

I.G.F.

88 - 301

COPIÉ

C.G. G.R.E.F.

88 - 180

Propriété de la délégation JPR-NC

RAPPORT

**relatif à la politique foncière menée en Nouvelle-Calédonie
et à la situation de l'Agence de développement rural
et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.)**

Philippe LACARRIERE,
Inspecteur général des Finances

Jean COTHENET,
Ingénieur général du G.R.E.F.

François ASSELINRAU,
Inspecteur des Finances

31 décembre 1988

SOMMAIRE DU RAPPORT

	<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE I</u> - LA SITUATION DE L'AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL ET L'AMENAGEMENT FONCIER (A.D.R.A.F.).....	7
<u>1 - LES ACTIVITES DE L'A.D.R.A.F.</u>.....	8
a/ Un conseil d'administration largement dépossédé de ses pouvoirs.....	8
b/ Des mécanismes d'acquisition et d'attribution de terres insuffisamment contrôlés.....	9
<u>2 - LA GESTION INTERNE DE L'A.D.R.A.F.</u>.....	16
a/ Une gestion manquant de rigueur.....	16
b/ Des agissements anormaux.....	16
 <u>CHAPITRE II</u> - LA POLITIQUE FONCIERE ET LA REDISTRIBUTION DES TERRES	19
<u>1 - RAPPEL DE LA POLITIQUE MENEES JUSQU'ICI</u>.....	20
a/ L'action directe du Territoire (1978-1982).....	22
b/ L'Office foncier (1982-1986).....	22
c/ L'agence de développement rural et d'aménage- ment foncier (depuis 1986).....	24
<u>2 - CONSTAT DE LA SITUATION ACTUELLE</u>.....	26
a/ Situation sur le terrain.....	26
b/ Résultats d'ensemble de la réforme foncière.....	27

.../...

	<u>Pages</u>
3 - <u>REFLEXIONS POUR L'AVENIR</u>.....	31
a/ Nature de la revendication canaque.....	31
b/ Mode d'attribution des terres transférées.....	32
c/ Une priorité : le réexamen du "stock foncier" que détient actuellement l'A.D.R.A.F.....	34
d/ Situation foncière dans d'autres pays du Paci- fique Sud.....	35
4 - <u>PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE FONCIERE EN NOU- VELLE-CALEDONIE</u>.....	36
a/ <u>Première orientation</u> : satisfaire la revendica- tion foncière en rétrocédant la nue-propiété des terres aux Mélanésiens.....	37
b/ <u>Deuxième orientation</u> : redistribuer les terres en orientant l'agriculture mélanésienne vers l'économie de marché.....	40
c/ Combinaison des deux orientations proposées.....	43
<u>CHAPITRE III - L'ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL</u>.....	46
1 - <u>CARACTERISTIQUES DE L'ECONOMIE RURALE DE LA NOU- VELLE-CALEDONIE</u>.....	47
a/ Les secteurs de production.....	47
b/ Atouts et handicaps du Territoire.....	48
2 - <u>PROGRAMMES ACTUELS DE DEVELOPPEMENT RURAL</u>.....	49
a/ L'action de l'O.C.E.F. en matière de viande viande bovine et porcine et de pommes de terre...	49
b/ Les opérations agricoles actuellement confiées à l'A.D.R.A.F. : café, fruits, cerfs.....	50
c/ Aperçu sur les autres productions.....	52
d/ La mise en valeur forestière.....	54
e/ La mise en valeur de la mer.....	55
f/ Autres actions confiées à l'A.D.R.A.F.....	55

.../...

