services de l'Etat chargés de la mise en œuvre d'une compétence attribuée à la Nouvelle-Calédonie. Une commission consultative d'évaluation des charges, présidée par le président de la chambre territoriale des comptes de Nouméa et composée à parité de représentants de l'Etat et de représentants des collectivités locales –soit douze membres au total- est chargée de donner un avis préalable sur la compensation financière par l'Etat des transferts de compétence.

Ont d'ores et déjà été transférées à la Nouvelle-Calédonie les services du commerce extérieur (convention du 16 décembre 2001), de l'inspection du travail (convention du 17 janvier 2002), du vice-rectorat (convention du 25 mars 2002). La conclusion de la convention pour le transfert du service des mines devrait aboutir dans des délais rapides. S'agissant des établissements publics, l'office des postes et télécommunications a été transféré le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et l'institut de formation des personnels administratifs devrait l'être incessamment.

D'après les informations fournies à votre délégation par le haut-commissaire, les retards pris par les travaux de la commission d'évaluation des charges, puis le long délai de signature par le ministère des finances des arrêtés financiers ont retardé le versement des montants dus au titre de la dotation globale de compensation. Au total, le besoin de financement en année pleine pour l'année 2003 est de 3,461 millions d'euros (soit 507.000 euros au titre de 2002 et 2.954 millions d'euros au titre de 2003).

Les nouveaux moyens dégagés dans le projet de budget 2004 devraient permettre de remédier à cette anomalie.

M. Pierre Frogier, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a dressé devant votre délégation, un bilan plutôt satisfaisant du transfert des services de l'Etat. Il a relevé cependant certaines difficultés pour pourvoir les postes territoriaux du fait de la réticence de l'Etat à consentir au transfert des fonctionnaires d'encadrement.

## **B. LE PARTAGE DES POUVOIRS**

La vie politique demeure marquée par la bipolarisation entre le Rassemblement et son allié, le FCCCI, d'une part, et les différentes composantes indépendantistes, d'autre part. Les élections provinciales du 9 mai 1999 et les élections municipales des 11 et 18 mars 2001 ont confirmé le rapport de force entre les premiers, majoritaires, et les seconds.

Le partage du pouvoir est à l'évidence, comme l'a rappelé avec force M. Jacques Lafleur, président de l'assemblée de la province Sud, à votre délégation, l'un des éléments clefs du consensus institutionnel. Il repose principalement sur le découpage du territoire en trois provinces, dotées de la compétence de droit commun et de réels pouvoirs financiers : les élections ont conduit les indépendantistes à assumer la gestion des provinces Nord et des Iles tandis que la province Sud restait sous la responsabilité du Rassemblement.

Au-delà de cette répartition politique, l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, en particulier à travers un gouvernement représentatif de l'ensemble des partis, invite à un dialogue constant pour définir des orientations communes.

### **Les principales forces de Nouvelle-Calédonie**

- Le **Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR)**, devenu en 2000 le **Rassemblement**, défend, depuis sa création le 25 juin 1978 par M. Jacques Lafleur, le principe du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République. Il constitue la force majoritaire en Nouvelle-Calédonie (24 sièges sur 54 au congrès et 38 % des voix aux élections provinciales de mars 2004).

- Le **Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS)** créé le 24 septembre 1984 est une fédération de formations indépendantistes : l'**Union calédonienne –UC-** (composante majoritaire) ; le **Parti de libération kanak –Palika-** dont l'audience s'est beaucoup accrue au cours des quatre dernières années et qui contrôle la Province Nord ; l'**Union progressiste Mélanésienne –UPM-** ; le **Rassemblement démocratique océanien –RDO-** composé principalement de membres de la communauté wallisienne et futunienne ralliés aux indépendantistes.

- La **Fédération des Comités de coordination des indépendantistes –FCCI-** partisan d'un partenariat avec le rassemblement en poursuivant néanmoins l'objectif de créer à terme les conditions de l'indépendance dans un cadre démocratique.

- L'**Alliance** (ex. Une Nouvelle-Calédonie pour tous –UNCT) opposée à l'indépendance mais soucieuse de limiter l'« hégémonie » du Rassemblement.

- Les trois **provinces** ont été créées par la loi référendaire du 9 novembre 1988 et confirmées par la loi organique du 19 mars 1999<sup>7</sup>.

Les provinces s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct (à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur des listes bloquées) pour une durée de cinq ans.

Ces assemblées sont dominées par des majorités différentes : le Rassemblement pour la province Sud, la mouvance indépendantiste pour les provinces Nord et des îles (FLNKS-palika pour la première ; FLNKS-UC pour la seconde). Chacune des assemblées élit un président (respectivement, MM. Jacques Lafleur, Paul Neaoutyine, Robert Xowie), exécutif de la collectivité.

Les provinces disposent de la **compétence de droit commun** : elles sont compétentes « *dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* » (loi organique, art. 20). En pratique, les responsabilités des provinces s'exercent plus particulièrement dans les domaines de l'agriculture, du développement économique (notamment l'aide aux entreprises) de la santé et de l'urbanisme. Les provinces possèdent également un domaine public maritime (zone des cinquante pas dit géométriques, rivages de la mer, sol et sous-sol des eaux intérieures et des eaux territoriales). Par ailleurs, si la réglementation des ressources minières incombe au congrès, les décisions d'application de cette réglementation sont prises par les assemblées de province. Ainsi, au titre de leurs compétences propres, les autorités provinciales disposent d'importants leviers pour valoriser les ressources en nickel de l'île au profit du développement économique de leur territoire.

La compétence de droit commun reconnue aux provinces limite nécessairement les responsabilités dévolues aux **communes**. Celles-ci, collectivités territoriales de la République, fonctionnent essentiellement, sous réserve de certaines adaptations, selon les dispositions du code des communes métropolitaines de 1977. La fiscalité locale classique –taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxes foncières- ne peut être transposée à la Nouvelle-Calédonie en raison de la concentration de la matière imposable dans l'agglomération de Nouméa et du problème prévisible que soulèverait la taxation des terres coutumières.

L'essentiel des ressources de fonctionnement des communes provient dès lors des dotations de la Nouvelle-Calédonie ou de l'Etat. Ainsi, 72 % des

---

<sup>7</sup> Dans sa décision n° 99-410 du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a relevé que si les provinces ne figuraient pas à l'article 2 de la loi organique –lequel énumère les institutions de la Nouvelle-Calédonie- contrairement à l'accord de Nouméa, l'existence du titre IV de la loi organique tout entier consacré aux provinces conférait « implicitement mais nécessairement aux assemblées de provinces les caractéristiques d'une institution de la Nouvelle-Calédonie ».

impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie en 2002 ont une vocation redistributive au profit des provinces et des communes (auxquelles sont exclusivement réservés 16 % des recettes).

L'article 27 de la loi organique ouvre la perspective à terme d'une organisation des communes propre à la Nouvelle-Calédonie. En effet, il donne au congrès la faculté, à compter de 2009, d'adopter une résolution afin que lui soit transférée, par une loi organique ultérieure, la compétence en matière d'administration, de contrôle de légalité et de régime comptable et financier des provinces et des communes.

- A l'échelle de la collectivité dans son ensemble, le **congrès**, mis en place en mai 1999, est l'émanation des provinces ; en effet, ses 54 membres sont issus des trois assemblées de province (32 des 40 membres de l'assemblée de la province du Sud ; 15 des 22 membres de l'assemblée de la province du Nord ; 7 des 14 membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté). Cette institution est actuellement dominée par une majorité composée du Rassemblement (24 sièges) et de la FCCI (4 sièges), l'opposition indépendantiste est représentée par deux groupes distincts (l'Union calédonienne du congrès et le groupe FLNKS).

Le **congrès** tient chaque année deux réunions ordinaires dont la durée ne peut excéder deux mois (la première s'ouvre en juin –session administrative – la seconde en novembre – session budgétaire). Il peut également se réunir en session extraordinaire. Il élit chaque année son président –actuellement notre collègue, M. Simon Loueckhote (RPCR)- son bureau ainsi qu'une **commission permanente** composée de sept à onze membres siégeant en-dehors des sessions et chargée de régler les affaires pour lesquelles elle a été habilitée. La loi organique -et ce fut sa principale innovation- a permis au congrès d'adopter des **lois du pays**. Ces lois du pays peuvent intervenir dans une douzaine de matières (principes fondamentaux du droit du travail, règles concernant le nickel...). Adoptées après avis du Conseil d'Etat, elles peuvent donner lieu, dans un délai de quinze jours, notamment à la demande du haut-commissaire, à une deuxième délibération. Celle-ci conditionne une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel appelé à se prononcer dans les trois mois. Au terme de cette procédure, les lois du pays sont promulguées par le haut-commissaire ; elles acquièrent alors **valeur législative** et ne peuvent être contestées devant les tribunaux administratifs.

A ce jour, 29 lois du pays ont été adoptées (une seule, la loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services, a été, à l'initiative du président de la province des îles Loyauté, déferée au Conseil constitutionnel qui l'a validée). Les lois du pays récemment adoptées illustrent l'étendue des champs couverts par cette nouvelle catégorie d'acte juridique : la loi du pays n° 2002-23 du 30 décembre 2002 relative à la taxe communale sur l'électricité, la loi du pays n° 2003-1 du 29 janvier 2003 portant diverses dispositions d'ordre fiscal en matière de fiscalité des entreprises ou encore la

loi du pays n° 2003-3 du 27 mars 2003 instituant une taxe de soutien aux actions de lutte contre la pollution.

Par ailleurs, le congrès est consulté sur les projets de loi modifiant le droit applicable en Nouvelle-Calédonie. Il peut enfin créer des commissions d'enquête.

- **L'exécutif**, longtemps confié au représentant de l'Etat -à l'exception des statuts Lemoine (1984) et Pons (1988) qui n'entrèrent jamais vraiment en vigueur- est désormais confié à un gouvernement de cinq à onze membres élus à la **proportionnelle** par le congrès pour la durée de la mandature. Le gouvernement réunit ainsi des représentants de la majorité et de l'opposition. Il constitue un organe collégial, chargé de préparer et d'arrêter les projets de délibérations et de lois de pays et de veiller à leur exécution après leur adoption par l'assemblée délibérante. Le gouvernement élit son président. Celui-ci exerce les prérogatives classiques de l'exécutif d'une collectivité : il dirige notamment l'administration ; il représente en outre la collectivité dans l'exercice des compétences internationales qui lui ont été dévolues (et notamment la signature des accords avec les Etats, territoires ou organismes régionaux). Mais l'originalité de cette fonction repose sur le rôle **d'animation et de négociation**<sup>8</sup> qui incombe au président, non seulement au sein d'un gouvernement composé pour partie de la minorité politique mais aussi entre les provinces, éléments essentiels de l'équilibre institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

La composition d'un gouvernement formé à la proportionnelle peut être source de difficultés<sup>9</sup>.

Le gouvernement actuel, le troisième depuis la mise en place des nouvelles institutions, a été élu le 28 novembre 2002 à la suite de la démission d'office consécutif à la démission de M. Gérard Cortot, membre du groupe de l'Union calédonienne et de ses suivants de liste. En effet, l'article 121 de la loi organique prévoit le remplacement automatique d'un membre ayant cessé d'exercer ses fonctions par le suivant de liste sur laquelle le candidat sortant a été élu. Si la liste est épuisée, l'exécutif est alors considéré comme démissionnaire car il n'est plus représentatif de l'équilibre politique voulu par le congrès.

