

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

**TERRITOIRES D'OUTRE-MER
ET NOUVELLE-CALÉDONIE**

Par M. Jean-Jacques HYEST,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, vice-présidents ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 34) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE	6
A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION	6
B. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER	7
C. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS	10
II. LA SITUATION DE CHAQUE COLLECTIVITÉ	11
A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE	11
1. <i>La mise en place du nouveau dispositif institutionnel</i>	12
a) Les assemblées de province et le congrès	12
b) Le gouvernement collégial	13
c) Le sénat coutumier	13
d) Les dispositifs novateurs du nouveau statut.....	14
2. <i>Le soutien financier de l'État relatif à la mise en œuvre du nouveau statut et à la poursuite du rééquilibrage économique entre les provinces</i>	15
a) La compensation financière corrélative des transferts de compétences.....	15
b) La poursuite de la politique contractuelle en faveur du développement et du rééquilibrage.....	15
3. <i>L'évolution de la délinquance et l'activité des juridictions</i>	16
a) L'évolution de la délinquance	16
b) L'activité des juridictions	17
B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	18
1. <i>Les évolutions institutionnelles et politiques</i>	18
a) La mise en œuvre des dispositifs novateurs du statut de 1996.....	18
b) Vers l'accession au statut de pays d'outre-mer.....	20
2. <i>Les concours financiers de l'État au développement de la Polynésie française</i>	21
a) La politique contractuelle	21
b) La convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française	22
3. <i>L'évolution de la délinquance et l'activité des juridictions</i>	23
a) L'évolution de la délinquance	23
b) L'activité des juridictions	24
C. LES DEUX COLLECTIVITÉS CONTINUANT À APPARTENIR À LA CATÉGORIE DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER : WALLIS-ET-FUTUNA ET LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES	24
1. <i>Le territoire des îles Wallis-et-Futuna</i>	24
2. <i>Le territoire des Terres australes et antarctiques françaises</i>	26

III. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE SUR LE PLAN NORMATIF	27
A. L'APPLICATION DES LOIS RELATIVES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	27
B. LES RÉFORMES ENVISAGÉES ET LES TRAVAUX DE CODIFICATION.....	29
C. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE DANS LEURS LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE.....	30
ANNEXE 1 - Loi du pays n° 99-001 du 19 octobre 1999 relative au dispositif conventionnel entre certains professionnels de santé et les organismes de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie	34
ANNEXE 2 - Extrait du <i>Journal Officiel</i> des Terres Australes et Antarctiques Françaises (n° 1, janvier-février-mars 1999)	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 1^{er} décembre 1999 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M Jean-Jacques Hyst, les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie dans le projet de loi de finances pour 2000.

Après avoir rappelé les principaux axes de l'effort budgétaire consenti en faveur de ces collectivités dans le projet de loi de finances par l'ensemble des ministères et en particulier par le secrétariat d'État à l'outre-mer, M. Jean-Jacques Hyst a présenté leur évolution institutionnelle et leurs situations policière et judiciaire respectives avant de dresser un bilan de l'application des lois et des réformes normatives les concernant.

La commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie par le projet de budget du secrétariat d'État à l'outre-mer pour 2000.

*

* *

Mesdames, Messieurs,

L'examen du budget du secrétariat d'État à l'outre-mer fournit à votre commission des Lois, comme chaque année à pareille époque, l'occasion de dresser un bilan de la situation des collectivités qui, encore récemment, constituaient la catégorie juridique des territoires d'outre-mer et de réaffirmer la nécessité de favoriser leur évolution par la mise en œuvre de réformes institutionnelles prenant en considération leurs intérêts propres au sein de la République et d'avancées normatives réalisant une actualisation indispensable du droit applicable outre-mer.

Les deux dernières années écoulées ont permis de commencer à consacrer dans la Constitution une différenciation rendant compte de la grande diversité de situations qui caractérise la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, jusque-là regroupées dans la catégorie des territoires d'outre-mer. Ayant comme seul dénominateur commun le fait d'être régies par le principe dit de « la spécialité législative » en vertu de l'article 74 de la Constitution, sans cependant que ce régime législatif soit un critère suffisant d'appartenance à cette catégorie puisque la collectivité territoriale de Mayotte y est également assujettie en application de sa loi statutaire, des différences majeures caractérisant ces quatre collectivités, tant du point de vue historique, que géographique, économique, culturel ou de l'organisation institutionnelle, il paraît désormais impératif de reconnaître ces spécificités pour favoriser leur développement et leur intégration dans leur environnement régional.

Ce mouvement, en filigrane pour la Nouvelle-Calédonie dans les accords de Matignon-Oudinot, a été résolument amorcé en 1998 avec la conclusion de l'Accord de Nouméa, suivi d'une révision constitutionnelle au début de l'été. Deux lois, l'une organique, l'autre ordinaire la complétant, du 19 mars 1999, largement amendées par le Sénat, ont entériné cette évolution statutaire faisant de la Nouvelle-Calédonie une collectivité *sui generis*. Cette évolution s'est poursuivie avec l'adoption en termes conformes par

l'Assemblée nationale le 10 juin 1999 et par le Sénat le 12 octobre dernier d'un projet de loi constitutionnelle venant préciser la définition du corps électoral admis à participer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et tendant à faire de la Polynésie française un « pays d'outre-mer », qui sera soumis au Parlement réuni en congrès à Versailles le 24 janvier prochain. Seuls demeureront alors comme territoires d'outre-mer les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, ces dernières dépourvues d'habitants et dont l'assemblée délibérante se résume à un conseil consultatif.

Ces mutations institutionnelles et statutaires ne sont pas sans incidence sur la structure des crédits consacrés à ces collectivités dans le budget de l'État et plus spécifiquement celui du secrétariat d'État à l'outre-mer. Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle de retracer les grandes lignes de l'effort financier ainsi consenti (I), avant de faire le point de la situation de chaque collectivité (II) ainsi que des réformes normatives et de l'évolution du lien d'association avec l'Union européenne (III).

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

A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION

Le "jaune" annexé au projet de loi de finances pour 2000 fait apparaître une progression de plus de 3,6 % des crédits alloués aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie dans le **budget de l'État** au titre des dépenses ordinaires et des crédits de paiement (y compris les crédits non répartis et le coût de gestion des services métropolitains) : ces crédits s'élèvent ainsi à **près 11,4 milliards de francs** dans le projet de budget pour 2000 contre près de 11 milliards de francs en 1999.

La **part des crédits du budget du secrétariat d'état à l'outre-mer** bénéficiant à ces collectivités représente **un peu plus de 12 % de cet effort global** consenti par le budget de l'État.

Les **autres principaux ministères contributeurs** sont : le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie (près de 41,5 %, soit 4,7 milliards de francs, l'essentiel de l'effort portant sur l'enseignement scolaire), le ministère de la défense (près de 16,5 %, soit presque 1,9 milliard de francs), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (13,5 %, soit 4,5 milliards de francs figurant pour la plus grande part aux charges communes et concernant les charges de pensions des personnels civils et militaires prenant leur retraite dans ces territoires du Pacifique) et le ministère

de l'intérieur et de la décentralisation (7,4 %, soit 0,85 milliards de francs correspondant notamment aux dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services déconcentrés et des hauts-commissariats). La contribution du ministère de la justice s'élève quant à elle à seulement 1 %.

Au sein du budget du secrétariat d'État à l'outre-mer, les crédits consacrés aux territoires et à la Nouvelle-Calédonie s'élèvent à **près de 1,4 milliards de francs**, soit plus de **21,5 %** du montant total qui, pour l'ensemble de l'outre-mer, s'élève à près de 6,365 milliards de francs, en augmentation de 13,6 % par rapport à 1999. L'importance de cette progression doit cependant être relativisée car elle est essentiellement due à des transferts en provenance du budget d'autres ministères : la progression réelle du budget du secrétariat d'État à l'outre-mer est en réalité de l'ordre de 2 %.