	<u>Pages</u>
3 - RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR.....	57
a/ Ouvrir un large choix de formules juridiques pour l'exploitation agricole.....	57
b/ Développer la formation et la vulgarisation.....	58
c/ Simplifier le financement des projets.....	59
d/ Elargir les débouchés : nécessité d'une pla- nification agricole d'ensemble.....	60
e/ Impliquer davantage les communes dans le développement rural.....	61
f/ Réformer les structures chargées du dévelop- pement rural.....	63
 <u>CHAPITRE IV - LA REORGANISATION DE L'A.D.R.A.F.....</u>	 65
1 - <u>PRINCIPES.....</u>	66
a/ S'adapter au nouveau cadre institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.....	66
b/ Associer les Mélanésiens aux responsabilités à l'intérieur de l'A.D.R.A.F.....	67
c/ Garantir une instruction complète et impartiale des dossiers.....	67
2 - <u>PROPOSITIONS.....</u>	68
a/ Le conseil d'administration.....	68
b/ La direction.....	68
c/ Le Commissaire du Gouvernement et le Contrôleur financier.....	69
d/ Les organes décentralisés au niveau des Provin- ces.....	69
e/ La procédure d'instruction des acquisitions et des rétrocessions.....	70
f/ L'action de développement rural.....	71
 <u>CONCLUSION.....</u>	 73
 <u>ANNEXES.....</u>	 76

Paris, le 31 décembre 1988

Par lettre du 22 septembre 1988, reproduite en Annexe I, les Ministres chargés de l'Economie, des Finances et du Budget, de l'Agriculture et de la Forêt et des Départements et Territoires d'Outre-Mer ont confié aux rapporteurs soussignés "une mission d'évaluation et de proposition" concernant la politique foncière menée en Nouvelle-Calédonie et la situation de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.), créée en 1986.

La mission devait débiter par une vérification de l'A.D.R.A.F., opérée dans le cadre des pouvoirs normalement dévolus à l'Inspection Générale des Finances. Il était demandé d'apporter des réponses aux trois questions suivantes :

- 1°/ Dans quelles conditions l'A.D.R.A.F. a-t-elle mis en oeuvre la mission qui lui était confiée ?
- 2°/ Compte tenu de l'expérience du passé, quelles recommandations peut-on formuler quant à la politique de réforme foncière et de développement rural à mener en Nouvelle-Calédonie pendant les prochaines années ?
- 3°/ Comment adapter les structures et les moyens en place en Nouvelle-Calédonie à la nouvelle organisation du Territoire, et en particulier à la mise en place de Provinces recevant compétence en matière de réforme foncière ?

La mission s'est déroulée, tant en Nouvelle-Calédonie qu'à Paris, du 20 septembre au 10 décembre 1988. Les enquêteurs ont rencontré en Nouvelle-Calédonie un grand nombre de personnalités, politiques, administratives, professionnelles et religieuses, dont la liste est donnée en Annexe II. Ils ont effectué plusieurs déplacements à l'intérieur du Territoire, qui leur ont permis de parcourir toutes les régions de celui-ci (sauf les îles Loyauté) et de s'entretenir avec de nombreux maires, dirigeants professionnels et responsables coutumiers et claniques.

La mission a comporté, de la part de l'un des enquêteurs, des déplacements aux îles Fidji et en Nouvelle-Zélande, en vue d'étudier la situation des terres et la politique foncière dans ces deux Etats. La liste des personnalités qu'il a rencontrées dans ces deux pays figure en Annexe III.

.../...

Le problème foncier - celui des terres rurales - est apparu comme un élément central des difficultés qui marquent la situation actuelle de la Nouvelle-Calédonie, et qui se rencontrent dans de nombreux pays du Pacifique Sud. Deux systèmes juridiques, pour ne pas dire deux états d'esprit, se heurtent sur le Territoire, car le droit civil commun appliqué en matière immobilière en Nouvelle-Calédonie est, dans son inspiration, radicalement contraire au droit coutumier non écrit qui fait partie de la tradition mélanésienne. Vouloir régler brutalement un problème aussi complexe conduirait vite à la désorganisation d'une économie agricole encore peu développée. L'action foncière à mener doit s'exercer dans le temps et s'accompagner de précautions de toutes natures tendant à ne pas péjorer la compétitivité économique du Territoire : mais elle est, plus que jamais, nécessaire, pour corriger les excès et les déséquilibres de l'histoire.