Le gouvernement actuel comprend dix membres au lieu de onze dans le gouvernement précédent (six issus du Rassemblement et un FCCI pour la majorité ; pour l'opposition : trois membres indépendantistes –un Palika, un FLNKS et un Union calédonienne). Comme l'a indiqué M. Pierre Frogier à votre délégation, ces fluctuations politiques ont mis en évidence un risque

---

<sup>8</sup> *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie, ouvrage collectif sous la direction de Jean-Yves Faberon et François Garde, Editions île de Lumière, mai 2002.*

<sup>9</sup> *Source de difficulté mais non de paralysie car en tout état de cause, comme le prévoit l'article 128 de la loi organique, « ses décisions sont prises à la majorité de ses membres ».*

d'instabilité qui pourrait être corrigé par une modification de la loi organique afin que la démission du gouvernement ne puisse résulter que d'une décision de la majorité de ses membres, de la démission ou du décès de son président, ou du vote d'une motion de censure par le Congrès.

Une telle modification supposerait la révision de la loi organique ; or, il ne semble pas opportun aujourd'hui de remettre en cause le statu quo institutionnel.

Malgré ces difficultés, selon les témoignages recueillis par votre délégation auprès des principaux acteurs politiques du territoire, le Rassemblement et les indépendantistes ont pris l'habitude de tenir des **réunions informelles**, en principe hebdomadaire, (alternativement dans la province Nord et dans la province Sud), afin de surmonter leurs différends. C'est là sans doute le signe le plus encourageant de la conviction largement partagée par les mouvements politiques que l'avenir de la collectivité ne peut être qu'un avenir partagé dont les contours doivent être définis de manière consensuelle.

### ***C. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DE LA COUTUME***

La reconnaissance du rôle de la coutume apparaît sans doute comme l'un des aspects les plus novateurs du statut de 1999. Elle s'est traduite par l'instauration de **conseils coutumiers** dans chacune des huit aires coutumières de Nouvelle-Calédonie ainsi que par la mise en place du **sénat coutumier**. Cette institution comprend seize membres désignés selon les usages reconnus par la coutume, à raison de deux représentants par aire coutumière. Son président est désigné annuellement sur la base d'une présidence tournante entre les huit aires. Le passage à l'élection des membres du sénat coutumier pourra être décidé à compter de 2005 selon des modalités que devra régler une loi du pays.

Le sénat coutumier délibère sur les projets de propositions de lois du pays relatives notamment aux domaines du statut civil coutumier, des terres coutumières et des signes identitaires. Il ne dispose toutefois pas du pouvoir d'initiative.

Par ailleurs, il est obligatoirement consulté sur les projets de délibérations de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province « *intéressant l'identité kanak* ». Il peut, en outre, être consulté sur toute autre question par les présidents du gouvernement, du congrès ou d'une assemblée de province, ainsi que par le haut-commissaire. Enfin, il peut, à son initiative, saisir le gouvernement, le congrès ou une assemblée de province de toute proposition « *intéressant l'identité kanak* ».

Le sénat coutumier ne semble pas encore parvenu à affirmer toute sa place au sein des institutions de la Nouvelle-Calédonie. Certes, le bilan de son action n'est pas négligeable : ainsi, il a présenté en 2003 à la commission des affaires coutumières du congrès et au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, une proposition de loi du pays relative au procès-verbal de palabre coutumier ainsi qu'une proposition de délibération portant création d'une académie de langue kanak. Cependant, les membres du sénat coutumier ont regretté devant votre délégation que le congrès n'ait pas, à ce jour, donné le prolongement législatif nécessaire à ces initiatives. Par ailleurs, le sénat coutumier s'est attaché à définir les objectifs du cadastre coutumier : élaboration d'un schéma directeur, création d'une banque de données et définition d'un partenariat institutionnel.

## LE DROIT COUTUMIER

Le droit coutumier peut s'appliquer dans **quatre domaines principaux** :

- **le statut civil coutumier**

Le droit des personnes et le droit des biens de ces personnes peut être régi par la coutume. « *L'enfant légitime, naturel ou adopté dont le père et la mère ont le statut civil coutumier a le statut civil coutumier* » (art. 10 de la loi organique). En outre, le statut de 1999 permet désormais à une personne soumise au droit commun de demander à bénéficier du statut civil coutumier revenant ainsi sur une position du Conseil d'Etat, exprimée dans un avis du 16 juin 1983, qui avait alors estimé que « *les personnes bénéficiant du statut civil de droit commun ne peuvent y renoncer pour être placées sous statut coutumier* ». La primauté du statut de droit commun est néanmoins préservée et « *toute personne de statut civil coutumier peut renoncer à ce statut au profit du statut civil de droit commun* » (art. 13 de la loi organique).

- **les palabres coutumiers**

Ils constituent les seuls documents écrits manifestant la volonté des autorités coutumières. Leur valeur juridique demeure incertaine. La loi organique du 19 mars 1999 a transféré la compétence en matière de réglementation des procès-verbaux de palabre des provinces à la Nouvelle-Calédonie. Une loi du pays sur ces questions est toujours attendue.

- **la médiation pénale**

L'accord de Nouméa prévoit la reconnaissance du « *rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale et la médiation pénale* ». La médiation pénale coutumière doit être mise en œuvre à l'initiative et sous le contrôle du procureur de la République. Cependant, les conditions d'adaptation aux spécificités locales des dispositions pertinentes du code de procédure pénale en vigueur sur le territoire font encore l'objet de discussions.

- **le foncier**

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie est marquée par une occupation foncière duale entre les réserves autochtones où réside la population kanak et le domaine foncier réparti entre les propriétés privées et celles des collectivités.

La revendication foncière –qui s'est traduite par l'occupation de propriétés- a accompagné l'affirmation du mouvement indépendantiste. Un souci d'apaisement a conduit à un rééquilibrage de la répartition du domaine foncier sous l'égide d'un établissement public, l'agence de développement rural et foncier (ADRAF) créé en 1989<sup>10</sup> : le foncier kanak occupe aujourd'hui 18 % de l'espace foncier de la Grande Terre contre 10 % en 1978 - le foncier privé, 19 % en 2002 contre 25 % en 1978, les collectivités, essentiellement la Nouvelle-Calédonie, demeurant le principal propriétaire avec 64 % des superficies de la Grande Terre en 2002.

---

<sup>10</sup> Article 94 de la loi n° 89-1028 du 9 novembre 1989.

Néanmoins, l'affirmation du rôle de la coutume ne va pas sans difficulté. En premier lieu, la coutume « *n'est pas encore élaborée, ni fixée ; elle est complexe et incertaine, parfois jugée dénaturée, d'autres fois désuète, excessive, critiquée...* »<sup>11</sup>.

Ensuite, l'autorité du sénat coutumier est elle-même affectée par les clivages qui traversent la communauté kanake. Elle est également contestée par certains des conseils des huit aires coutumières, soucieux de préserver leurs prérogatives

Enfin, la jeunesse mélanésienne semble manifester une **désaffection** croissante vis-à-vis des autorités coutumières dont le poids est désormais moins bien supporté. De même, les obligations coutumières et, en particulier, le devoir d'entraide envers les tiers se relâchent. Cette évolution explique en partie l'attrait exercé par la province sud et Nouméa car l'influence de la coutume y apparaît beaucoup plus faible.

Comme l'ont indiqué les chefs de juridiction au cours d'une réunion de travail avec votre délégation, la **progression de la délinquance** au cours des dix dernières années (+269 % entre 1993 et 2002) apparaît révélatrice de la **perte des valeurs coutumières**. L'année 2002 a confirmé cette tendance avec une progression de 16,50 % des faits constatés (8 119 contre 6 989 en 2001). Les cambriolages en particulier, enregistrent une forte hausse (+38 %) tandis que les dégradations ont plus que doublé (+110 %). Le taux de criminalité passe ainsi de 87 à 97,5 pour mille habitants, dépassant largement le taux national (69,32 pour mille habitants).

Les deux **principaux facteurs de délinquance** demeurent, d'une part, la consommation excessive d'alcool, sujet majeur de préoccupation notamment au regard de la sécurité routière et, d'autre part, la progression des faits de violence publique (dégradations, cambriolages, vols divers...). La part des mineurs reste importante pour les cambriolages (42,5 %), les vols à la roulotte (37 %) et les vols simples (27 %).

Au cours d'une visite du centre pénitentiaire de Nouméa, votre délégation a également pu prendre la mesure de la surpopulation chronique de cet établissement qui, d'une capacité de 192 places, accueillait au 1<sup>er</sup> juillet 2003, 331 détenus (soit un taux d'occupation supérieur à 172 %). Aussi, votre délégation estime-t-elle nécessaire que soient mis en œuvre les **moyens d'une restructuration complète de l'établissement**<sup>1</sup> ou d'une reconstruction sur un autre site. Faute d'une décision rapide, l'infrastructure actuelle continuera de se dégrader avec les risques d'une tension accrue au sein du centre.

---

<sup>11</sup> *Les institutions de la Nouvelle-Calédonie, sous la direction de J.Y. Faberon et F. Garde, ouvrage cité, p. 84.*

<sup>1</sup> - *Seul le quartier réservé aux femmes a fait l'objet d'une rénovation récente*

#### **D. LA COMPOSITION DU CORPS ÉLECTORAL ENCORE EN DÉBAT**

Aux termes de la loi organique du 19 mars 1999, le corps électoral appelé à se prononcer pour les élections au congrès et aux assemblées de province est plus restreint que le corps électoral des autres élections. Cette distinction se fonde sur la reconnaissance, inédite dans la tradition juridique française, d'une **citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie**. Les divergences entre le Rassemblement et le FLNKS se cristallisent sur les critères d'appartenance au corps électoral restreint.

Les Mélanésiens, il convient de le rappeler, ont dû attendre la loi du 7 mai 1946 pour se voir reconnaître la citoyenneté française et le droit de vote. L'affirmation d'un mouvement indépendantiste a, par la suite, conduit à la revendication d'une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie dans la perspective d'un référendum d'autodétermination auquel participeraient seuls les bénéficiaires de cette citoyenneté. En 1988, le FLNKS admit en signant les accords de Matignon avec l'Etat et le RPCR que les « *populations intéressées* » à l'avenir du territoire, seules habilitées à se prononcer sur les scrutins jugés déterminants (élections au congrès et aux assemblées de province, scrutin d'autodétermination), comprennent non seulement la « *nation kanak* », mais aussi **tous ceux arrivés en Nouvelle-Calédonie avant 1988**. En 1998, dans le cadre de l'accord de Nouméa, le FLNKS a accepté, à la demande du RPCR, de reculer la date limite étendant aux **électeurs arrivés avant 1998** la possibilité de participer aux élections au congrès et aux assemblées de province s'ils justifiaient de **dix années de résidence à la date de l'élection**. Cette évolution s'accompagna de la reconnaissance par l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, traduction d'une communauté de destin choisie qui s'organiserait en nationalité s'il devait en être décidé ainsi.

La loi organique du 19 mars 1999 prévoit ainsi la **coexistence de plusieurs listes électorales** :

- la **liste électorale générale** comprend les électeurs admis à participer aux scrutins nationaux, municipaux et européens ;

- la **liste électorale spéciale** est quant à elle composée des seuls électeurs admis à participer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province. Y sont inscrits les électeurs figurant sur la liste électorale générale et remplissant en particulier la condition de domicile continu depuis au moins dix ans en Nouvelle-Calédonie<sup>12</sup> ;

- un **tableau annexe** des autres électeurs non admis à participer à ces élections dans l'attente de satisfaire à la condition des dix années de résidence ;

---

<sup>12</sup> Articles 188 et 189 de la loi organique n° 209-99 du 19 mars 1999.

- la **liste complémentaire des électeurs européens** admis à participer aux seules élections européennes et municipales.

Le Conseil constitutionnel a cependant estimé, dans sa décision n° 99-410 du 15 mars 1999, que les dix années de domicile devraient s'apprécier « *à la date de l'élection (...) quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998* ».