Les crédits affectés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie connaissent un **accroissement de 32 %** qui s'explique principalement par les **transferts financiers corrélatifs des transferts de compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie à compter du 1^{er} janvier 2000**.

B. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER

Remodelée en **1996**, la nomenclature des crédits dans le budget du secrétariat d'État à l'outre-mer connaît une nouvelle évolution dans le projet de loi de finances pour l'an 2000, ce qui rend délicate toute perspective comparative.

Jusqu'à l'an dernier étaient distingués **trois agrégats** :

- l'agrégat « Administration générale », regroupant les crédits consacrés aux moyens de fonctionnement et au parc immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés du secrétariat d'État à l'outre-mer, à la formation des agents, à l'action sociale, à l'assistance et à la solidarité en faveur des calamités naturelles. Les crédits correspondants s'élevaient pour 1999 à quelque 328 millions de francs ;

- l'agrégat « Collectivités locales », regroupant les subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et les subventions à la section décentralisée du FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social). Les crédits inscrits sous cet agrégat s'élevaient l'an dernier à 61,5 millions de francs ;

- l'agrégat « Développement économique et social », regroupant les moyens d'intervention et les crédits d'investissement du secrétariat d'État à l'outre-mer destinés à la mise en œuvre de la politique de l'emploi, du logement social et du développement économique, dans le cadre des contrats de plan et des conventions de développement. Les crédits relevant de cet agrégat pour 1999 s'élevaient à près de 601 millions de francs.

Dans le **projet de loi de finances pour 2000**, les crédits sont répartis sous **cinq agrégats**, l'un d'entre eux, le quatrième relatif à l'action en faveur du logement, ne concernant pas les territoires d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie dès lors que le logement relève de leur sphère de compétence. Ces agrégats sont définis comme suit :

- Agrégat n° 1 « **Administration générale** » : il regroupe les moyens de fonctionnement et le financement du parc immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés du secrétariat d'État à l'outre-mer, les crédits consacrés à l'action sociale et à la formation des agents et ceux relatifs à l'assistance et à la solidarité ;

- Agrégat n° 2 « **Action en faveur des collectivités locales, des établissements publics et de divers organismes** » : il regroupe, outre les subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie et les subventions à la section décentralisée du FIDES, les subventions aux établissements publics de ces collectivités, les dotations globales de la Nouvelle-Calédonie (dotation globale de compensation et dotation globale de fonctionnement) et les subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités naturelles ;

- Agrégat n° 3 « **Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale** » : il regroupe les crédits relatifs aux actions d'insertion et de développement, à l'action sociale, à la formation professionnelle et aux activités sportives et culturelles ;

- Agrégat n° 5 « **Action en faveur de l'investissement et du développement économique et social** » : il regroupe les crédits affectés à la section générale du FIDES et ceux relatifs aux actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie.

Pour les quatre agrégats concernant les territoires d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie (hors administration centrale et crédits non répartis), la répartition des crédits dans le budget 2000 est la suivante :

Agrégat	Montant en millions de francs
Administration générale	335,7
Action en faveur des collectivités locales, des établissements publics et de divers organismes	475,5
Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale	49,6
Action en faveur de l'investissement et du développement économique	464,4
TOTAL	1325,2

Trois de ces agrégats appellent quelques commentaires :

L'agrégat n° 1 « Administration générale » intègre la **création de 87 emplois de fonctionnaires en application de la loi organique du 19 mars 1999** relative à la Nouvelle-Calédonie prévoyant la possibilité, pour les personnels non titulaires, d'accéder à des corps de la fonction publique de l'État : 66 emplois d'agents contractuels étant parallèlement supprimés, cette mesure porte en définitive création de 21 postes. Les effectifs de personnels militaires s'accroissent d'une centaine. Outre ces augmentations d'effectifs de personnels civils et militaires en partie compensées par un redéploiement de postes d'enseignants vers le budget du ministère de l'éducation nationale, les crédits affectés aux équipements administratifs augmentent considérablement : il s'agit de **subvenir aux dépenses liées au relogement des services de l'État du fait de la restitution de certains bâtiments à la Nouvelle-Calédonie.**

L'agrégat n° 2 « Action en faveur des collectivités locales, des établissements publics et de divers organismes » présente l'originalité d'inclure deux dotations nouvelles, créées en application de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la **Nouvelle-Calédonie** : la **dotation globale de compensation** (DGC), corrélative des transferts de compétences vers la Nouvelle-Calédonie (plus de 11,7 millions de francs), et la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) devant permettre aux provinces de mener des actions dans le domaine sanitaire et social et dans celui de l'enseignement primaire et secondaire (près de 394 millions de francs). Ces deux dotations recouvrent plus de 85 % des crédits inscrits sous ce deuxième agrégat.

L'agrégat n° 5 « Action en faveur de l'investissement et du développement économique et social » regroupe 35 % des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie dans le budget du secrétariat d'état à l'outre-mer. Corrélativement à la création d'une dotation

globale de fonctionnement (agrégat n° 2), les crédits affectés aux actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie sont en nette diminution, passant de 390 à 320 millions de francs.

C. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS

En vertu du « jaune », les crédits alloués aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie (dépenses ordinaires et crédits de paiement hors crédits non répartis et crédits correspondant au coût de gestion des services métropolitains) dans le budget du secrétariat d'État à l'outre-mer sont répartis de la façon suivante :

	1999	2000
Nouvelle-Calédonie	472,936	906,680
Polynésie française	272,775	274,682
Wallis-et-Futuna	42,010	49,972
Terres australes et antarctiques françaises	57,080	58,407
TOTAL	845,521	1 289,741

(en millions de francs)

Du fait de la création des deux dotations globales nouvelles en faveur de la Nouvelle-Calédonie, le poids des crédits consacrés à cette collectivité dans le budget du secrétariat d'État à l'outre-mer passe de près de 56 % à plus de 70 %.

Par ailleurs, la ventilation de l'effort budgétaire global (dépenses ordinaires et crédits de paiement hors crédits non répartis et crédits correspondant au coût de gestion des services métropolitains) consacré par l'État à ces quatre collectivités est la suivante :

	1999	2000
Nouvelle-Calédonie	4 851,594	5 263,553

Polynésie française	5 364,144	5 421,753
Wallis-et-Futuna	395,113	401,098
Terres australes et antarctiques françaises	128,803	128,746
TOTAL	10 739,654	11 215,150

(en millions de francs)

Du fait de la création des deux dotations globales en faveur de la Nouvelle-Calédonie, l'effort budgétaire global consenti à cette collectivité est cette année sensiblement équivalent à celui bénéficiant à la Polynésie française. Notons que l'enveloppe budgétaire revenant au territoire des Terres australes et antarctiques françaises régresse légèrement.

II. LA SITUATION DE CHAQUE COLLECTIVITÉ

Compte tenu des compétences dévolues à votre commission des Lois, les développements qui suivent proposeront une analyse de la situation de chaque collectivité centrée sur les aspects institutionnels, policiers et judiciaires.

A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Avec la réforme statutaire intervenue au printemps 1999 en application de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 et traduisant en termes juridiques l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, la Nouvelle-Calédonie, devenue collectivité *sui generis*, prend un nouveau départ. L'année 1999 aura été l'année de mise en place des nouvelles institutions, le soutien financier de l'État devant l'accompagner et continuer à soutenir la politique de rééquilibrage entre les provinces. Outre ce panorama de l'évolution institutionnelle, votre commission des Lois vous présentera un bilan de l'évolution de la délinquance et de l'activité des juridictions en Nouvelle-Calédonie.

1. La mise en place du nouveau dispositif institutionnel

a) Les assemblées de province et le congrès

A la suite de la promulgation de la loi organique et de la loi ordinaire relatives à la Nouvelle-Calédonie du 19 mars 1999, la mise en place du nouveau dispositif institutionnel a naturellement commencé par l'élection des membres des assemblées délibérantes locales, les trois assemblées de province et le congrès de la Nouvelle-Calédonie, étant précisé que désormais tous les membres des assemblées provinciales ne sont pas membres du congrès ¹.