L'enquête menée trouvait ses limites dans le laps de temps imparti pour son exécution. Sous cette réserve, elle a permis d'étudier :

- la situation de l'A.D.R.A.F. (grâce à la vérification conduite par M. ASSELINEAU, inspecteur des Finances) ;
- la politique foncière et la redistribution des terres ;
- les actions de développement rural ;
- la réorganisation de l'A.D.R.A.F..

A chacun de ces points est consacré un chapitre du Rapport.

L'Annexe IV comporte une carte de la Nouvelle-Calédonie. L'Annexe V reproduit un certain nombre de tableaux statistiques concernant la population et l'économie du Territoire.

*

* *

CHAPITRE I

**LA SITUATION DE L'AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL
ET L'AMENAGEMENT FONCIER (A.D.R.A.F.)**

L'Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (A.D.R.A.F.) a fait l'objet, en Octobre et Novembre 1988, d'une vérification conduite par M. François ASSELINEAU, inspecteur des Finances, dans le cadre des pouvoirs d'enquête normalement dévolus à l'Inspection Générale des Finances à l'égard d'un établissement public recevant des subventions de l'Etat. Les résultats de cette vérification sont consignés dans le rapport particulier établi par M. ASSELINEAU et remis à Monsieur le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget.

Les principales conclusions de la vérification sont résumées ci-dessous. Elles concernent tant les activités de l'A.D.R.A.F. que sa gestion interne.

*

* *

.../...

1 - LES ACTIVITES DE L'A.D.R.A.F.

L'Agence a fonctionné, de 1986 à 1988, sans que son Conseil d'administration joue le rôle qui lui est normalement dévolu. Par ailleurs de nombreuses irrégularités ont marqué les mécanismes d'acquisition et d'attribution de terres.

a/ Un Conseil d'administration largement dépossédé de ses pouvoirs

Le Conseil d'administration de l'Agence n'a pas été mis en état de fonctionner dans des conditions lui permettant de remplir sa mission de contrôle des activités de l'établissement public. Les principales remarques que l'on peut faire à cet égard sont les suivantes :

- L'information des administrateurs, concernant en particulier les acquisitions et les rétrocessions de terres soumises à l'approbation du Conseil, était inégale : certains administrateurs étaient conviés à une réunion préalable baptisée "pré-Conseil", au cours de laquelle étaient préparées les principales décisions à prendre ; les autres membres, ne participant pas à ces réunions, devaient se contenter des fiches de présentation des projets d'acquisition et de rétrocession adressées par la Direction de l'Agence, et fréquemment reçues seulement l'avant-veille ou la veille de la séance du Conseil d'administration, parfois le jour même de celle-ci.
- Encore l'ordre du jour pouvait-il être modifié au dernier moment : lors d'une réunion comportant un ordre du jour chargé (plus de 150 dossiers d'acquisition et de rétrocession), 54 dossiers supplémentaires d'attribution ont été rajoutés en séance. Il a été accordé une suspension de séance d'une heure pour permettre aux administrateurs d'étudier les nouveaux dossiers (soit un peu plus d'une minute par affaire).
- Chaque dossier soumis au Conseil ne comportait qu'un nom, celui du vendeur ou de l'attributaire proposé par la Direction. Or l'Agence a reçu en moyenne six demandes pour chaque décision d'attribution qu'il fallait prendre : la liste des postulants que la Direction proposait d'écarter n'était pas communiquée aux administrateurs, non plus que les raisons conduisant à sélectionner celui qu'elle avait retenu. L'insuffisance d'informations et l'absence de choix ouverts aux administrateurs expliquent que, sauf dans le cas où le projet traité était notoirement connu, ceux-ci ignoraient si le terrain en cause faisait l'objet de litiges ou de revendications coutumières concurrentes de la demande examinée.
- Un autre élément important n'a presque jamais figuré dans les dossiers d'acquisition soumis au Conseil d'administration : il s'agit de l'évaluation de la valeur des propriétés faite par le Service des Domaines. S'agissant de l'emploi de fonds publics, cet élément d'information (car l'établissement était, bien entendu, libre de s'écarter éventuellement de cette valeur) aurait dû systématiquement être recueilli avant chaque décision, comme cela est maintenant obligatoire en Métropole.