Cette interprétation, évidemment contestée par les indépendantistes, tend à accroître chaque année le corps électoral du nombre des électeurs inscrits sur le tableau annexe remplissant la condition de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie. En conséquence, le précédent gouvernement avait introduit en 1999 un projet de loi constitutionnelle tendant à « *figer* » le corps électoral restreint « *en prenant en référence [de la mise à jour de la liste électorale spéciale] la liste des personnes inscrites au tableau annexe dressée en vue de la consultation du 8 novembre 1998 tendant à l'approbation de l'accord de Nouméa* », c'est-à-dire les personnes entrées en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998. Cette disposition, adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat, devait être soumise au vote du Congrès le 24 janvier 2000 avec le projet de loi portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Les difficultés soulevées par ce second texte ont conduit au report *sine die* de la réunion du Congrès qui aurait permis l'adoption définitive du projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

Depuis lors, la **question du corps électoral reste en suspens**. Lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, en juillet dernier, le Président de la République a pris l'engagement de régler ce problème « *en concertation étroite et avec un accord très étroit avec l'ensemble des Calédoniens avant la fin de [son] mandat* ».

La question, il est vrai, ne se posera qu'après 2008 pour les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie après 1998 et répondant aux critères des dix années d'ancienneté, soit, en pratique, pour le renouvellement du congrès et des assemblées de province prévu en 2009.

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'Homme, saisie le 19 avril 2001, par l'association de défense du droit de vote, d'un recours contestant le corps électoral restreint retenu pour les élections au congrès et aux assemblées de province de mai 1999, pourrait rendre sa décision avant la fin de l'année 2004. Cette décision éclairera nécessairement la position que le Gouvernement français sera appelé à prendre. Le Comité des droits de l'Homme auprès de l'Organisation des Nations unies, saisi par les mêmes demandeurs en juin 2000, s'est prononcé le 26 juillet 2002 en refusant de

reconnaître un caractère discriminatoire aux critères de définition du corps électoral restreint.

Il semble aujourd'hui que l'initiative incombe aux responsables politiques de Nouvelle-Calédonie. Or un accord ne paraît pas hors de portée. Lors de la dernière réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa, à Koné, dans la province du Nord, en juin 2003, M. Jacques Lafleur a ainsi déclaré « comprendre » la position des indépendantistes.

Tout incline à penser qu'une formule consensuelle pourrait être trouvée sur cette question.

Il convient enfin d'observer que le **corps électoral appelé à se prononcer sur l'accession à la « pleine souveraineté »** (consultation prévue entre 2014 et 2018) dont la liste n'est pas encore dressée présente une composition particulière : il comprendra toutes les personnes admises à voter le 8 novembre 1998 (pour l'approbation de l'accord de Nouméa -soit les électeurs justifiant alors d'une durée de dix années de résidence) et leurs descendants, les personnes justifiant d'une durée de vingt ans de domicile en Nouvelle-Calédonie, celles dont les parents sont nés en Nouvelle-Calédonie et qui justifient y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, les personnes de statut civil coutumier et celles qui, nées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989, auront eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie entre 1988 et 1998. Ainsi, donc pas moins de cinq corps électoraux et quatre listes électorales coexistent en Nouvelle-Calédonie.

## **II. LE RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE ENTRE LES PROVINCES, CONDITION DE LA STABILISATION DURABLE DE LA COLLECTIVITÉ**

Sans doute la voie de l'apaisement passe-t-elle aujourd'hui par un développement équilibré du territoire. Le retard de la province Nord -et aussi de la province des Iles- par rapport à la province Sud peut constituer une source de tensions. C'est pourquoi le développement du projet industriel lié à l'exploitation du nickel dans le Nord -parallèlement à la réalisation des autres projets dans la province Sud- représente un enjeu non seulement économique mais aussi politique. En tout état de cause, les politiques publiques volontaristes demeurent un facteur essentiel de rééquilibrage.

## ***A. UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉEL MAIS FRAGILE***

Si les économies ultramarines sont souvent dépendantes des transferts de la métropole, la Nouvelle-Calédonie dispose quant à elle, en particulier avec le nickel, des bases d'un développement économique autonome. Néanmoins, les déséquilibres apparaissent manifestes entre une province Sud florissante et les provinces Nord et des Iles enclavées.

Le développement économique de la Nouvelle-Calédonie repose essentiellement sur le nickel. Celui-ci représente en effet quelque 3.000 emplois et une dizaine de sociétés. Il assure plus de 90 % de la valeur des exportations. **La ressource en nickel est évaluée au quart des réserves mondiales.**

Si l'industrie du nickel connaît traditionnellement des cycles marqués, la diversification croissante des acheteurs de nickel en Nouvelle-Calédonie a permis à l'activité métallurgique de mieux amortir les fluctuations de l'économie mondiale.

Le tourisme et la pêche constituent les deux autres principaux ressorts de la croissance de la collectivité.

Avec plus de 100.000 touristes par an (pour une population de 215.000 habitants), dont le tiers d'origine japonaise, l'**activité touristique** représente 6 % de l'emploi salarié et l'un des instruments du rééquilibrage économique entre les provinces. Cependant, ce secteur reste très dépendant d'une conjoncture internationale incertaine ainsi que des conditions de la desserte aérienne.

Enfin, le **secteur de la pêche** ouvre des perspectives intéressantes ; en effet, la zone économique exclusive de 1,45 million de km<sup>2</sup> représente la moitié de la Méditerranée. Cependant, la flottille actuelle, bien qu'en augmentation constante, n'est pas à la mesure de la richesse des ressources halieutiques. Il convient de mentionner en outre l'essor, avec le soutien de l'IFREMER, de l'aquaculture -principalement axée sur la production de crevettes- à l'origine de la création de 700 emplois en dix ans dans les fermes aquacoles.

Le développement de la Nouvelle-Calédonie demeure très **déséquilibré**. La province Sud, et plus particulièrement le grand Nouméa, concentre plus de **70 % des établissements industriels et commerciaux**. Elle comptait (au 1<sup>er</sup> janvier 2002) douze zones industrielles et artisanales (soit plus de 1.000 lots voués à des activités économiques dont 95 % situés dans le grand Nouméa) contre trois en province Nord (Koné, Pouembout et Koumac) et une dans la province des Iles.

Le grand Nouméa compte 120.000 personnes pour une population totale de 220.000 habitants.

Le maire de Nouméa, M. Jean Lèques, a particulièrement insisté devant votre délégation sur les risques et difficultés sociales liés à une concentration excessive de la population à Nouméa. Le contrat d'agglomération regroupant les communes de Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Païta, l'Etat et la province Sud (120 millions d'euros sur la période 2000-2004) a permis de mettre en œuvre une politique d'aide aux populations les plus défavorisées.

Le taux d'activité s'élevait en province Sud à près de 62 % contre 48 % et 42 %, respectivement en provinces Nord et des Iles. Le taux de chômage est en moyenne deux à trois fois plus élevé dans ces deux provinces qu'en province Sud.

#### ***B. LA RÉALISATION DES GRANDS PROJETS MINIERS, FACTEUR CLEF DU RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE***

L'extraction du nickel est exploitée aujourd'hui par une dizaine de sociétés dominées par la société Le Nickel (SLN) et la Société minière du Sud Pacifique (SMNP).

Plus ancien opérateur minier de la Nouvelle-Calédonie, la SLN exploite deux grands centres miniers sur la côte Est (Thio et Kouaoua – province Sud) ainsi que deux autres sites sur la côte Ouest (Népoui et Tiébaghi – province Nord).

La SMSP a été rachetée par l'Etat à M. Jacques Lafleur, puis cédée à hauteur de 87 % à la société d'économie mixte de la province Nord, la SOFINOR, dans le cadre du rééquilibrage économique prévu par les accords de Matignon. Ses exploitations minières se concentrent en province Nord (région de Poum, Poya, Ouaco, Kouaoua et Nakéty).

La Nouvelle-Calédonie ne compte qu'une seule usine métallurgique sur le territoire, appartenant à la SLN et située pointe Doniambo à Nouméa. Elle emploie environ 1.300 personnes et a produit près de 60.000 tonnes de nickel en 2002.

Le rôle du nickel dans l'économie calédonienne pourrait connaître un développement accru avec d'une part l'extension de l'usine de Doniambo et, d'autre part, la réalisation de deux nouveaux projets.

L'**extension de l'usine de Doniambo** représenterait un montant de 190 millions d'euros et permettrait de porter la production de 60.000 tonnes à 75.000 tonnes de métal contenu. Pour atteindre cet objectif, la SLN devra

remplacer l'un de ses trois fours électriques afin d'augmenter la capacité actuelle de fusion d'environ 25 %<sup>13</sup>. Par ailleurs, la production de minerai de l'usine de Tiébaghi (province Nord) passerait de 250.000 tonnes en 2000 à plus de 1 million de tonnes en 2006 ; le minerai subira sur place un enrichissement dans une nouvelle usine de traitement avant d'être transporté jusqu'au bord de mer et convoyé sur des minéraliers grâce à un wharf de 1.300 mètres de long au-dessus du lagon.

Ces travaux se traduiront par la création de quelque 200 emplois nouveaux permanents en province Nord.

Dans la **province Sud**, le **groupe australien Inco** –premier producteur occidental de nickel- en partenariat avec la société japonaise Sumitomo au travers de la société Goro-Nickel a engagé un vaste **projet d'usine hydrométallurgique** (qui comporte également un port, une usine de préparation du minerai, une base de vie pour les employés, un barrage et des aires de captage). Face à l'augmentation du coût prévisionnel du projet, Inco a décidé à la fin de l'année 2002, de suspendre les travaux et de procéder à son réexamen complet afin d'en réduire le coût initialement évalué à 1,5 milliard de dollars. L'activité de l'usine pourrait permettre la création de près de **2.500 emplois directs et indirects**.

Dans la **province Nord**, le **projet d'usine métallurgique** s'inscrit dans un contexte politique marqué par la volonté des représentants du FLNKS de maîtriser l'exploitation des ressources minières.

Il convient de rappeler en effet que le FLNKS avait fait en 1994 de la question de l'accès au nickel, un préalable à la reprise des négociations avec le Gouvernement français sur le futur statut institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Les blocages n'ont pu être levés qu'au terme de l'échange des massifs miniers de Poum appartenant à la SMSP et de Koniambo relevant de la SLN, dans le cadre de l'accord de Bercy signé en février 1998 entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, Eramet<sup>14</sup>, la SLN et la SMSP. L'Etat prenant en charge la soule de l'échange pour un montant de 152 millions d'euros (1 milliard de francs).

Néanmoins l'échange ne sera définitif que si, d'ici le 1<sup>er</sup> février 2006, la décision est prise de réaliser un projet métallurgique à hauteur de 6 milliards de francs (valeur 1998) et qu'à cette date, 100 millions de dollars ont été engagés pour la réalisation de ce projet aux stades préliminaires.

---

<sup>13</sup> Parallèlement à ces travaux, la SLN réduira la pollution atmosphérique générée par l'usine en améliorant la récupération des poussières.

<sup>14</sup> Eramet est un groupe associant l'Etat à des actionnaires privés et étrangers.

Pour la réalisation de ce projet, la SMSP et le groupe canadien Falconbridge se sont associés, le premier apportant la mine, le second la technologie. Leur participation respective représente 51 et 49 % du projet. Les rapports financiers entre les deux partenaires pourront cependant évoluer ultérieurement dans le cadre de l'exploitation de l'usine.

Le projet porte sur la construction d'une usine pyrométallurgique d'une capacité minimale de 60.000 tonnes de métal contenu par an ainsi que sur une centrale électrique, un port en eaux profondes et un barrage hydroélectrique –soit au total un montant de 1,57 milliard de dollars à l'issue de l'étude de pré-faisabilité. La décision finale sera prise au cours de l'année 2004 au terme de l'étude de faisabilité bancaire engagée en septembre 2003.

La mise en place du projet mobilisera 2.500 emplois et la phase d'exploitation, 870 emplois directs, 150 emplois en sous-traitance et 1.200 emplois indirects.

Au cours des échanges entre votre délégation et les principaux responsables du projet, les représentants de Falconbridge ont rappelé leur objectif de privilégier l'emploi local et de limiter à moins de cent le nombre d'expatriés.