Le taux de participation pour les élections du 9 mai 1999 s'est élevé à près de 75 %, ce qui témoigne de l'intérêt porté par les calédoniens à l'évolution statutaire. Rappelons que le corps électoral admis à participer à ces élections était un corps électoral restreint, la condition de dix ans de résidence ayant conduit à écarter 8.738 personnes sur un corps électoral global de 117.183 électeurs.

Ces **élections** ont donné au RPCR une majorité relative de 24 sièges sur 54 au **congrès**, les trente autres sièges étant répartis entre le FLNKS (18), le Front national (4), la FCCI (fédération des comités de coordination indépendantistes, 4), l'Alliance (ancien UNCT, dissident du RPCR, 3) et le LKS (1). M. Simon Loueckhote (RPCR), sénateur, a été réélu président, la première vice-présidence revenant à Mme Marie-Noëlle Thémereau (RPCR) et la deuxième à M. Roch Wamytan (FLNKS). Notons que onze femmes contre 3 précédemment siègent désormais au congrès. Quatre des six autres vice-présidences reviennent au RPCR et deux au FLNKS.

Concernant les **élections aux assemblées de province**, le RPCR a emporté la majorité absolue des sièges en province Sud (25 sur 40, 6 au FLNKS, 5 au Front national et 4 à l'Alliance), M. Jacques Lafleur étant reconduit à sa présidence. A l'assemblée de la province Nord, une majorité indépendantiste s'est dégagée avec 8 sièges pour l'Union pour l'indépendance (Palika - FLNKS) et 6 pour l'Union calédonienne (FLNKS), soit 14 sièges sur les 22 composant l'assemblée, 4 sièges revenant respectivement au RPCR et à la FCCI. M. Paul Néaoutyine (Palika - FLNKS) a succédé à M. Léopold Jorédié (FCCI) à la présidence de cette assemblée. Enfin, à l'assemblée de la province des Iles, les 14 sièges se sont répartis de la façon suivante : 6 pour l'Union calédonienne (FLNKS) et respectivement 2 pour le RPCR, le LKS, la

¹ La composition des assemblées de province et du congrès est la suivante :

	<i>Assemblée de province</i>	<i>Congrès</i>
<i>Province Sud</i>	40	32
<i>Province Nord</i>	22	15
<i>Province des Iles Loyauté</i>	14	7
<i>Total</i>	76	54

FCCI et le Palika (FLNKS). M. Robert Xowie (Union calédonienne) y a été élu président en remplacement de M. Nidoish Naisseline (LKS).

b) Le gouvernement collégial

L'exécutif ayant été transféré par la loi organique du 19 mars 1999 du haut-commissaire à un gouvernement collégial, ce gouvernement a été élu à la représentation proportionnelle par le congrès le 28 mai 1999. Il comprend onze membres, nombre correspondant au plafond fixé par l'article 109 de la loi précitée, dont 6 représentants du RPCR, 1 de la FCCI et 4 du FLNKS. M. Jean Lèques (RPCR), maire de Nouméa et élu de l'assemblée de la province Sud, a été désigné président du gouvernement et M. Léopold Jorédié (FCCI), membre de l'assemblée de la province Nord, a été nommé vice-président, chargé de l'enseignement. Cette dernière nomination a suscité de vives réactions de la part du FLNKS qui a estimé que le principe de collégialité gouvernementale résultant de l'Accord de Nouméa n'était pas respecté.

Les membres RPCR ont en charge les portefeuilles suivants : affaires économiques et relations avec le conseil économique et social ; finances et budget, recherche, politique monétaire et crédit ; agriculture et élevage ; travail, formation professionnelle et fonction publique ; communication audiovisuelle. Les membres FLNKS détiennent les autres portefeuilles : affaires coutumières et relations avec le congrès et le sénat coutumier ; culture, jeunesse et sports ; équipement ; protection sociale et santé.

Le gouvernement a décidé la création d'un cabinet et d'un secrétariat général, ainsi que d'une direction des affaires administratives et juridiques de la Nouvelle-Calédonie, dans la perspective du transfert progressif des compétences à compter du 1^{er} janvier 2000.

Après une période de "rodage", le fonctionnement du gouvernement semble sur la voie de la normalisation, les présidents du FLNKS, M. Roch Wamytan, et du RPCR, M. Jacques Lafleur, ayant décidé lors d'une entrevue à Paris à la mi-octobre de mettre en place « une structure permanente de concertation » afin de faciliter la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa.

c) Le sénat coutumier

Le sénat coutumier a été officiellement installé à la fin du mois d'août.

Composé de seize membres - deux pour chacune des huit aires coutumières - nommés pour six ans, il aura à délibérer sur tout projet ou proposition de loi du pays relatif aux signes identitaires, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières, à la définition des baux destinés

à régir les relations entre les propriétaires coutumiers et exploitants sur ces terres et au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au sénat coutumier et aux conseils coutumiers. Le sénat coutumier sera aussi consulté sur les projets ou propositions de délibération intéressant l'identité kanak, domaine dans lequel il est lui-même compétent pour formuler des propositions.

Pour sa première année d'exercice, il est présidé par M. André Thean-Hiouen, grand chef d'Arama, dans l'aire de Hoot Ma Waap, la plus au Nord de la Grande Terre.

d) Les dispositifs novateurs du nouveau statut

Plusieurs dispositifs novateurs du récent statut ont par ailleurs connu un début de mise en œuvre :

- La **première loi du pays** (articles 99 à 107 de la loi organique du 19 mars 1999) a été adoptée à l'unanimité le 19 octobre 1999 par le congrès¹. Elle porte sur la reconduction, pour une durée de deux ans, de la régulation du conventionnement des médecins, des chirurgiens-dentistes, des masseurs-kinésithérapeutes et des infirmiers libéraux avec les organismes de protection sociale. Comme le prévoit l'article 155 de la loi organique susvisée, le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie a été consulté. Présenté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le projet de loi du pays avait reçu le 7 octobre un avis favorable du Conseil d'État.

Deux autres projets de loi du pays sont actuellement en préparation, l'un concernant la réforme de la fiscalité douanière pour supprimer, créer ou modifier l'assiette de certaines taxes, l'autre relatif à la déduction fiscale du coût des travaux effectués sur les immeubles d'habitation.

- En application de l'article 31 de la loi organique du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie a obtenu le **statut d'observateur au sein du Forum du Pacifique Sud**, à l'occasion de la trentième réunion annuelle de cette organisation qui s'est tenue à Palau (Micronésie) les 4 et 5 octobre 1999. Cette organisation de coopération régionale et politique rassemble seize pays dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les îles Fidji.

¹ Voir annexe 1.

2. Le soutien financier de l'État relatif à la mise en œuvre du nouveau statut et à la poursuite du rééquilibrage économique entre les provinces

a) *La compensation financière corrélative des transferts de compétences*

En application de l'article 77 de la Constitution, l'article 55 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que « *L'État compense les charges correspondant à l'exercice des compétences nouvelles que la Nouvelle-Calédonie et les provinces tiennent de la présente loi* » en précisant que « *Tout accroissement net de charges résultant pour la Nouvelle-Calédonie ou pour les provinces des compétences transférées est accompagné du versement concomitant par l'État d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétences* ». Sont également spécifiées les modalités de l'évaluation et de l'évolution de cette compensation financière.

A cet effet, le projet de loi de finances pour 2000 crée un nouveau chapitre 41-56 (dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie) avec un article 10 (dotation globale de compensation) doté de plus de 11,7 millions de francs, et un article 20 (dotation globale de fonctionnement) doté de près de 394 millions de francs.