.../...

Ces différentes constatations montrent que l'information du conseil d'administration était insuffisante. Quant au contrôleur du Territoire et à l'agent comptable de l'établissement, privés d'éléments d'appréciation importants pour l'accomplissement de leur mission, ils ne sont guère intervenus dans le processus des décisions.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que, sur 140 propositions d'acquisition de terres qui lui ont été présentées, 139 aient été adoptées par le Conseil d'administration, dont 116 sans discussion.

S'agissant des attributions de terres, sur 424 propositions faites (concernant non seulement des propriétés rurales, mais aussi des maisons situées dans des zones urbaines, ce qui rend ces chiffres non comparables à ceux cités au chapitre II), 397 ont été adoptées par le Conseil d'administration, dont 390 sans discussion.

b/ Des mécanismes d'acquisition et d'attribution de terres insuffisamment contrôlés

La procédure retenue par l'Agence pour l'achat et la rétrocession des terres donnait en principe toutes les garanties nécessaires. Les achats devaient être opérés en fonction de l'intérêt intrinsèque du terrain ou bien en vue de régler des problèmes de voisinage difficile avec des clans mélanésiens. Les attributions devaient être liées aux projets de mise en valeur des propriétés, présentés par les différents postulants. L'avancement de la mise en valeur du terrain pouvait entraîner un différé de remboursement et un abattement de 10 % par an sur le prix de cession du terrain, dans la limite d'un maximum de 50 %. Le remboursement du prix de cession de la propriété ne devait commencer qu'à la fin du différé de remboursement et pouvait s'étaler dans le temps sur une période maximale de quinze ans, sans versement d'intérêts.

. Une surévaluation des acquisitions inégalement répartie

Les acquisitions de terrains, comme il a été dit, ont été décidées sans qu'on ait sollicité auparavant l'avis du Service des Domaines. Cet avis n'était demandé qu'a posteriori.

La comparaison des prix décidés par l'A.D.R.A.F. avec les estimations du Service des Domaines fait ressortir, pour les 129 avis parvenus à l'Agence au moment de la vérification, un surcoût moyen de 37,1 %. L'Agence a pris des décisions d'acquisition pour un total de 922,1 millions de Francs C.F.P. (50,1 millions de Francs français) ; ce total ne se serait élevé qu'à 672,6 millions de Francs C.F.P. (37 millions de Francs français) si elle s'en était strictement tenue à l'avis des Domaines.

La surévaluation par rapport à l'estimation des Domaines varie d'ailleurs sensiblement d'une propriété à l'autre : ainsi, sur les 129 acquisitions pour lesquelles l'avis du Service des Domaines est connu, 18 (soit 14 %) ont été décidées à un prix inférieur ou égal à cet avis, 71 (soit 55 %) à un prix compris entre 100 % et 140 % de l'estimation des Domaines et 40 (soit 31 %) ont été décidées à un prix supérieur à 140 % de cette estimation.

.../...

. Des attributions faites sans que le programme de mise en valeur ait été arrêté

Il a été constaté que, suivant la procédure appliquée, les attributions étaient décidées avant que le programme de mise en valeur n'ait été élaboré. Ainsi, contrairement à ce qui avait été prévu, il n'existait pas de lien direct entre la décision d'attribution et les choix faits en ce qui concerne la mise en valeur de la terre. Il n'y a pas eu de réelle mise en concurrence des projets de mise en valeur pour le choix de l'attributaire. Ces choix ont été faits sur la base de critères qui n'ont pas été élucidés.

. Une instruction insuffisante des dossiers

Plusieurs exemples montrent le caractère insuffisant de l'instruction des affaires foncières : attribution de terres à une société "en cours de formation", toujours inexistante juridiquement un an après ; attribution de propriétés destinées à l'élevage du porc, situées dans une zone où une telle activité est interdite par le plan d'urbanisme et d'hygiène ; partage d'une propriété en deux lots distincts, la limite des deux lots passant malencontreusement au milieu de la maison d'habitation ; attribution faite à une personne affirmant ne pas désirer une telle décision.