Il n'en reste pas moins que le projet par son ampleur requerra un effort particulier dans le domaine de la formation. L'enjeu de la **formation** est jugé essentiel par M. Paul Neaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord. Or les filières d'enseignement technique apparaissent encore insuffisantes. Le vice-recteur, M. Michel Barat, a insisté au cours de ses échanges avec la délégation sur la nécessité de développer les BTS afin de répondre aux besoins nés des projets métallurgiques. Actuellement, plusieurs jeunes mélanésiens ont été formés ou sont en cours de formation au Canada. Les incertitudes sur les projets en cours pèsent aussi nécessairement sur les perspectives d'emploi.

L'effort devra porter également sur les **investissements collectifs supplémentaires** (logements et infrastructures). Le projet pourrait en effet entraîner un quasi-doublement de la population locale aujourd'hui de l'ordre de 8.000 personnes (dans la région de Koné-Pouembout-Voh). Les conditions d'intégration de ces nouveaux venus constituent l'un des principaux défis liés à la réalisation de ce projet. Un comité Koniambo a d'ailleurs été mis en place en mai 2000. Il réunit les représentants de l'Etat, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, de la province Nord, du syndicat intercommunal Koné-Pouembout-Voh, du sénat coutumier, de la SMSP-Falconbridge et de la Sofinor (société d'économie mixte de la province Nord). Les quatre groupes de réflexion constitués au sein du comité –« formation », « travailleurs immigrés », « logement » et « maîtrise du foncier et de l'urbanisme »- reflètent les principaux sujets de préoccupation liés à la réalisation du projet.

Au total, les trois projets génèreront près de **3.500 emplois directs** et porteront de 4 à 10 % la part de la population active concernée par ce secteur. En outre, la balance commerciale du territoire deviendrait structurellement excédentaire.

Si ces projets ouvrent des perspectives prometteuses pour la Nouvelle-Calédonie dans son ensemble, une mise en œuvre décalée conduisant à la réalisation de l'usine de Goro avant celle de Koniambo pourrait creuser encore l'écart entre la province Sud et la province Nord. Comme l'avait souligné le Président de la République lors de son séjour en Nouvelle-Calédonie, le projet du Nord apparaît « *essentiel et incontournable pour réussir le rééquilibrage* ». Or, la situation financière de la SMSP (perte de 860 millions CFP sur l'exercice 2001-2002) laisse peser des incertitudes sur la nature du montage financier qui devrait permettre à cette société de détenir 51 % de la future entreprise.

Compte tenu des enjeux politiques et économiques soulevés par la réalisation de Koniambo, une initiative de l'Etat sous la forme d'une aide financière supplémentaire ne saurait être écartée.

### ***C. L'AIDE DE L'ETAT, INSTRUMENT DÉCISIF D'UN DÉVELOPPEMENT HARMONIEUX***

L'Etat apparaît d'abord comme le garant de la **stabilité monétaire**. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont déterminé un lien fixe entre l'euro et le franc CFP (« communauté française du Pacifique) hérité de la parité fixe entre le Franc CFP et le Franc français en 1949. Cette monnaie, émise par l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) a également cours en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Les représentants de la chambre de commerce rencontrés par votre délégation ont souhaité que la Nouvelle-Calédonie adopte l'euro afin de faciliter ses transactions avec les pays de l'Union européenne et de doter la collectivité d'un symbole monétaire fort, susceptible de susciter la confiance des investisseurs.

L'aide de l'Etat se traduit également par un **dispositif d'incitation fiscale** à investissement outre-mer dans le cadre de la « loi Girardin » promulguée en juillet 2003 pour une période de 15 ans. Ainsi, depuis le début de l'année 2003, la compagnie Aircalin (anciennement Air-Calédonie) a pu acquérir grâce à ce dispositif deux airbus A330 qui permettront de compenser le retrait de Air France de la liaison entre le Japon et la Nouvelle-Calédonie<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> En outre, la compagnie calédonienne complètera sa flotte avec l'acquisition d'un airbus A 320 moyen courrier, objet d'un agrément au titre de la défiscalisation outre-mer.

Pour le reste, le système fiscal calédonien relève de la compétence locale. Il repose en particulier sur la taxe générale à l'importation, dont l'application et le rendement fiscal ont été jugés adaptés à une économie fortement importatrice de biens et de services. Par ailleurs, par une loi du pays du 27 juin 2001, la Nouvelle-Calédonie a accordé des avantages fiscaux aux investissements miniers projetés.

Le soutien de l'Etat passe principalement par des **contrats de développement** conclus avec la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces, l'agglomération de Nouméa et diverses autres communes. Dans ce cadre, sur la période 2000-2004, la participation de l'Etat représente un montant de 354,9 millions d'euros soit 53 % de l'enveloppe globale de ces contrats.

**Répartition des crédits contractualisés  
au titre de la période 2000-2004 (en M €)**

Contrats	Total	Collecti- vités	Autres	Etat Montant	Répartition crédits entre contrats prov.	Répartition crédits entre provinces
Iles Loyauté	74,839	21,787	0	53,052	23	} 71 % 19 %
Nord	149,177	36,670	0	112,507	48	
Sud	134,792	67,396	0	67,396	29 %	
Total contrats provinces	358,808	125,853	0	232,955	100 %	} 41 % 24
Agglomération	119,310	50,286	21,300	47,724		
Nouvelle-Calédonie	118,870	59,288	20,112	39,470		} 17
Inter-collectivités	38,995	21,230	1,986	15,779		
TOTAL	635,983	256,657	43,398	335,928		
TOTAL en %	100 %	40,36 %	6,82 %	52,82 %		

La mise en œuvre des contrats de développement poursuit un objectif de rééquilibrage entre les provinces puisqu'ils se **répartissent entre 70 % pour les provinces Nord et des îles d'une part et 30 % pour la province Sud d'autre part.**

Le contrat Etat/province Nord tend à privilégier la diversification des réseaux de communication et l'amélioration de l'habitat, l'intensification des programmes de formation, les politiques publiques en faveur des populations, le renforcement du développement économique et les actions économiques, sanitaires et sociales au profit des jeunes et des femmes âgées. Le contrat Etat/province du Sud traduit la priorité en faveur de l'habitat social, du développement des infrastructures et de l'insertion des jeunes.

De même, le contrat Etat/ îles Loyauté est orienté vers la satisfaction du besoin de la province en matière d'habitat et d'infrastructures.

Au 30 juin 2003, le taux d'engagement des crédits contractualisés par l'Etat dans le cadre des contrats 2000-2004 apparaît encore faible – de l'ordre de 32 % des crédits contractualisés, soit 107 millions d'euros. Cette situation s'explique par la signature tardive des contrats de développement –fin 2000- combinée aux retards de mise en œuvre des crédits des contrats 1993-1999 (engagés seulement à hauteur de 63 % au 31 décembre 2000).

En outre, d'après les informations communiquées par le Gouvernement, il semble que les investissements prévus par les collectivités n'aient pas toujours fait l'objet d'une programmation précise et, partant, que leur réalisation soulève certaines difficultés. C'est pourquoi l'Etat a engagé une réflexion avec les trois provinces afin de permettre des redéploiements de crédits dans le cadre du contrat 2000-2004<sup>16</sup>.

\*

\*      \*

La Nouvelle-Calédonie semble avoir retrouvé la stabilité institutionnelle ; le consensus actuel trouve son origine dans le **partage du pouvoir** organisé au sein des institutions de la collectivité et en particulier entre les provinces.

La volonté des parties en présence de résoudre leurs différends par le dialogue constitue l'un des signes les plus encourageants du nouvel état d'esprit à l'œuvre dans le territoire.

Les responsables mélanésien –élus des provinces Nord et des îles Loyauté ou maires- ont souvent évoqué devant votre délégation les questions liées au développement économique de leur territoire.

La revendication politique n'apparaît plus au cœur de leurs préoccupations. Néanmoins, sans un véritable rééquilibrage économique entre les provinces, les responsabilités désormais dévolues aux représentants du mouvement indépendantiste pourraient entraîner de réelles frustrations liées à l'inégalité des moyens de développement et à l'excessive dépendance vis-à-vis des transferts publics. Dans ces conditions, la mise en œuvre du projet de Koniambo changerait la donne car elle confèrerait à la province Nord les moyens de son propre développement.

---

<sup>16</sup> Ainsi, outre une dotation exceptionnelle déjà accordée par le ministère de l'outre-mer, une partie des crédits contractualisés au titre du programme habitat, avec la province Nord, seront mobilisés dans le cadre d'un plan d'élimination de la trémolite des habitations (variété d'amiante utilisée à partir des années 1950 dans le badigeon des murs des habitations de la Grande Terre).

Deux autres facteurs contribuent à l'apaisement des pouvoirs. D'une part, les acteurs politiques s'accordent pour reconnaître à l'Etat républicain le rôle de garant et d'arbitre de l'application des règles statutaires ainsi que d'une gestion équilibrée des ressources du territoire. D'autre part, la crise politique et économique de l'arc mélanésien formé par les îles indépendantes voisines souligne par contraste les vertus du « modèle » calédonien fondé sur le dialogue politique et une réelle prospérité économique. Le mérite en revient d'abord aux responsables locaux qui, avec le soutien des autorités de la République, ont su transcender leurs clivages pour trouver les voies d'un avenir partagé.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **WALLIS-ET-FUTUNA :**

### **L'ÉVOLUTION DANS LA CONTINUITÉ ?**

A une distance de 19 500 kilomètres de la métropole, les îles Wallis-et-Futuna, isolées dans l'océan pacifique, sont pratiquement aux antipodes. Elles ont pour plus proches voisins les archipels des Samoa occidentales à l'est et des îles Fidji au sud-ouest, respectivement distants de 345 et 450 kilomètres. La Nouvelle-Calédonie se trouve à 2 200 kilomètres au sud-ouest et la Polynésie française à 3 000 kilomètres à l'est.

Wallis (Uvéea) s'étend sur 96 km<sup>2</sup>, protégée par une barrière de corail (récif-barrière) constituant un lagon d'environ 5 kilomètres dans sa plus grande largeur. Le récif lui-même ainsi que le lagon comptent une vingtaine d'îlots coralliens ou volcaniques inhabités. Le relief est faible et le point culminant ne dépasse pas 181 mètres ; l'origine volcanique se décèle néanmoins par la présence de plusieurs lacs de cratères dont le lac de Lalolalo de 400 mètres de diamètre.

Distantes de 240 kilomètres de Wallis, Futuna (64 km<sup>2</sup>) et sa voisine immédiate, Alofi, inhabitée, nées d'une activité volcanique plus récente, possèdent un relief plus accidenté : le mont Puke s'élève à 524 mètres d'altitude. Futuna doit à son relief de disposer de ruisseaux dont Wallis est privée. En revanche, elle est dépourvue de lagon, un récif frangeant longeant ses côtes.

Le climat chaud et humide, dit « sub-équatorial », est intermédiaire entre le climat européen humide et le climat équatorial (30°C pour la moyenne du mois le plus chaud, 25°C pour la moyenne du mois le plus froid). Si les saisons sont peu marquées, la période comprise entre novembre et avril, plus chaude et humide, est également propice aux cyclones.

Au recensement de 1996, la population totale des deux îles comptait **14 166 habitants** dont près de 68 % (soit 9 528) établis à Wallis. La **communauté wallisienne expatriée est plus nombreuse** : elle est estimée à **16 000 personnes en Nouvelle-Calédonie**. Plus de la moitié de la population est âgée de moins de vingt ans et 97 % est d'origine polynésienne. Le dernier recensement a eu lieu en juillet et août 2003 et les résultats provisoires montrent une progression de 5,7 % de la population par rapport à 1996 (soit 14 967 habitants) répartie de manière sensiblement égale entre Wallis et Futuna (respectivement + 5,9 % et + 5,1 %).

L'histoire a laissé une forte empreinte dans la vie présente des deux îles à travers deux institutions influentes : les **monarchies coutumières** et l'**église**.