La **dotation globale de compensation** regroupe des crédits provenant de plusieurs ministères pour permettre à la Nouvelle-Calédonie d'exercer ses compétences nouvelles en matière de commerce extérieur (706.651 F), de droit du travail (284.423 F), d'enseignement scolaire (9.189.877 F), de jeunesse et de sport (1.325.217 F) et de mines et d'énergie (211.255 F). La **dotation globale de fonctionnement** destinée aux provinces devant leur donner les moyens nécessaires à leur action en matière sanitaire et sociale et dans le domaine de l'enseignement se décompose de la façon suivante : enseignement primaire public (253.639.262 F), santé (42.452.153 F), aide aux personnes âgées (23.774.379 F), aide aux personnes handicapées (4.023.901 F), fonctionnement des collèges (9.533.924 F), indemnité compensatrice en matière de santé et d'enseignement primaire (58.550.573 F) et secours aux enfants (1.148.291 F). Ainsi, l'indemnité compensatrice santé-enseignement et la dotation spécifique pour les collèges, qui faisaient l'objet jusqu'à présent d'une répartition sur le budget des provinces, sont désormais intégrées à la dotation globale de fonctionnement.

b) *La poursuite de la politique contractuelle en faveur du développement et du rééquilibrage*

En application de la loi référendaire du 9 novembre 1988, trois types d'accords de développement avaient été conclus pour la période 1993-1997,

succédant à ceux couvrant la période 1990-1992 : une convention entre l'État et le territoire de la Nouvelle-Calédonie en date du 8 juin 1993, trois contrats de développement entre l'État et chacune des trois provinces signés le 4 février 1993 et un contrat de ville du 18 février 1993. Ce dispositif a été complété par des avenants correspondant chacun à une année supplémentaire de financement en 1998 et 1999. Le montant contractualisé pour 1993-1997 s'est élevé à 3,9 milliards de francs auquel s'est ajouté 1,152 milliard de francs au titre du contrat de ville. Les avenants de 1998 et 1999 ont successivement augmenté ce total de 322 puis 321 milliards de francs.

En vertu de l'article 210 de la loi organique du 19 mars 1999, les nouveaux contrats de développement obéiront désormais à une périodicité quinquennale. Pour la période 2000-2004, aucun montant n'a encore été arrêté. Il conviendra de veiller à ce que la répartition des sommes ainsi allouées permettent de poursuivre le rééquilibrage entre les trois provinces amorcé en application des Accords de Matignon.

3. L'évolution de la délinquance et l'activité des juridictions

a) L'évolution de la délinquance

Les crimes et délits constatés par les services de police (4593 en 1998) et de gendarmerie (2130 en 1998) en Nouvelle-Calédonie ont régulièrement progressé depuis 1993, la hausse moyenne avoisinant 36 %. Sur les dix dernières années, la progression moyenne s'établit à 40 %. Plus de 68 % des crimes et délits sont constatés à Nouméa.

En particulier, augmentent régulièrement le nombre des infractions constatées liées aux moeurs (viols et agressions sexuelles sur mineurs ou majeurs : 35 procédures en 1989, 72 en 1997 et 108 en 1998) et celui des infractions contre la famille et l'enfant (problèmes de garde, versement de pensions alimentaires, mauvais traitements) : 64 procédures en 1997, 124 en 1998). L'absorption d'alcool en quantité importante, en particulier en fin de semaine, facilite le passage à l'acte (rixes, dégradations de biens, agressions sexuelles, cambriolages pour dérober de l'alcool). La délinquance de voie publique, qui représente 29,4 % de la délinquance générale pour 1998, connaît une faible progression (+ 7,4 % depuis 1989) grâce à une cartographie des infractions établie chaque quinzaine, permettant à une cellule de coordination de l'activité judiciaire de déterminer les tendances et un plan d'occupation du terrain par les unités. La part de la délinquance des mineurs dans la délinquance générale a quasiment doublé en dix ans (essentiellement vols simples et à l'étalage, vols à la roulotte et cambriolages) de même que les interpellations pour trafic ou usage de stupéfiants.

En fin de compte, si la hausse de la délinquance est réelle, elle ne concerne pas principalement les domaines susceptibles de créer un sentiment d'insécurité car la population calédonienne est prompte à signaler la moindre incivilité, ce qui se traduit par de nombreuses plaintes concernant des infractions oubliées en métropole.

Concernant **la population carcérale**, elle s'élevait au 1^{er} octobre 1999 au centre pénitentiaire de Nouméa, seul établissement de la Nouvelle-Calédonie, à 378 personnes pour une capacité opérationnelle de 230 places, soit un taux d'occupation supérieur à 164 % (contre 118 % pour la moyenne de l'ensemble des établissements de métropole au 1^{er} juillet 1999). Cette population carcérale est répartie entre trois quartiers : 205 détenus pour la maison d'arrêt, 106 condamnés pour le centre de détention et 67 condamnés pour la maison centrale. Cet établissement dispose d'un effectif de 104 agents, dont 83 agents de surveillance. Des travaux de construction d'un quartier réservé aux femmes sont sur le point d'être entrepris (coût prévisionnel : 4 millions de francs).

b) L'activité des juridictions

La Nouvelle-Calédonie est dotée pour **l'ordre judiciaire** d'un tribunal de première instance et d'une cour d'appel, disposant d'un effectif de 26 magistrats et de 69 fonctionnaires (57 postes seulement étant actuellement pourvus).

Selon les informations délivrées à votre rapporteur en réponse au questionnaire budgétaire, la dernière année statistique disponible à la Chancellerie concernait l'exercice 1995. Des éléments complémentaires ont cependant pu être obtenus depuis. Le contentieux civil paraît ainsi en forte hausse puisque le nombre d'affaires nouvelles dont le tribunal de première instance (y compris les sections détachées de Lifou et de Koné) a été saisi est passé de 1810 en 1995 à 2428 en 1998, soit une progression de 34 % sur trois ans. Le contentieux pénal est sur la même période en augmentation de 28 %, le tribunal correctionnel ayant rendu 3003 jugements en 1995 et 3853 en 1998.

Le **tribunal administratif** de Nouméa est doté, outre le président, de 3 conseillers et de 4 agents de greffe. Selon les données fournies à votre rapporteur, le nombre d'affaires nouvelles depuis 1994 oscille d'une année sur l'autre entre 347 et 482 et le nombre d'affaires traitées entre 322 et 428. En 1998, le stock s'élevait à 126, seulement 7 dossiers attendant depuis plus de deux ans.

B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. Les évolutions institutionnelles et politiques

A la suite de la Nouvelle-Calédonie et bien que la situation de ces deux collectivités soient fondamentalement différentes, la Polynésie française est sur le point de connaître à son tour une évolution statutaire majeure. Cette perspective conduit à dresser un bilan des dispositifs novateurs introduits par la loi organique du 12 avril 1996.

a) La mise en œuvre des dispositifs novateurs du statut de 1996

La loi organique du 12 avril 1996 a consacré un statut d'autonomie renforcée de la Polynésie française qui, sur bien des points, a inspiré le récent statut de la Nouvelle-Calédonie. Cette loi a élargi le domaine de compétence territorial et a modernisé le fonctionnement des institutions.

- Le territoire s'est vu attribuer la totalité du domaine public maritime et le droit d'exploration et d'exploitation des ressources de la mer. De **nouvelles compétences** lui ont été transférées dans des domaines aussi divers que les communications, les dessertes maritimes et aériennes internationales, la réglementation en matière de coopération et de mutualité, la création de ses propres filières d'enseignement supérieur, la sécurité de la navigation dans les eaux intérieures ou les jeux de hasard dans le respect de la législation. Plusieurs délibérations de l'assemblée de la Polynésie française et arrêtés du gouvernement de la Polynésie française ont été pris en ces matières.