Wallis, occupée pour la première fois au XII<sup>ème</sup> siècle par des Polynésiens venus de Tonga est devenue un royaume indépendant au terme d'âpres luttes que rapporte la tradition locale. Les contacts avec les Européens, après la « découverte » de Futuna et d'Alofi par Lemaire et Schouten en 1616 et de Wallis par Samuel Wallis en 1767 ne se sont vraiment développés qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle lorsque Wallis devient un port de relâche pour les baleiniers et les trafiquants. Dans le contexte d'une concurrence aiguisée entre les missions religieuses dans le Pacifique Sud, les pères maristes débarquèrent dans l'archipel en 1837 et y implantèrent les premières missions catholiques. A la faveur de cette présence, un « droit de regard » fut reconnu à la France sur ces îles. Après une première demande de protectorat restée infructueuse en 1842, une nouvelle demande, inspirée par la mission à la reine Amelia de Wallis et au roi de Futuna aboutit en 1886. Le protectorat fut officialisé par l'installation d'un résident de France d'abord dépourvu de tout personnel administratif. La création, en 1942, d'une base arrière américaine dans la perspective d'une percée japonaise dans le Pacifique central entraîna subitement Wallis-et-Futuna dans l'ère des biens matériels et de l'économie monétaire –période aussi faste qu'éphémère car la base fut fermée à la fin de l'année 1943.

Les archipels entrent alors dans le cycle d'une crise économique doublée de tensions politiques dont témoigne la succession rapide au trône de rois contestés. Cette instabilité se conclut à Wallis par la désignation en 1959 du souverain actuel, qui porte le titre de *Lavelua*. Parallèlement, l'avènement de la V<sup>ème</sup> République s'accompagna de l'organisation d'un référendum approuvant le passage du protectorat au statut du territoire d'outre-mer<sup>17</sup>. Les îles Wallis-et-Futuna furent alors érigées en territoires d'outre-mer par la loi statutaire n° 61-814 du 29 juillet 1961.

Même si Wallis-et-Futuna relève désormais de la catégorie des collectivités d'outre-mer créée par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, ce statut prévaut encore aujourd'hui. Il repose sur un équilibre sans autre exemple dans les collectivités françaises entre la légalité républicaine de droit commun et la reconnaissance du pouvoir coutumier. La prise en compte des traditions de l'île a sans doute été le meilleur gage de la pérennité du statut jusqu'à ce jour. Elle explique également la prudence avec laquelle toute modification du statut peut être envisagée même si certaines évolutions sont parfois souhaitées.

---

<sup>17</sup> Lors du référendum du 22 décembre 1959, 94,12 % des votants votèrent pour le statut de territoire d'outre-mer.

## I. LE STATUT DE WALLIS-ET-FUTUNA : UN ÉQUILIBRE ORIGINAL

### A. LE STATU QUO INSTITUTIONNEL

Le statut du 29 juillet 1961 n'a fait l'objet que de modifications limitées depuis son adoption<sup>18</sup>. Doté initialement d'un statut comparable à bien des égards à celui des autres territoires d'outre-mer, Wallis-et-Futuna n'a pas connu l'évolution institutionnelle de ses voisins du Pacifique. Aujourd'hui, son organisation se distingue par trois traits spécifiques : l'exécutif de la collectivité est assuré par le représentant de l'Etat ; l'autorité coutumière est associée à la gestion des affaires territoriales ; l'assemblée territoriale, organe délibérant de la collectivité, dispose d'attributions encore limitées.

- **L'administrateur supérieur** est représentant de l'Etat et chef du territoire.

La République avait d'abord été représentée par le haut-commissaire de la République française dans l'océan Pacifique, c'est-à-dire le chef du territoire de la Nouvelle-Calédonie, puis par « l'administrateur supérieur du territoire ». Cet emploi pourvu par décret en conseil des ministres est occupé par un préfet depuis 1987<sup>19</sup>.

En qualité de **représentant de l'Etat**, il exerce les compétences réservées à la République en vertu de l'article 7 de la loi organique du 29 juillet 1961 : la défense du territoire, l'ordre et la sécurité publics, le respect des lois, des règlements et des décisions de justice, 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 financier ainsi que l'administration de la justice. Par ailleurs, il est représenté à Futuna (qui comprend les circonscriptions d'Alo et de Sigave) par un délégué désigné par arrêté.

Parallèlement, l'administrateur supérieur est **chef du territoire**. A ce titre, il représente le territoire en justice et dans tous les actes de la vie civile ; il est le chef des services publics territoriaux et l'ordonnateur du budget territorial.

- L'administrateur supérieur est par ailleurs « assisté » par le **conseil territorial** destiné à associer l'autorité coutumière à la gestion du territoire.

---

<sup>18</sup> Les principales modifications se sont traduites par le retour à l'Etat de la compétence en matière d'hygiène et de santé publique (loi de finances n° 71-1061 du 29 décembre 1971) et par la possibilité pour l'administrateur supérieur, ordonnateur du budget du territoire de déléguer son pouvoir (loi organique du 20 février 1995).

<sup>19</sup> Décret n° 87-859 du 26 octobre 1987.

Présidé par l'administrateur supérieur, le conseil territorial est en effet composé des trois chefs traditionnels de l'île, vice-présidents de droit (ou de leurs suppléants nommés par l'administrateur supérieur sur proposition des titulaires) ainsi que de trois membres nommés par l'administrateur supérieur après accord de l'assemblée territoriale mais hors de celle-ci. Le conseil territorial n'exerce qu'une fonction consultative sur la gestion des affaires locales.

- **L'assemblée territoriale** comprend vingt membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Le scrutin se déroule dans le cadre de cinq circonscriptions. Les dernières élections, auxquelles pas moins de 32 listes concouraient, se sont tenues le 10 mars 2002 et n'ont pas réellement modifié la répartition des forces politiques : 13 sièges pour l'UMP et les divers droite, 7 sièges pour le groupe d'union (socialiste) pour Wallis-et-Futuna. La présidence de l'assemblée est revenue à M. Patalione Kanimoa (DVD) réélu en janvier 2003.

Les attributions de l'assemblée sont limitativement énumérées et concernent principalement les matières suivantes : le statut général des agents territoriaux, le statut civil coutumier, le domaine du territoire, le régime local des droits et biens 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.

En outre, l'assemblée peut émettre des vœux dans les matières relevant de la compétence de l'Etat et délibérer en matière financière sur tout projet établi en conseil territorial.

L'assemblée désigne en son sein une **commission permanente** comprenant quatre membres –dont deux représentent la circonscription de Wallis-et-Futuna et les deux autres, respectivement, les circonscriptions de Alo et de Sigave. Elle règle les affaires qui lui sont renvoyées par l'assemblée territoriale et peut, en cas d'urgence et d'impossibilité de réunir l'assemblée dans les délais nécessaires, délibérer et émettre des avis dans les matières relevant de la compétence de l'assemblée.

Les prérogatives de l'assemblée demeurent limitées. En premier lieu, ses délibérations ne deviennent définitives qu'après approbation par l'administrateur supérieur (en matière douanière et pour certaines décisions concernant le programme du fonds d'investissement pour le développement économique et social du territoire, l'approbation tacite suffit).

Ensuite, l'assemblée ne peut pas accompagner les délibérations de sanctions fiscales ou pénales mais seulement émettre des avis en ce sens. Il

incombe à l'administrateur supérieur de définir les peines sanctionnant les infractions aux délibérations (dans la limite des *maxima* fixés pour les peines de simple police).

### **B. LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DU TERRITOIRE**

L'organisation de Wallis-et-Futuna se distingue particulièrement par la place qu'elle ménage à la coutume. Du reste, l'influence de celle-ci dépasse les cadres institutionnels pour imprégner des pans entiers de la vie sociale et économique du territoire.

Le statut de 1963 consacre le rôle éminent de la coutume : l'article 3 pose en effet pour principe que « *la République garantit aux populations du territoire des îles Wallis-et-Futuna (...) 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* ».

En premier lieu, les **trois circonscriptions territoriales recouvrent les limites des trois royaumes** : Uvéa (Wallis), Sigave et Alo (à Futuna). Dotées de la personnalité morale, ces circonscriptions disposent d'un budget autonome depuis 1980. Elles sont administrées par un conseil de circonscription composé des autorités coutumières et présidées par chacun des trois rois.

Le royaume d'Uvéa est placé sous l'autorité d'un souverain, *Lavelua*, coopté au sein des grandes familles princières selon un principe d'alternance. L'actuel titulaire désigné en 1959, a su restaurer toute l'autorité d'une fonction alors déconsidérée par une série de crises intervenues au cours de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Il joue un rôle d'arbitre et gouverne, aidé par un premier ministre et des ministres. Il nomme en outre les chefs *-faipule-* des trois districts de l'île qui ont eux-mêmes autorité sur les chefs des villages – *pule kolo-* au nombre de vingt. Ces chefs sont plébiscités ou démis parmi les *alíkis* (familles nobles d'origine tongienne) lors d'assemblées des villageois dites « *fono* » -réunies dans une case commune appelée « *fale fonu* ».

Futuna, quant à elle, se partage entre le royaume d'Alo –le plus grand car il comprend également l'île d'Alofi- et celui de Sigave. Les rois, le *Tuigaifo* à Alo et *Keletaona* à Sigave connaissent des règnes brefs. Leurs faits et gestes sont soumis à la surveillance des membres de leur conseil, issus des familles princières. La tradition –qui semble souffrir quelques entorses- veut qu'ils ne s'expriment pas directement dans les assemblées mais seulement par le truchement d'un porte-parole.

La République accorde aux rois une dotation annuelle destinée à couvrir leurs frais ainsi qu'une indemnité aux ministres et chefs coutumiers.

En second lieu, la reconnaissance de la coutume se traduit, on l'a vu, par l'association des chefs coutumiers à l'administration des îles au sein du **conseil territorial**.

Enfin, le statut institue une **juridiction de droit local** compétente au premier degré pour les contestations entre citoyens régis par le statut de droit

local <sup>20</sup>portant, d'une part, sur l'application de ce statut et, d'autre part, sur les biens détenus suivant la coutume. Le président du tribunal d'instance, M. Francis Alary et le procureur de la république, Mme Atonia Tamole en ont expliqué les arcanes à votre délégation. Le pouvoir judiciaire est alors exercé à **trois échelons** : le conseil de village qui regroupe tous les chefs de famille (« *fono Fenua* »), le conseil de district qui réunit 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* »). 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.

Toutefois, sur demande conjointe des parties, ces instances peuvent être portées devant la juridiction de droit commun, auquel cas il est fait application des usages et coutumes les régissant.

Si en matière civile et commerciale, la juridiction de droit commun exerce sa compétence sous réserve des compétences dévolues à la juridiction de droit local, elle est en revanche seule compétente en matière pénale. Elle est exercée depuis 1983<sup>21</sup> par le tribunal de première instance dont le siège a été fixé à Mata-Utu, chef-lieu de la circonscription d'Uvéa (Wallis)<sup>22</sup>.

Au-delà même de ces aspects institutionnels, la coutume organise la vie sociale et économique. Elle est très vivante d'abord à travers des rituels et des traditions comme la cérémonie du **Kava** (arbuste local de la famille des poivriers dont la racine sert à la préparation d'une boisson rituelle) à laquelle votre délégation a d'ailleurs participé à plusieurs reprises.

### ***Le kava***

Le rituel de cette cérémonie comporte plusieurs phases.

Les racines de kava broyées sont d'abord diluées à l'eau puis malaxées de façon solennelle (anciennement, on apportait un énorme plant de kava que l'on débitait devant l'assistance. Les morceaux de kava étaient ensuite nettoyés, écrasés ou mâchés par des jeunes filles, ce qui était un honneur pour elles, puis pressurés). Le kava est ensuite servi dans une coupe en noix de coco puis distribué sur l'ordre du maître de cérémonie.