Le statut de 1996 a également réalisé d'importantes avancées en matière de relations internationales pour favoriser l'insertion de la Polynésie française dans son environnement régional. La Polynésie française est ainsi représentée au sein de nombreux organismes tels que la Communauté du Pacifique, le Programme régional océanien pour l'environnement (PROE), la Commission des Nations Unies pour l'Asie-Pacifique (CESAP), l'Organisation mondiale de la santé et le Pacific Economic Cooperation Council (PECC). Lors de la dernière réunion du Forum du Pacifique Sud au mois d'août 1998, le Gouvernement français a indiqué à ses partenaires que la Polynésie française aurait, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, la capacité d'obtenir le statut d'observateur au terme du processus statutaire engagé en sa faveur.

Par ailleurs, s'agissant de la négociation de certains accords internationaux, la direction de la délégation française est confiée à un membre du gouvernement de la Polynésie française : s'agissant de la négociation des accords de pêche franco-coréens, ce fut le cas en juillet 1997 à Papeete et en

novembre 1998 à Séoul, le ministre de la mer de la Polynésie française présidant la délégation en vertu de pouvoirs délivrés à cet effet par le ministre des Affaires étrangères. En matière de transports aériens internationaux, le président du gouvernement de la Polynésie française a signé un accord avec l'Australie le 21 février 1997. Enfin, les consultations de l'Assemblée de la Polynésie française sur les projets de loi de ratification de conventions internationales traitant de matières relevant de la compétence territoriale et sur les propositions d'actes communautaires contenant des dispositions relevant du champ d'application du régime d'association (article 68 de la loi du 12 avril 1992) sont en moyenne au nombre d'une vingtaine chaque année.

• Les **procédures** prévues par la loi organique du 12 avril 1996 pour régler les questions de **répartition des compétences entre l'État et les institutions du territoire** sont régulièrement mises en œuvre. L'article 113 de cette loi définit une procédure de saisine pour avis du Conseil d'État par le tribunal administratif de Papeete lorsqu'il est saisi d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ou d'actes pris pour leur application fondé sur le moyen d'une inexacte application de la répartition des compétences. L'article 114 fixe une procédure similaire lorsqu'une demande d'avis portant sur la répartition des compétences émane du président du gouvernement ou du président de l'assemblée de la Polynésie française.

Depuis 1996, le Conseil d'État a ainsi statué sur 14 dossiers (6 au titre de l'article 113 et 8 au titre de l'article 114 à l'initiative du président du gouvernement) et 3 demandes sont actuellement en cours d'examen.

Les avis sollicités sur le fondement de l'article 113 ont conclu trois fois à la compétence de l'État (recherche et constatation des infractions à la réglementation territoriale en matière de protection de végétaux ; création d'un service d'assistance et de sécurité du territoire chargé d'une mission de police et délivrance des autorisations de port d'armes aux agents de service ; création d'un service territorial en matière d'inspection du travail), une fois à la compétence du territoire (réglementation en matière d'attestation de conformité et de marquage des équipements terminaux des télécommunications utilisant des fréquences électriques, sous réserve de respecter les règles fixant les conditions d'utilisation de ces fréquences), une autre fois au partage des compétences (le territoire pour fixer les règles applicables aux loteries proposées au public, mais l'État pour les règles relatives à leur installation et leur fonctionnement) et une dernière fois à l'irrecevabilité (décision déferée portant sur la détermination de l'autorité compétente pour autoriser l'installation d'un karaoké dans un établissement privé).

Les avis rendus en application de l'article 114 ont conclu à cinq reprises à la compétence de l'État (mesures de saisie et de destruction opérées

par les agents habilités et assermentés du service d'hygiène et de salubrité publique dans le cadre de la police sanitaire ; fixation du taux d'alcoolémie dans le sang au-delà duquel le conducteur d'un véhicule se trouve en infraction et fixation du taux de l'amende ; création de groupements d'intérêt public dans les domaines de compétence du territoire et en particulier dans le domaine de l'insertion sociale des jeunes ; réglementation des services financiers de l'office des postes et télécommunications ; réglementation de l'aide juridictionnelle en matière civile et administrative et création du service public y afférent) et trois fois à la compétence territoriale (mission dévolue en matière d'adoption au service d'aide sociale à l'enfance ; organisation des transports en commun sur l'île de Tahiti, sous réserve des compétences reconnues aux communes en la matière ; imputation des dépenses des services de sécurité et d'assistance aux aéronefs des aérodromes territoriaux).

• En revanche, **la commission paritaire de concertation** entre l'État, le territoire et les communes instituée par l'article 91 de la loi organique du 12 avril 1996 (inséré dans la loi à l'initiative du Sénat, sur proposition de votre commission des Lois) fonctionne au ralenti. Constituée seulement en mars 1997, elle n'a tenu que trois réunions le 28 août 1997, le 14 novembre 1997 et le 25 juin 1998.

b) Vers l'accession au statut de pays d'outre-mer

Une réforme constitutionnelle, tendant à faire accéder la Polynésie française, aujourd'hui territoire d'outre-mer, au statut de pays d'outre-mer, est en cours : le projet de loi constitutionnelle a été adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale, le 10 juin 1999, et par le Sénat, le 12 octobre 1999. Ce texte sera soumis au Congrès du Parlement le 24 janvier prochain.

En vertu de ce nouveau statut constitutionnel, la Polynésie française se gouvernera librement et démocratiquement. Hormis les compétences régaliennes expressément énumérées, de nouveaux transferts de compétences seront opérés, les compétences d'ores et déjà acquises par la Polynésie française ne devant pas être remises en cause. Les pouvoirs des autorités polynésiennes en matière de relations internationales devraient être encore accrus afin de favoriser l'intégration de la Polynésie française dans sa région géographique.

Une citoyenneté polynésienne pourra être définie, permettant d'accorder un droit de priorité aux polynésiens en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité économique et d'accession à la propriété foncière. Contrairement à la Nouvelle-Calédonie, cette citoyenneté restera sans influence sur la définition du corps électoral admis à participer à l'élection des membres de l'assemblée délibérante locale.

Enfin, comme en Nouvelle-Calédonie, l'Assemblée de la Polynésie française pourra adopter des délibérations à valeur législative dénommées lois

du pays et susceptibles d'être soumises au contrôle du Conseil constitutionnel avant leur publication.

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

a) La politique contractuelle

Le **contrat de développement** conclu entre l'État et le territoire de la Polynésie française pour la période 1994-1999 a été signé le 4 mai 1994 en application de l'article 8 de la loi d'orientation n° 94-99 du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Ce contrat, correspondant à un montant total de 2,9 milliards de francs dont la moitié à la charge de l'État, s'articule autour de trois programmes d'action : le développement économique, avec un effort particulier pour l'agriculture et la pêche ainsi que le tourisme et la formation professionnelle (776 millions de francs) ; l'équipement du territoire et le désenclavement des archipels (1,468 milliard de francs) ; l'insertion sociale (658 millions de francs).

Au 31 décembre 1998, plus de 70 % du montant contractualisé avaient été engagés.

Un avenant d'un montant de 110 millions de francs a en outre été conclu en vue de renforcer le dispositif de la politique de l'habitat. Enfin, une convention santé-solidarité a été signée le 18 novembre 1999 par le secrétaire d'État à l'outre-mer et le président du gouvernement de la Polynésie française, qui prévoit une contribution de l'État de 221,5 millions de francs par an sur cinq ans pour le financement de la protection sociale (195 millions de francs pour le financement du régime de protection sociale généralisée dont les dépenses s'élèvent aujourd'hui à 825 millions de francs ; 9 millions de francs affectés à des actions de santé publique ; 17,5 millions de francs pour la formation des personnels sanitaires et sociaux).

Eu égard à la loi d'orientation du 5 février 1994 qui prévoyait des contrats de développement pour une durée de dix ans entre l'État et le territoire de la Polynésie française et à l'étalement du premier contrat sur une période de six ans, le nouveau contrat couvrira une période de quatre ans 2000-2003. Les montants correspondant à ce nouveau contrat ne sont cependant pas encore arrêtés.

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

Cette convention, signée le 25 juillet 1996 par le Premier ministre et le président du gouvernement de la Polynésie française, tend à maintenir sur une période de dix ans un flux financier vers la Polynésie française équivalent à celui qui résultait du fonctionnement du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP). Son montant a été fixé à 990 millions de francs par an.

Ce montant recouvre :

- les flux correspondant aux dépenses encore exposées au titre du CEP (démantèlement et surveillance) ;

- les dépenses relatives au service militaire adapté (SMA) ;

- un versement au budget du territoire, non affecté, complétant le montant des droits de douane effectivement perçus pour les biens introduits en Polynésie française pour l'accomplissement des activités résiduelles du CEP afin d'atteindre le montant de 220 millions de francs ;

- le solde affecté au fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française.

Pour l'année 1998, les montants correspondant à ces différentes rubriques sont les suivants : 337 millions de francs au titre des dépenses effectuées par les forces armées dans leurs activités résiduelles sur la base de Hao (5^{ème} régiment étranger, détachement de gestion de la base aérienne, hôpital militaire) ; 35 millions de francs de taxes douanières liées à ces activités militaires ; 49 millions de francs de dépenses du SMA ; le solde, soit 551 millions de francs étant ventilé entre 193 millions de francs versés au budget de la Polynésie française et 376 millions de francs affectés au fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française.

Les opérations aidées par ce fonds de reconversion doivent contribuer à la création d'emplois durables. Elles sont arrêtées par un comité de gestion co-présidé par le haut-commissaire et le président du gouvernement de la Polynésie française. Ce comité s'est réuni à deux reprises au cours de l'année 1998 et a défini 9 projets, destinés notamment au développement du port de pêche de Papeete, au réaménagement du port d'Uturoa à Raiatea et à des travaux relatifs au réseau d'assainissement des eaux usées à Bora-Bora. L'enveloppe totale devant couvrir ces dépenses s'élève à 188,875 millions de francs. A ces projets s'ajoutent ceux relatifs au logement social et à l'emploi à hauteur de 462 millions de francs, 140,5 millions de francs ayant été avancés par le territoire au 31 décembre 1998. Deux projets sont en discussion tout en suscitant respectivement pour le premier, relatif à la construction d'une route de desserte de l'aéroport de Nuku-Hiva aux Marquises, les réticences de l'État

eu égard à son coût, et pour le second, tendant à la création d'une route de contournement de l'aéroport de Faa'a à Tahiti, l'opposition du gouvernement de la Polynésie française.

3. L'évolution de la délinquance et l'activité des juridictions

a) L'évolution de la délinquance

Si la **délinquance et la criminalité** constatées par les services de police et de gendarmerie ont progressé de 44 % depuis 1991 (4995 infractions constatées contre 7198 en 1998), une baisse importante de 23,5 % peut être constatée pour 1998 par rapport à l'année précédente du fait de la réduction du nombre des infractions à la législation sur les stupéfiants et des atteintes aux biens.

Cette baisse est également sensible à Papeete (- 17,14 %) où cependant les délits contre les personnes sont en hausse constante depuis 1994. En 1998, ont ainsi continué à augmenter le nombre de vols avec violence et les affaires de mœurs. De 1989 à 1995, la délinquance n'a cessé d'y progresser en doublant en sept ans, avec des pics en 1993 et 1995 (émeutes du mois de septembre).

Au 1^{er} janvier 1999, la **population carcérale** dans les établissements pénitentiaires polynésiens était la suivante :

Établissement	Capacité mise en service	Effectifs de détenus	Densité carcérale
Centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania	193	267	138,3 %
Maison d'arrêt de Taiohae (Marquises)	5	4	80 %
Maison d'arrêt d'Uturoa (Raiatea)	10	6	60 %
Total	208	277	133,2 %

Le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania à Tahiti est dans un état très préoccupant. Construits en 1972, les bâtiments sont vétustes, dépourvus des éléments architecturaux conformes aux normes de sécurité, mal ventilés et humides. Les travaux de réfection se heurtent à l'étroitesse des locaux et au

manque d'espace lié à leur situation dans une vallée encaissée. Une mission chargée de procéder au diagnostic technique de l'établissement et à l'élaboration d'un schéma directeur s'est rendue sur place au début du mois de juin 1999. Les études en vue de la réhabilitation de ce centre devraient être engagées prochainement.

L'effectif des personnels pénitentiaires en poste au 1^{er} janvier 1999 en Polynésie française s'élève à 89 agents, dont 72 agents de surveillance.

b) L'activité des juridictions

Comme cela a été indiqué pour la Nouvelle-Calédonie, les dernières statistiques connues de la Chancellerie à la fin de l'été sur **l'activité judiciaire** remontaient à 1995. Ces données ont, depuis lors, été actualisées.

Selon les informations délivrées à votre rapporteur, le contentieux du tribunal de première instance est ainsi, au civil, en nette diminution : 3617 affaires nouvelles en 1998 contre 5876 en 1995, soit une baisse de plus de 38 % sur les trois dernières années. Cette baisse concerne en particulier le contentieux relatif à la propriété (regroupant, selon la dénomination locale, les « affaires de terres ») et les affaires familiales. On est ainsi passé de 125 affaires de terres en 1997 à 97 en 1998 et de 1426 affaires portées devant le juge aux affaires familiales en 1995 à 1128 en 1998. Le nombre des jugements correctionnels est en revanche en légère augmentation, passant de 2063 en 1995 à 2415 en 1998.

Concernant le **tribunal administratif** de Papeete, le nombre d'affaires nouvelles depuis 1994 oscille d'une année sur l'autre entre 331 et 535 et le nombre d'affaires traitées entre 330 et 471. En 1998, le stock s'élevait à 326, en forte augmentation depuis 1996 (+ 65,6 %). Le stock d'affaires ayant plus de deux ans d'ancienneté reste cependant très faible : 0,2 % des affaires en instance contre 29,3 % en métropole.

C. LES DEUX COLLECTIVITÉS CONTINUANT À APPARTENIR À LA CATÉGORIE DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER : WALLIS-ET-FUTUNA ET LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

1. Le territoire des îles Wallis-et-Futuna

Le territoire de Wallis-et-Futuna demeure régi par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, modifiée successivement en 1971, 1973, 1978 et 1995. La

possibilité d'une actualisation de ce statut, évoquée au début des années 1980, est restée sans lendemain, les préoccupations exprimées concernant essentiellement depuis deux ans les perspectives de développement économique et, depuis la conclusion de l'Accord de Nouméa, **les relations avec la Nouvelle-Calédonie.**

Sur ce dernier point, il convient de rappeler que l'article 225 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie du 19 mars 1999, introduit dans cette loi statutaire par le Sénat à l'initiative de M. Robert Laufoaulu, sénateur de Wallis-et-Futuna, dispose 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* ». Or, à ce jour, les négociations en vue de la conclusion de cet accord ne semblent pas avoir été engagées.

Concernant le développement de ce territoire d'outre-mer, un **contrat de plan** associant l'État et les îles Wallis-et-Futuna a été signé le 14 novembre 1994, couvrant la période 1994-1999 compte tenu de l'étalement sur une année supplémentaire. Poursuivant quatre objectifs, l'éducation et le développement du sport, l'emploi et la formation professionnelle, le développement des infrastructures et la protection de l'environnement, son montant s'élève à 72,6 millions de francs dont 58,03 à la charge de l'État.

Une **convention de développement** avait par ailleurs été signée le 2 mars 1995, prévoyant un effort supplémentaire de l'État de 159 millions de francs afin d'amplifier certains projets inscrits au contrat de plan (équipements scolaires et sportifs, infrastructures routières, réseaux d'eau potable) et de réaliser des opérations qui n'avaient pu y être intégrées. Ainsi, le financement du dispositif des chantiers de développement local est désormais contractualisé à hauteur de 30 millions de francs, 25 millions de francs seront consacrés au logement social et 26 millions de francs ont été affectés à la réfection du quai de Leava à Futuna et des phares et balises du chenal de Mata Utu. Enfin, une dotation de 16 millions de francs est affectée au secteur sanitaire, dont 5 pour la modernisation de l'hôpital.