Suivant un ordre protocolaire très rigoureux, le maître de cérémonie interpelle chaque personne assise dans un cercle, laquelle doit immédiatement signaler sa présence en frappant des mains (trois fois au moins), avant de prendre et de boire sa coupe de kava qui lui a été apportée par un officiant. Puis on prend soin de verser par terre le fond de liquide qui reste avant de redonner la coupe à l'officiant. La coupe de kava marque le rang et le statut social de l'individu dans la société.

<sup>20</sup> La majorité des insulaires se prévalent du statut local.

<sup>21</sup> Décret n° 83-1184 du 26 décembre 1983.

<sup>22</sup> Par ailleurs, un tribunal administratif a été établi à Mata-Utu Le décret n° 2004-2 du 2 janvier 2004 en fixe le fonctionnement.

La force de la coutume se manifeste surtout dans le **statut inaliénable et incessible des terres**. Trois types de « propriété » peuvent être distingués :

- la propriété publique appartient au roi mais les droits coutumiers de cueillette et de ramassage du bois peuvent s'y exercer ;

- la propriété des villages est en principe répartie entre les familles et peut faire l'objet de plantations collectives ;

- la propriété familiale, à l'échelle de la famille élargie, compte généralement un terrain de résidence, une terre pour les plantations et une cocoteraie.

Le terme de propriété apparaît du reste inadapté car en fait la terre n'appartient à personne et reconnaît de nombreux ayants droit. Si chaque individu possède des droits d'usage prioritaire sur les terres de son père, de sa mère ou même de ses aïeux, il revient aux rois d'autoriser l'usage administratif des terres –royale, villageoise ou familiale. Dans ces conditions, les emprises foncières nécessaires à l'extension ou à la mise en place des services publics ou des emprises collectives peuvent soulever d'inextricables difficultés.

L'attribution des terres aux pouvoirs publics ou aux investisseurs peut être révoquée par les autorités coutumières.

Le tableau des particularités du territoire serait incomplet s'il n'était fait mention de l'**influence de l'église catholique**. En effet, comme l'a expliqué à votre délégation Mgr Lolesio Fuahea, évêque de Wallis-et-Futuna, l'enseignement primaire a été concédé à la mission catholique par l'Etat par la convention du 24 septembre 1969, complétée par un avenant du 14 octobre 1974.

Aux termes de cette convention, l'Etat assure la prise en charge des dépenses afférentes à l'ensemble des établissements primaires : financement de la rémunération des enseignants et des dépenses de fonctionnement de l'internat et de l'externat.

### ***C. LES DIFFICULTÉS DES CIRCONSCRIPTIONS***

Les interlocuteurs de votre délégation, en particulier au cours du conseil de circonscription d'Uvéa à laquelle elle a participé, ont attiré son attention sur les difficultés propres aux trois circonscriptions du territoire. Le statut de 1961 ne reconnaît pas l'existence de communes sur le territoire de Wallis-et-Futuna. Les circonscriptions en tiennent lieu. En application de

l'article 18 de la loi statutaire, chacune des circonscriptions détient la personnalité morale et dispose d'un budget autonome.

La gestion administrative et budgétaire des circonscriptions dépend d'une part du chef de circonscription (l'administrateur supérieur à Wallis, son délégué à Futuna pour les circonscriptions d'Alo et de Sigave), ordonnateur du budget et, d'autre part, du conseil de circonscription composé de la grande chefferie (ministres) et présidé par le roi. Le conseil prend des délibérations qui sont rendues exécutoires par le préfet.

Les circonscriptions ne disposent, à la différence des communes, d'**aucune ressource fiscale propre** ; elles sont totalement dépendantes des dotations qui leur sont attribuées, principalement la dotation générale de fonctionnement (DGF). La DGF, calculée au prorata de la population et versée par l'Etat par douzièmes, représente un montant de l'ordre de 200 millions de Francs CFP.

Par ailleurs, les circonscriptions ont dû assumer de nouvelles charges : les aides maternelles (financées jusqu'en 1987 par le budget du territoire), le service d'enlèvement des ordures ménagères, le centre de secours. Ces trois services représentent 40 % de la masse salariale de la circonscription. Les dépenses de personnel ont ainsi été portées entre 1997 et 2003 de 45,5 % à 74 % des recettes de fonctionnement (encore celles-ci comportent-elles en 2003 une subvention exceptionnelle de l'Etat de 24 millions de Francs CFP non reconductible). En outre, la circonscription doit couvrir les dépenses spécifiques à la chefferie (notamment le financement des fêtes et cérémonies...).

Sous l'effet conjugué de la progression constante des charges et de la quasi-stabilité de la DGF (+1,14 % en 2003), les circonscriptions ne paraissent plus en mesure de jouer leur rôle social et économique. La circonscription d'Uvéa en particulier a fait l'objet d'un redressement financier au terme d'une gestion désastreuse en 2000 et 2001.

Sans doute selon les résultats du dernier recensement, la circonscription d'Uvéa dépassera-t-elle le « seuil » des 10 000 habitants et devrait bénéficier d'une progression sensible de la DGF. Néanmoins, les **modalités de calcul de la DGF ne paraissent pas adaptées aux spécificités de Wallis-et-Futuna**. Elles devraient prendre en compte l'augmentation des dépenses de fonctionnement et les transferts de charges de l'assemblée vers la circonscription sans contrepartie financière (absence de reversement de la taxe sur l'électricité, taxe de propriété insuffisante, etc.). La ministre de l'outre-mer, Mme Brigitte Girardin, a indiqué lors de son audition devant votre commission des Lois le 18 novembre 2003, que les particularités de Wallis-et-Futuna devaient être prises en compte. Plusieurs formules pourraient être mises en œuvre : la mise en place de ressources nouvelles tenant compte des charges particulières des circonscriptions (notamment le fonctionnement de

l'autorité coutumière, l'action sociale, l'assistance technique aux villages ...), une modification des modalités de calcul de la DGF et la création d'un fonds de péréquation au profit de chacune des circonscriptions.

## II. UNE DÉPENDANCE ENCORE EXCESSIVE

Le territoire apparaît encore tributaire des transferts publics. Les efforts ont néanmoins porté dans la période récente sur la mise en place d'une stratégie de développement durable destinée à jeter les bases d'une économie moins vulnérable.

### A. UNE ÉCONOMIE DUALE

L'économie présente un caractère très contrasté. Elle combine en effet la **sphère des productions traditionnelles**, encore largement organisée par les systèmes d'échanges réglés par la coutume, et la **société de consommation** nourrie par les flux financiers provenant de l'Etat, ainsi qu'à un moindre titre des Wallisiens et Futuniens résidant à l'extérieur.

La production locale repose essentiellement sur la pêche et l'agriculture. La population locale pratique surtout la **pêche lagonaire** ; encore celle-ci n'est-elle réellement possible qu'à Wallis dotée d'un lagon de l'ordre de 60 km<sup>2</sup>. A Futuna, faute de lagon, la pêche s'organise sur le platier entourant l'île. La pêche au grand large, malgré le potentiel considérable ouvert par une zone économique exclusive de quelque 266.000 km<sup>2</sup>, ne semble pas encore entrée dans les usages locaux.

Cette activité conserve ainsi un **caractère artisanal** essentiellement dévolu à l'autoconsommation –seule la collecte d'un coquillage, le troca, source unique d'exportation du territoire, a présenté un caractère systématique au prix, du reste, d'un épuisement des ressources (après une production de 70 tonnes en 1981, l'activité dut ensuite être suspendue afin de permettre la reconstitution des stocks).

L'**activité agricole** se résume quant à elle à la culture de plantes alimentaires océaniques - taro, ignames, manioc, arbres à pain, bananes-destinées à la satisfaction des besoins locaux. Par ailleurs, l'élevage concerne presque exclusivement les porcs (dont le troupeau est estimé à 30.000 pour les deux îles) consommés à l'occasion des cérémonies coutumières.

L'agriculture se heurte aux limites inhérentes aux îles de faible superficie –en outre, à Wallis, près de 30 % des sols ont un caractère argileux et peu fertile. Surtout les méthodes culturales traditionnelles fondées sur les défrichements avec brûlis sur des pentes fortes ont contribué à l'aggravation de l'érosion.

Par ailleurs, certains experts ont également mis en avant le poids des comportements traditionnels : *« la grande majorité de la population travaille et commercialise jusqu'à l'obtention du pécule nécessaire pour acheter le scooter ou le réfrigérateur. Une fois le besoin satisfait, l'approvisionnement s'arrête, au grand dam des commerçants et des clients. Aucune disette, aucune taxe, aucun besoin supplémentaire ne force l'épargne, les besoins monétaires courants se limitent aux factures d'eau et d'électricité. On peut dire qu'une fois le falé construit –aujourd'hui une villa confortable et moderne- l'individu a atteint son objectif et les plus grandes dépenses se réduisent aux cérémonies »*<sup>23</sup>.

De manière générale, l'agriculture et la pêche ne procurent aucun emploi salarié. Les revenus monétaires sont l'apanage de l'économie administrée ou des migrants mais ils bénéficient à la population dans son ensemble en raison du mode traditionnel de fonctionnement coutumier fondé sur le partage.

Malgré les incertitudes des statistiques, **70 % de la population en âge de travailler n'aurait pas accès à l'économie monétaire**. La partie restante est à 70 % employée dans l'**administration**. En effet, le secteur public emploie l'essentiel de la main d'oeuvre avec près de 1.060 agents locaux en 2003 tandis que le secteur privé (et semi public) compte quelque 750 personnes. Enfin, en 2002, 560 personnes ont été employées dans les chantiers de développement pour une durée de trois mois représentant l'équivalent de 135 emplois à plein temps. Au cours des trente dernières années, l'emploi public aura ainsi connu une progression notable : il ne représentait en effet en 1976 que 400 emplois (administration – santé – enseignement) sur 4.000 actifs recensés.

Néanmoins, d'après l'administrateur supérieur, tandis que quelque 300 jeunes sortent chaque année du système scolaire, dix à quinze emplois seulement, dans le meilleur des cas, leur seraient ouverts.

Le poids du secteur public a un effet sur la masse salariale. Celle-ci avait progressé de 9 % en 2001 (les données plus récentes manquent en raison de retards de déclarations des cotisations sociales). En fait, sous la pression syndicale, les salaires se sont accrus régulièrement – en 1994, des grèves ont permis le décrochage de la grille des agents de la fonction publique de l'indice du SMIG et un train de revalorisations successives des salaires.

Le montant moyen des rémunérations limite nécessairement les perspectives de développement des exportations dans un environnement régional où les niveaux de vie apparaissent beaucoup plus faibles.

---

<sup>23</sup> *Les potentialités économiques et les conditions d'un développement autocentré du territoire de Wallis-et-Futuna, rapport de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, mai 2001.*

Le plus lourd handicap pour le développement du territoire est sans doute son éloignement et son isolement. Dans ces conditions, la question des communications revêt une importance cruciale. Elle a été très souvent évoquée lors de la visite de votre délégation qui a d'ailleurs coïncidé pour partie avec le déplacement du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, M. Dominique Bussereau.

La première liaison aérienne régulière entre Wallis et la Nouvelle-Calédonie a été inaugurée en 1970. La mise en œuvre de la nouvelle voie de communication a permis de développer encore les flux migratoires, déjà existants, des Wallisiens et des Futuniens vers la Nouvelle-Calédonie afin de répondre aux besoins suscités par la croissance de la production de nickel. Un petit aéroport a également été construit à Futuna même si la liaison demeure encore aujourd'hui tributaire des aléas météorologiques.

L'ouverture de la liaison aérienne a naturellement marqué une ère nouvelle dans l'histoire d'un territoire desservi jusqu'alors –et de manière irrégulière- par de petits cargos. Cette liaison demeure toutefois l'objet de critiques récurrentes portant sur son coût, son caractère exclusif vers Nouméa (la desserte de Wallis est en effet le monopole de Air Calin -ex Air Calédonie- avec un vol bi-hebdomadaire), son inadaptation, enfin, aux liaisons avec Futuna.