Un nouveau contrat de plan quinquennal doit être élaboré pour la période 2000-2004, regroupant les actions inscrites jusqu'alors dans le contrat de plan et la convention de développement. L'enveloppe financière relative à ce nouveau contrat n'a pas encore été fixée. Une délégation d'élus et de chefs coutumiers a été reçue à Paris par le secrétaire d'État à l'outre-mer le 28 septembre dernier pour la préparation de ce contrat. Lors de ces discussions, le souhait a été exprimé que soit rétablie une desserte maritime entre les deux îles de Wallis et de Futuna, aujourd'hui seulement reliées par un petit avion.

2. Le territoire des Terres australes et antarctiques françaises

Dotées en 1955 (loi n° 55-1052 du 6 août 1952) d'un statut adapté à ses spécificités, ce territoire d'outre-mer dépourvu de population autochtone n'a pas d'assemblée délibérante mais est doté d'un conseil consultatif dont les membres sont nommés pour cinq ans par le ministre chargé de l'outre-mer. Ce conseil assiste un administrateur supérieur, délégué du Gouvernement, chargé de coordonner les actions menées par l'ensemble des administrations et organismes intervenant sur le territoire.

Par décret du Premier ministre en date du 16 mars 1996 a été décidé le **transfert du siège de l'administration des T.A.A.F.**, jusque-là installé à Paris, à Saint-Pierre de la Réunion. Un premier projet d'implantation sur cette commune prévoyait l'édification d'un bâtiment neuf de 750 mètres carrés pour un coût de 13 millions de francs. Un nouveau projet, moins onéreux (11,5 millions de francs) a en définitive été arrêté. La première pierre du futur siège a été posée par le secrétaire d'État à l'outre-mer au mois de mai 1999 et la livraison est fixée au mois de mars 2000.

Un arrêté territorial du 19 février 1999 a créé un **Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises**, en application du décret du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des T.A.A.F.¹. Tous les textes relatifs au territoire sont ainsi, depuis le mois d'avril 1999, publiés dans ce Journal officiel dont la périodicité est trimestrielle.

Dans ces terres de l'extrême Sud, la France exerce sa souveraineté à la fois sur les Terres australes (les îles et archipels de Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam) et en Antarctique, sur la Terre Adélie, dans le contexte du traité international de Washington de 1959 ayant mis fin à toutes les revendications territoriales, le protocole de Madrid de 1991 ayant fait de ce continent une réserve naturelle consacrée à la paix et à la science. Pour la France, les enjeux sont multiples, qu'il s'agisse de la recherche scientifique avec les bases des Terres australes abritant quelque deux cents personnes et le projet de station permanente Concordia au dôme C sur le continent antarctique dont l'achèvement est prévu pour le printemps 2003, de la pêche dans une zone économique exclusive de plus de 1,8 million de kilomètres carrés aux ressources halieutiques importantes et convoitées, ou de programmes stratégiques en matière de prévisions météorologiques (Météo France), de surveillance de l'application du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (C.E.A.) ou de l'observation satellitaire (C.N.E.S.).

Rappelons que le **groupe d'études sénatorial** sur l'Arctique, l'Antarctique et les Terres australes, présidé par M. Lucien Lanier, a entendu, le 9 juin 1999, Mme Brigitte Girardin, administrateur supérieur des Terres

¹ Voir annexe 2.

australes et antarctiques françaises qui, après avoir présenté le territoire, a souligné les problèmes rencontrés en matière de lutte contre la pêche illicite, a indiqué que le Gouvernement avait mis à l'étude une réforme du pavillon Kerguelen et a regretté que les moyens budgétaires alloués au territoire ne permette pas d'assurer correctement l'entretien des bases scientifiques construites dans les années 1950 et ne répondant plus aux normes de sécurité.

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

Votre commission des Lois procède traditionnellement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, à un examen détaillé de l'application des lois relevant de sa compétence au fond concernant ces quatre collectivités d'outre-mer, tout en faisant le point des réformes législatives annoncées et des évolutions du régime d'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne.

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

En 1996, une **loi portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer** (loi n° 96-609 du 5 juillet 1996) a procédé à une vaste actualisation du droit applicable outre-mer. Cette loi ne reste cependant que partiellement appliquée : treize décrets ont été publiés au rythme de deux en 1996, cinq en 1997, cinq en 1998 et un seul depuis le début de l'année 1999. Quatre décrets doivent encore être pris.

En 1998, dans la perspective de poursuivre cette modernisation du droit applicable outre-mer, le Parlement a autorisé le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnances. Le champ très large de cette habilitation ne visait pas moins de dix-sept matières. En vertu de cette **loi d'habilitation n° 98-145 du 6 mars 1998**, **vingt ordonnances** ont ainsi été prises et publiées au Journal Officiel en quatre salves successives entre le mois de juin et le mois de septembre 1998. Ces ordonnances ont donné lieu à **quatre projets de loi de ratification** renvoyés respectivement, en fonction des domaines concernés, à la commission des Lois, à la commission des Affaires économiques, à la commission des Affaires sociales et à la commission des Finances, aux fins d'un examen technique approfondi. Ces projets de loi de ratification ont été examinés en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 juin 1999 et au Sénat le 24 novembre dernier, trois d'entre eux restant à ce jour en navette.

Plusieurs textes réglementaires d'application de dispositions incluses dans ces ordonnances ont d'ores et déjà été publiés.

En 1999, une **nouvelle loi d'habilitation** devant permettre au Gouvernement de prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer a été adoptée, la loi n° 99-899 du 25 octobre 1999. Le champ de l'habilitation est à nouveau très vaste puisque l'article 1er comporte une énumération de douze rubriques.

Si votre commission des Lois se félicite des progrès normatifs ainsi réalisés en faveur de nos concitoyens de l'outre-mer et permettant d'assurer un meilleur respect du principe d'égalité devant la loi, elle tient à souligner que la procédure des ordonnances ne contribue pas à améliorer la lisibilité du droit applicable outre-mer qui constitue d'ores et déjà un véritable maquis juridique, aucun recueil ne présentant les textes consolidés. Toute recherche du droit applicable constitue un parcours d'initié. En outre, le délai relativement important (un an à dix-huit mois pour le dernier train de vingt ordonnances) qui s'écoule souvent entre l'entrée en vigueur des ordonnances, d'une portée juridique alors simplement réglementaire, et leur ratification qui leur confère valeur législative, introduit la confusion dans la hiérarchie des normes, des dispositions destinées à devenir la loi pouvant faire l'objet de contentieux devant le juge administratif.

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la **Nouvelle-Calédonie**, le Parlement a adopté **deux lois, l'une organique, l'autre ordinaire** la complétant, pour adapter le statut de cette collectivité. Ces deux lois (n° 99-209 et n° 99-210) **du 19 mars 1999** ne sont à ce jour que partiellement appliquées. Concernant la loi organique, six décrets sont intervenus :

- le décret en Conseil d'État n° 99-250 du 31 mars 1999 relatif aux élections au congrès et aux assemblées de province ;

- le décret n° 99-251 du 31 mars 1999 portant convocation des électeurs en vue de procéder à l'élection des membres du congrès et des assemblées de province ;

- le décret n° 99-252 du 31 mars 1999 portant création d'un traitement automatisé nécessaire à la tenue d'un fichier général des électeurs inscrits en Nouvelle-Calédonie ;

- le décret n° 99-458 du 3 juin 1999 modifiant le décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social ;

- le décret en Conseil d'État n° 98-821 du 17 septembre 1999 pris pour l'application de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie et modifiant le

code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État ;

- le décret n° 99-842 du 27 septembre 1999 relatif à la promulgation des lois du pays en Nouvelle-Calédonie.

Vingt-sept décrets restent encore à prendre pour l'application de la loi organique, dont la plupart devraient être publiés avant la fin de l'année. six d'entre eux ont d'ores et déjà été transmis au Conseil d'État.

En ce qui concerne la loi ordinaire complétant la loi organique, hormis les mesures relatives à l'organisation des élections au congrès et aux assemblées de province, seul l'article 34 fixant le régime du droit d'asile a fait l'objet d'un décret d'application (décret en Conseil d'État n° 99-511 du 21 juin 1999). Cinq articles de cette loi prévoient l'intervention d'un décret pour leur mise en œuvre.

B. LES RÉFORMES ENVISAGÉES ET LES TRAVAUX DE CODIFICATION

Le calendrier législatif concernant les territoires d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie pour 2000 devrait être chargé.

Le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, fixant le nouveau statut de la Polynésie française qui ne sera plus un territoire d'outre-mer mais un pays d'outre-mer et à précisant la définition du corps électoral calédonien admis à participer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province, adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat sera **soumis au congrès de Parlement le 24 janvier prochain**.

Après son adoption définitive et **pour sa mise en œuvre**, sera présentée au Parlement une réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française de 1996 sous la forme d'un **projet de loi organique** et d'un **projet de loi ordinaire**. Il est prévu que ces projets de textes intègrent les dispositions figurant dans les projets de loi organique et simple relatifs au régime communal applicable en Polynésie française qui ont été déposés sur le bureau du Sénat en mai 1998 sans que le Gouvernement ne les inscrive à l'ordre du jour. Le Gouvernement a indiqué son souhait de voir aboutir cette réforme statutaire avant la fin de l'année 2000.

Une **proposition de loi organique tendant à rééquilibrer la répartition des sièges au sein de l'Assemblée de la Polynésie française** pour tenir compte de l'évolution démographique constatée dans les cinq

circonscriptions électorales (Iles-du-Vent, Iles-Sous-le-Vent, Iles Australes, Iles Tuamotu et Gambier et Iles Marquises) depuis une quinzaine d'années a été examinée par le Sénat le 23 novembre dernier. Votre commission des Lois souligne l'urgence à poursuivre la navette sur ce texte afin que son adoption puisse intervenir dans un délai raisonnable eu égard à la date de la prochaine échéance électorale, soit mai 2001.

Enfin, les ordonnances qui seront prises sur le fondement de la nouvelle loi d'habilitation du 25 octobre 1999 précitée devraient donner lieu à une nouvelle série de projets de loi de ratification.

Concernant **les travaux de codification** des textes applicables outre-mer, tâche complexe à laquelle s'attellent depuis 1997 trois rapporteurs spécifiquement désignés de la commission supérieure de codification, les progrès sont lents. L'outre-mer subit en effet le contrecoup du ralentissement général de l'activité de codification. Quatre projets de codes contenant une partie consacrée aux territoires d'outre-mer restent ainsi en instance sur le bureau du Parlement (communication et cinéma, éducation, environnement, commerce). Le projet de code de justice administrative a été déposé devant le Conseil d'État. Afin de surmonter les difficultés aboutissant à repousser *sine die* l'examen de ces codes par le Parlement, le Gouvernement a obtenu du Parlement une habilitation à procéder par voie d'ordonnances, laquelle fait actuellement l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel.

Les autres projets à court terme de la commission supérieure de codification concernent la codification dans le livre V du code électoral des dispositions relatives aux élections des députés, des sénateurs, des conseillers municipaux et des membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna, les dispositions réglementaires du code des juridictions financières et un décret relatif au code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

C. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE DANS LEURS LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ne font pas partie de l'Union européenne. Ils y sont associés. Les objectifs et les moyens de cette association sont définis par les dispositions de la **quatrième partie du Traité de Rome**. Des décisions successives du Conseil, dites "décisions d'association", précisent et mettent en œuvre ce régime, caractérisé par une coopération commerciale avec libre accès des produits originaires des PTOM au marché communautaire, une coopération financière reposant en particulier sur le Fonds européen de développement (FED) ainsi que la mise en œuvre

réciproque des principes de libre établissement et de libre prestation de services.

S'applique actuellement **jusqu'au 28 février 2000 la décision d'association du 25 juillet 1991**, qui a fait l'objet d'une révision à mi-parcours en novembre 1997, après plusieurs années de négociations. Cette révision a essentiellement apporté des modifications au régime d'accès de certains produits au marché communautaire et procédé à la répartition du 8^{ème} FED.

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, et à l'initiative de la France, les chefs d'État et de Gouvernement ont adopté à Amsterdam, le 17 juin 1997, une déclaration relative au régime d'association des PTOM à l'Union européenne devant être annexée au Traité. Cette déclaration reconnaît l'inadéquation de ce régime aux enjeux de développement des PTOM et invite le Conseil à le réexaminer et à le réformer en profondeur d'ici 1999, sur proposition de la Commission, dans un triple objectif : promouvoir plus efficacement le développement économique et social des PTOM ; approfondir les relations économiques entre les PTOM et l'Union européenne et mieux prendre en compte leur diversité et leur spécificité, y compris en ce qui concerne la liberté d'établissement. Il est enfin demandé une amélioration de l'efficacité de l'instrument financier bénéficiant aux PTOM.

Cette refonte devrait intervenir à l'occasion du renouvellement de la décision d'association qui arrive à expiration à la fin du mois de février prochain.

Les PTOM français étant demandeurs d'une modernisation de leur mode de relations avec l'Union européenne, **le Gouvernement français a déposé au début de l'année 1997 un mémorandum** à la Commission européenne développant ses propositions, essentiellement l'élaboration d'un programme de développement économique et social par État membre concerné et la création d'un fonds spécifique aux PTOM, distinct du FED.

Par ailleurs, **les conséquences des évolutions institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française devront être examinées, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre du droit d'établissement des ressortissants communautaires.**

Les **29 et 30 avril 1999**, la Commission a présenté, lors d'une rencontre Union européenne - PTOM, une **communication** intitulée « Réflexions sur le statut des PTOM associés à la Communauté européenne et orientation PTOM 2000 ». Cette communication présente les pistes d'orientation en vue d'une nouvelle décision d'association à compter de mars 2000. Elle est inspirée par deux préoccupations principales, s'adapter à la grande diversité des PTOM et affirmer la solidarité de l'Union dans son ensemble, et s'articule autour de trois thèmes principaux : le régime

commercial où un choix doit s'effectuer entre le statu quo et l'intégration de chaque PTOM dans un environnement économique régional ; l'instrument financier, où l'alternative proposée serait de s'orienter soit vers un FED rénové, soit vers un fonds spécifique PTOM ; le droit d'établissement, pour lequel la Commission serait prête à accepter des dispositions spécifiques pour tel ou tel PTOM.

Enfin, sur le plan financier, le Conseil européen a décidé en juin 1995 du montant du 8^{ème} FED (1996-2000). Celui-ci est de 165 millions d'euros pour les PTOM. A l'issue des négociations relatives à la révision à mi-parcours de la décision d'association, la France a obtenu une enveloppe de 50,3 millions d'euros, soit 25 % d'augmentation par rapport au 7^{ème} FED. Les PTOM français se sont vus allouer respectivement : 14,1 million d'euros pour la Polynésie française, 15,8 pour la Nouvelle-Calédonie, 6,4 pour Wallis-et-Futuna, 10 pour Mayotte et 4 pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

*

* *

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

ANNEXES

- **ANNEXE 1 : Loi du pays n° 99-001 du 19 octobre 1999 relative au dispositif conventionnel entre certains professionnels de santé et les organismes de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie**
- **ANNEXE 2 : Extrait du *Journal Officiel* des Terres Australes et Antarctiques Françaises (n° 1, janvier-février-mars 1999)**

ANNEXE 1

**Loi du pays n° 99-001 du 19 octobre 1999
relative au dispositif conventionnel entre certains professionnels de
santé et les organismes de protection sociale
de la Nouvelle-Calédonie**

ANNEXE 2

**Extrait du *Journal Officiel*
des Terres Australes et Antarctiques Françaises
(n° 1, janvier-février-mars 1999)**