Longue de 1.100 mètres, la piste de Futuna, en herbe et sans sous-bassement, ne reçoit, de jour seulement, que de petits appareils de type Twin Otter. Cette situation empêche en particulier les évacuations sanitaires de nuit. En outre, la liaison est assurée par un avion unique, déjà ancien, propriété du territoire –dont la maintenance est assurée par Air Calin- et qui ne peut emporter qu'une quinzaine de passagers et une faible charge de fret. Votre délégation estime que sans **une piste mieux adaptée à ses besoins**, l'île de Futuna surmontera très difficilement l'isolement qui bride aujourd'hui son développement.

Quant aux liaisons maritimes, elles sont assurées à titre principal par une compagnie<sup>24</sup> qui n'embarque pas de passagers. La desserte de Futuna présente des difficultés particulières en raison du faible volume du fret et du retour à vide de cargaison.

## ***B. LES DIFFICULTÉS BUDGÉAIRES DU TERRITOIRE***

Le budget primitif du territoire (2,6 milliards de F CFP) n'a pu être exécuté dans des conditions satisfaisantes dès le premier semestre 2003 en raison de la nécessité de revoir à la hausse les dépenses prévues pour

---

<sup>24</sup> *Pacific Direct Line (PDL) dont les deux navires accomplissent le circuit : Sydney – Auckland – Nouméa – Suva (Fidji), Wallis et Futuna.*

l'exercice. En effet, le territoire se trouve dans l'obligation de reprendre un volume important de **dettes impayées** sur les années antérieures (634 millions de F CFP). Lors du vote du budget supplémentaire présenté par l'administrateur supérieur en juillet 2003, l'assemblée territoriale a adopté ce budget en déséquilibre et n'est pas revenue sur son vote malgré la demande de nouvelle délibération. Conformément aux dispositions de l'article 26 de la loi statutaire du 29 juillet 1961, le budget voté en déséquilibre a été transmis aux ministres de l'outre-mer et du budget qui doivent le régler par arrêté conjoint.

Une mission de l'inspection générale a été conduite en juillet 2003 en vue du versement d'une subvention d'équilibre exceptionnelle.

D'après les informations communiquées par l'administrateur supérieur, trois sources de dérive peuvent être mises en évidence : gestion peu rigoureuse des aides sociales, de l'enseignement et du transport ; recrutement de personnels sans objectifs de service et hausses salariales conséquentes par reclassement ; nombre excessif de prescripteurs de dépenses, absence de responsabilisation des délégataires de signature sur le contrôle et le suivi des dépenses et des factures et absence d'engagement des dépenses.

Le diagnostic a été jugé sévère par les responsables politiques locaux qui rappellent la responsabilité des autorités de l'Etat, en qualité d'exécutif de la collectivité, dans les déboires passés.

### ***C. LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT***

Les perspectives de développement de Wallis et de Futuna reposent aujourd'hui sur les orientations de stratégie durable définies avec le concours de l'Etat ainsi que sur la définition de relations plus harmonieuses avec la Nouvelle-Calédonie, partenaire obligé de Wallis et Futuna dans le Pacifique.

#### *La recherche d'un développement durable*

Wallis et Futuna bénéficient de concours publics significatifs.

L'effort de solidarité nationale s'est traduit par la signature, le 4 mai 2000, d'un **contrat de développement** entre l'Etat et le territoire de Wallis-et-Futuna pour la **période 2000-2004**, d'un montant de 39,45 millions d'euros dont 37,17 à la charge de l'Etat. Le contrat comporte quatre priorités : infrastructures et équipements publics (extension des réseaux d'eau potable, travaux maritimes, modernisation des hôpitaux...) ; cohésion sociale et cadre de vie (renforcement des dispositifs d'aide aux personnes âgées, à l'enfance et aux handicapés, étude et surveillance de la qualité du lagon...) ; formation (réhabilitation des établissements scolaires, reconduction des chantiers de développement) ; développement de l'offre de débouchés professionnels (relance de la culture du kava à Uvéa et actions de reboisement).

Au 31 décembre 2002, le contrat avait été engagé à hauteur de 59 % soit 22 millions d'euros.

Le programme indicatif de l'aide communautaire, conclu quelques mois plus tôt –en novembre 1999-, dans le cadre du 8<sup>ème</sup> fonds européen de développement, correspond à ces priorités. Doté d'une enveloppe de 6,4 millions d'euros, il se répartit pour moitié entre l'amélioration des infrastructures maritimes (agrandissement du quai de Mata-Utu, étude et construction d'un port de pêche) et la sauvegarde de l'environnement.

Néanmoins, la situation de stagnation économique du territoire à la fin de l'année 2002 a conduit le Gouvernement à engager une concertation avec les autorités locales afin de poser les bases d'un développement endogène fondé, d'une part, sur la contribution des acteurs économiques locaux à la couverture de leurs besoins et, d'autre part, sur la recherche d'activités tournées vers l'exportation. Sur ce chapitre, les réflexions communes ont mis en exergue les produits de la mer (pêche, coquillages...) mais aussi des atouts moins classiques -tels que l'artisanat voire les capacités sportives- possible « produit » d'exportation compte tenu des excellentes performances de la population dans ce domaine.

A l'issue de ce travail de réflexion commune, a été élaborée une **stratégie de développement durable** sur quinze ans concernant cinq domaines (modernisation des infrastructures, continuité territoriale, soutien au secteur économique, protection de l'environnement et affirmation de l'identité culturelle).

Cette stratégie a pour support financier une **convention de développement** conclue le 21 décembre 2002, dotée de 25 millions d'euros pour cinq ans (2003-2007), destinée à compléter le contrat de développement. Les projets retenus seront déterminés dans le cadre d'un plan d'emploi des crédits arrêté chaque année par l'administrateur supérieur, en liaison avec la représentation du territoire.

*Les relations avec la Nouvelle-Calédonie : un enjeu essentiel pour le développement de Wallis-et-Futuna*

Par ailleurs, le développement économique des îles Wallis-et-Futuna dépend aussi des relations nouées avec la Nouvelle-Calédonie. En effet, celle-ci constitue le principal bassin d'emploi des deux îles : elle abrite une communauté wallisienne et futunienne de quelque 16.000 personnes alors même que la population des îles Wallis-et-Futuna ne dépasse pas 15.000 habitants.

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

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

Lors de la réunion du comité des signataires du 2 mai 2000, les partenaires ont validé le principe de la conclusion d'un accord cadre ultérieurement complété par des conventions d'application. Un projet, élaboré à l'initiative conjointe du Rassemblement et du FLNKS, a été transmis aux autorités des îles Wallis-et-Futuna en novembre 2000 mais ce n'est qu'au mois de juin 2001 qu'un accord est intervenu, la Nouvelle-Calédonie s'engageant, s'agissant de l'emploi, « *à examiner dans les limites fixées par la loi organique, la situation particulière du territoire des îles Wallis-et-Futuna* ».

Les deux délégations ont décidé de proposer aux assemblées délibérantes d'approuver cet accord-cadre. L'assemblée territoriale l'a adopté au cours de sa réunion du 20 juin 2001. Par délibération du 28 juin 2001, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a habilité le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à signer cet accord. La signature du texte avait été envisagée à l'occasion de la réunion du comité des signataires de l'Accord de Nouméa tenue à Paris le 22 janvier 2002 mais les délégations ont décidé de différer cette signature jusqu'à l'apaisement des tensions entre communautés kanak et wallisienne à Saint-Louis, dans la commune du Mont-Dore.

L'accord intervenu en novembre 2002 dans le conflit du Mont-Dore a ouvert la voie à la signature de l'accord le 1<sup>er</sup> décembre dernier. Reproduit en annexe du présent rapport, il prévoit notamment le principe d'une concertation entre les deux collectivités sur toutes les décisions prises par la Nouvelle-Calédonie qui pourraient avoir des conséquences sur les Wallisiens et les Futuniens installés sur son territoire.

\*

\* \*

Dans leur grande majorité, les autorités de Wallis-et-Futuna ne souhaitent pas une remise en cause du statut actuel. Elles sont particulièrement attachées au rôle des chefferies, garantes de la cohésion de la société insulaire.

Néanmoins, plusieurs des interlocuteurs de votre délégation ont prôné certaines évolutions et notamment le renforcement des compétences territoriales. En outre, l'exercice par l'Etat de l'exécutif de la collectivité apparaît parfois comme une source de frustrations et de malentendus. Le transfert de l'exécutif à l'autorité élue s'accompagnerait d'une responsabilisation accrue des acteurs locaux dans la gestion des affaires territoriales. Si cette question n'apparaît pas encore à l'ordre du jour, elle pourrait se poser à moyen terme.

Parallèlement, un effort de modernisation des textes applicables à Wallis-et-Futuna doit être envisagé : il en est ainsi du code du travail élaboré en 1952 et toujours en vigueur ...

Plus que les questions statutaires, deux priorités ont été soulignées par les responsables rencontrés par la délégation. En premier lieu, les conditions de versement des concours de l'Etat et notamment de la dotation générale de fonctionnement doivent être mieux adaptées aux besoins de la collectivité.

Ensuite, la continuité territoriale apparaît aujourd'hui comme un sujet majeur de préoccupation car elle conditionne le développement économique d'une collectivité dont le principal handicap reste l'isolement.

Les Wallisiens et les Futuniens ont cherché à concilier leur attachement très profond à la République avec le respect d'une identité originale. A cet égard, leur aspiration s'accorde pleinement avec l'esprit de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, inspiré par le souci de mieux adapter les institutions des collectivités ultramarines à leurs spécificités. La mission de votre commission des Lois avait aussi pour objet de rappeler à nos compatriotes de Wallis-et-Futuna que la représentation nationale, attentive à leurs préoccupations, est la garante de cet équilibre, à bien des égards exemplaire, entre un lien fort avec la métropole et l'enracinement dans une culture locale riche et diverse.



## **ANNEXES**

---



## ANNEXE 1

### PROGRAMME DE LA MISSION EN NOUVELLE-CALÉDONIE D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

*9 – 20 septembre 2003*

---

#### **Mardi 9 septembre 2003**      NOUVELLE-CALEDONIE

- 07h20      Arrivée à Nouméa en provenance de Paris.
- Accueil par M. Simon LOUECKHOTE, sénateur, président du congrès de la Nouvelle-Calédonie.
- 09h30      Entretien avec M. Daniel CONSTANTIN, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.
- 10h30      Entretien avec M. Jacques LAFLEUR, député, président de l'assemblée de la Province Sud.
- 12h30      Déjeuner offert par M. Simon LOUECKHOTE, sénateur, président du congrès de la Nouvelle-Calédonie.
- 16h00      Entretien avec M. Jean LEQUES, maire de Nouméa.
- 17h00      Entretien avec une délégation du Front de Libération Kanak et Socialiste (FLNKS).

#### **Mercredi 10 septembre 2003**      NOUVELLE-CALEDONIE

- 09h00      Entretien avec M. Michel BARAT, vice-recteur.
- 10h00      Réunion de travail avec la Chambre de commerce et d'industrie.
- 11h00      Entretien avec les membres du sénat coutumier.
- 15h00      Départ pour WALLIS.
- 18h55      Arrivée de la délégation à l'aéroport de Wallis-Hihifo – Accueil par M. Christian JOB, préfet, administrateur supérieur et M. Robert LAUFOAULU, sénateur de Wallis-et-Futuna.

**Jeudi 11 septembre 2003      WALLIS**

- 08h00      Rencontre protocolaire avec LAVELUA, roi d'Uvéa, en présence de M. Robert LAUFOAULU, sénateur.
- 09h00      Réunion de travail avec M. Christian JOB, préfet, administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna.
- 12h30      Déjeuner à la résidence de l'administrateur supérieur.
- 15h30      Découverte de l'île de Wallis avec M. Christian JOB, et le chef des travaux publics.
- 17h30      Réunion de travail avec MM. Christian JOB, Victor BRIAL, député, Robert LAUFOAULU, sénateur, Patalione KANIMOA, président de l'assemblée territoriale.
- 18h30      Rencontre avec les syndicats.
- 20h      Dîner offert par M. Robert LAUFOAULU, sénateur.

**Vendredi 12 septembre 2003      WALLIS**

- 8h00      Rencontre protocolaire avec Mgr FUAHEA, évêque de Wallis et Futuna.
- 09h00      Rencontre avec la chefferie d'Uvéa à Wallis.
- Participation au conseil de circonscription, présidé par M. Christian JOB.
- 12h30      Déjeuner à la résidence de M. Christian JOB.
- 15h00      Réunion de travail et d'échanges avec les conseillers territoriaux, à l'assemblée territoriale.
- 19h00      Intervention de M. Jean-Jacques HYEST avec des journalistes sur RFO.
- 19h30      Dîner offert par M. Patalione KANIMOA, président de l'assemblée territoriale.

**Samedi 13 septembre 2003      FUTUNA**

- 07h00      Départ pour Futuna.
- 08h00      Arrivée à l'aéroport de Futuna-Vélé.

Accueil de la délégation par M. Guillaume AUDEBAUD, délégué du préfet à Futuna.

- 08h15 Rencontre protocolaire avec TUIAGAIFO, roi d'Alo, et sa chefferie.
- 10h00 Rencontre protocolaire avec KELETAONA, roi de Sigave, et sa chefferie.
- 12h30 Déjeuner à la Délégation.
- 14h30 Tour de l'île avec SAATULA, responsable des affaires culturelles à Futuna.
- 17h00 Réunion de travail avec la circonscription d'Alo.

**Lundi 15 septembre 2003 FUTUNA puis WALLIS**

- 10 h 30 Réunion de travail avec la circonscription de Sigave.
  - 12h30 Déjeuner à la résidence du délégué.
  - 15h30 Départ pour Wallis.
  - 17h00 Rencontre avec M. Francis ALARY, président du tribunal d'instance de Matautu et Mme Atonia TAMOLE, procureur de la République.
  - 18h00 Rencontre avec M. Silino PILIOKO, président de la chambre interprofessionnelle.
- Dîner avec M. Dominique BUSSEREAU, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, offert par M. Patalione KANIMOA, président de l'assemblée territoriale.

**Mardi 16 septembre 2003 NOUVELLE-CALÉDONIE – GRANDE TERRE**

- 06h30 Départ pour Nouméa.
- 10h05 Arrivée à l'aéroport de Tontouta en provenance de Wallis.
- 12h30 Déjeuner de travail offert par M. Bernard PAUL, président du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie.
- 14h30 Entretien avec M. Pierre FROGIER, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.
- 16h00 Visite du centre culturel Jean-Marie Tjibaou.
- 20h00 Dîner offert par le gouvernement.

**Mercredi 17 septembre 2003 DÉPLACEMENT SUR KONE**

- 07h45 Décollage pour Koné.
- 08h30 Arrivée à Koné - Accueil par la subdivision administrative Nord.
- 08h45 Entretien avec M. Paul NEAOUTYINE, président de l'assemblée de la province Nord.
- 10h30 Présentation du Projet Koniambo par M. Bruce DUMVILLE (FALCONBRIDGE).
- 12h Déjeuner offert par le président de la province.
- 14h Entretien avec les différents groupes politiques de l'assemblée de la Province Nord.
- 15h Entretien avec M. Joseph GOROMIDO, Maire de KONE.
- 16h15 Décollage pour Nouméa.
- 17h Arrivée à Nouméa.

**Jeudi 18 septembre 2003 DÉPLACEMENT SUR LIFOU et OUVEA**

- 08h15 Décollage pour l'île de Lifou.
- 09h00 Arrivée à Lifou.  
Accueil par M. Jacques GUILLEMIN, commissaire délégué.
- 09h15 Grande Chefferie de Nathalo.  
Accueil coutumier.
- 09h45 Départ pour Wé, chef-lieu de la commune de Lifou.
- 10h10 Entretien avec M. Néko HNEPEUNE, maire de la commune Lifou.
- 10h50 Accueil à la province des Îles.  
Entretien avec M. Jean-François LALIÉ, vice-président de l'assemblée de la province des Îles Loyauté.  
Réunion de travail.
- 12h10 Décollage pour l'île d'Ouvéa.

- 12h40 Arrivée à Ouvéa.  
Accueil par M. Boniface OUNOU, maire d'Ouvéa.
- 12 h 50 Grande Chefferie de Fayaoué.  
Accueil coutumier.
- 13h00 Déjeuner.
- 14h00 Entretien avec M. Boniface OUNOU, maire d'Ouvéa et les membres du conseil municipal.
- 15h00 Visite de la savonnerie.
- 15h30 Visite de la vanilleraie.
- 16h20 Décollage pour Nouméa.
- 17h05 Arrivée à Nouméa.

**Vendredi 19 septembre 2003 NOUVELLE-CALÉDONIE,  
GRANDE-TERRE puis ILE DES PINS**

- 08h00 Rencontre avec Mme Dominique LOPEZ, directrice du centre pénitentiaire et visite du centre.
- 09h30 Rencontre avec les chefs de juridiction : cour d'appel (M. Gérard FEY, Premier président, et M. Gérard NEDELLEC, procureur général), tribunal de première instance (M. Jean PRADAL, président, M. Robert BLASER, procureur de la République) et tribunal administratif (M. Robert LAMARQUE).
- 12h30 Déjeuner à la résidence de M. Daniel CONSTANTIN, haut-commissaire de la République.
- 15h00 Décollage pour l'île des Pins
- 15h30 Arrivée à l'île des Pins.

**Samedi 20 septembre 2003 RETOUR À PARIS**

- 10h15 Décollage de l'île des Pins pour l'aéroport de Tontouta.
- 11h00 Arrivée à l'aéroport de Tontouta.
- 12h05 Départ pour Paris.



## ANNEXE 2

### ACCORD PARTICULIER NOUVELLE-CALÉDONIE / WALLIS-ET-FUTUNA

---

L'accord de Nouméa reconnaît à la Nouvelle-Calédonie une personnalité propre au sein de la République française et définit les modalités de son émancipation.

En conséquence, une nouvelle définition des relations entre le Territoire des îles Wallis et Futuna, toujours régi par les dispositions de la loi du 29 juillet 1961 et la Nouvelle-Calédonie est rendue nécessaire.

A cette fin, l'accord de Nouméa prévoit que : *"les relations de la Nouvelle-Calédonie avec le Territoire des îles Wallis et Futuna seront précisées par un accord particulier. L'organisation des services de l'Etat sera distincte pour la Nouvelle-Calédonie et ce territoire"*.

De même, la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 dispose, dans son article 225, que :

*"Les relations de la Nouvelle-Calédonie avec le Territoire des îles Wallis et Futuna seront précisées par un accord particulier conclu au plus tard le 31 mars 2000.*

*Le Gouvernement de la République participera aux négociations et à la signature de cet accord"*.

Le présent accord particulier prend en compte :

- Les relations qui se sont établies au cours de l'histoire entre la Nouvelle-Calédonie et le Territoire des îles Wallis et Futuna et qui vise à garantir pour l'avenir le renforcement de ces relations.
- La définition de la citoyenneté calédonienne.
- La déclaration commune signée le 4 avril 2000 entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et le Territoire des îles Wallis et Futuna.

Les soussignés adoptent les dispositions dont la teneur suit :

#### **Article 1**

Le présent accord constitue un accord cadre entre la Nouvelle-Calédonie, le Territoire des Iles Wallis et Futuna et l'Etat.

Des conventions d'applications ultérieures entre la Nouvelle-Calédonie, le Territoire des Iles Wallis et Futuna et l'Etat permettront de tenir compte, par secteur, des modifications apportées dans l'organisation des services de l'Etat par

la mise en œuvre de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 et de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.  
Elles préciseront les engagements et les obligations de chaque partie.

## **Article 2**

En application du point 3.2.1. du document d'orientation de l'accord de Nouméa, l'Etat s'engage à mettre en place, sauf exceptions justifiées par l'intérêt du service, une organisation distincte de ses services en Nouvelle-Calédonie et sur le Territoire des Iles Wallis et Futuna.

Des conventions entre les services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie et dans le Territoire des Iles Wallis et Futuna prévoient, le cas échéant, les modalités d'assistance.

## **Article 3**

L'Etat s'engage à prendre les mesures nécessaires au développement économique, social et culturel du Territoire des Iles Wallis et Futuna pour atténuer les conséquences préjudiciables des mesures que la Nouvelle-Calédonie pourrait prendre en application des possibilités offertes par la loi organique.

Afin d'accompagner ce développement dans le cadre des orientations qui seront retenues conjointement par l'Etat et le Territoire, l'Etat mettra en place pour une période de 10 ans un dispositif de soutien financier, après une concertation qui devra intervenir dès la signature du présent accord et au plus tard dans le délai d'un an.

## **Article 4**

La Nouvelle-Calédonie s'engage, dans les domaines relevant de sa compétence, à évoquer en tant que de besoin avec le Territoire des Iles Wallis et Futuna les sujets pouvant avoir des incidences sur les ressortissants de cette collectivité.

S'agissant notamment de l'emploi, la Nouvelle-Calédonie s'engage à examiner dans les limites fixées par la loi organique la situation particulière des ressortissants du Territoire des Iles Wallis et Futuna.

## **Article 5**

Le Territoire des Iles Wallis et Futuna s'engage à créer les conditions favorables, et à trouver avec l'aide de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie selon des modalités à arrêter les moyens nécessaires, à un développement économique harmonieux permettant une formation diplômante, un accès à l'emploi, une couverture sociale et une protection en matière de santé de nature à maintenir les populations de Wallis et Futuna sur le territoire.

## **Article 6**

Une commission de suivi de l'accord particulier composée de représentants de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie et du Territoire des Iles Wallis et Futuna sera mise en place dès la signature de l'accord et sera chargée de la préparation des dossiers pour sa mise en œuvre.

Elle sera présidée par un représentant de l'Etat. Les frais de fonctionnement et de déplacement, s'il y a lieu, seront pris en charge par l'Etat.

Cette commission est appelée à se réunir en tant que de besoin à la demande de l'une des parties.

**Fait à Paris, le 1<sup>er</sup> décembre 2003**

**Brigitte GIRARDIN**, Ministre de l'Outre-Mer

**Pierre FROGIER**, Président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie

**Christian JOB**, Préfet, administrateur supérieur des Iles Wallis et Futuna

*En présence de :*

- *pour la Nouvelle – Calédonie*

**Simon LOUECKHOTE**, Sénateur

- *pour Wallis et Futuna*

**Patalione KANIMOA**, Président de l'Assemblée territoriale

**Victor BRIAL**, Député

**Robert LAUFOAULU**, Sénateur

**Petelo Sanele TAUVALE**, Mahe, représentant Lavelua, Royaume d'Uvea

**Atonio KATEA**, Tuiaso, représentant Tuiagaifo, Royaume d'Alo

**Polikalepo KOLIVAI**, Manafa, représentant le Royaume de Sigave

Une délégation de la commission des Lois du Sénat s'est rendue en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003.

Ces deux collectivités ont connu une évolution contradictoire : pas moins de sept statuts se sont succédé depuis 1963 en Nouvelle-Calédonie au cours d'une histoire marquée par de graves tensions tandis que le statut élaboré en 1961 continue de régir la vie institutionnelle de Wallis-et-Futuna.

A l'heure où la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 ouvre la voie pour les collectivités d'outre-mer à l'élaboration de statuts « *à la carte* », adaptés aux spécificités locales, il a paru intéressant de souligner, à travers les exemples de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna, les facteurs conférant aux dispositions statutaires leur enracinement durable dans la vie locale et leur influence stabilisatrice.

Une telle démarche, à laquelle le présent rapport veut contribuer, engage l'avenir de l'outre-mer français.