. Refus de tenir compte de la revendication mélanésienne

On ne trouve que très rarement mention, dans les dossiers de rétrocession de terres, de la revendication coutumière ayant pu se déclarer sur les propriétés en voie d'attribution : cette revendication est, de manière générale, ignorée, et le problème qu'elle pose n'est pratiquement pas évoqué dans les débats du Conseil d'administration. A deux exceptions près, d'ailleurs, aucune attribution de terres n'a été faite à des clans. Parfois même, les attributaires individuels mélanésiens choisis par l'Agence n'appartenaient pas aux tribus revendicatrices de la terre concernée et n'y avaient aucun droit au regard de la coutume.

Cette politique de dénégation du problème foncier a créé des situations conflictuelles. Dans certains cas les attributaires, constatant la situation réelle sur le terrain, ont finalement renoncé à l'attribution dont ils avaient bénéficié : sur les 313 attributions décidées par l'A.D.R.A.F. (en dehors des villas de Népoui), 28 renonciations avaient été enregistrées au 31 octobre 1988. 83 autres attributions posaient des problèmes sur le terrain.

. Des attributions inéquitables

Sans aller jusqu'à réserver à la population mélanésienne la totalité des terres à rétrocéder, comme cela avait été fait par l'Office foncier, les Hauts-Commissaires successifs avaient demandé à l'Agence d'attribuer les terres aux communautés ethniques de la Nouvelle-Calédonie en proportion de leur population respective.

.../...

Cet objectif n'a pas été rempli, ainsi qu'il résulte du tableau des décisions d'attribution ci-dessous :

	Pourcentage approximatif dans la population totale (recensement 1983)	Pourcentage parmi les attributaires de l'A.D.R.A.F.
- Européens	37 %	51,9 %
- Mélanésiens	43 %	32,4 %
- Wallisiens	8 %	10,2 %
- Divers	12 %	5,5 %*

* y compris les Sociétés.

Une répartition des terres plus favorable à la population mélanésienne était pourtant réalisable, puisque l'Agence a reçu 717 demandes émanant de Mélanésiens, pour n'en satisfaire finalement que 136 (ces chiffres incluent des propriétés urbaines et sont donc non comparables à ceux du chapitre II).

L'un des buts que s'était assignés l'A.D.R.A.F. consistait à favoriser l'installation à la terre de jeunes agriculteurs. Or cet objectif s'est trouvé bien davantage rempli pour les Européens que pour les Mélanésiens : alors que 58,6 % des attributaires européens avaient moins de 35 ans, cette proportion tombe à 31,3 % chez les attributaires canaques.

Une autre inégalité entre les deux communautés concerne la superficie moyenne cédée :

	Superficie moyenne attribuée par bénéficiaire
- Attributaire européen.....	128,07 ha
- Attributaire mélanésien.....	99,80 ha
- Attributaire wallisien.....	1,59 ha
- Attributaire divers.....	74,84 ha.

Dans les grandes propriétés acquises et réparties par l'A.D.R.A.F., les parcelles cédées à des Mélanésiens sont en majorité situées le plus loin de la route et de la mer ; la qualité des terres y est souvent moins bonne.

Enfin, alors que 581 Mélanésiens demandeurs n'ont pas pu accéder à la propriété, on relève que 23 attributaires européens de l'Agence - hors des villas de Népoui - étaient déjà propriétaires de terrains, qu'ils ont conservés parallèlement. Ces 23 attributaires, qui détenaient déjà ensemble 4 488 hectares (soit 195 ha chacun en moyenne), ont reçu 3 951 hectares supplémentaires (soit 171 ha chacun en moyenne).

.../...

Trente-quatre attributaires de l'A.D.R.A.F. - non compris les bénéficiaires de villas de Népoui - ne sont pas nés en Nouvelle-Calédonie. Environ 70 attributaires sont des personnes ayant un emploi sûr (notamment fonctionnaires, employés municipaux, employés de la S.L.N.).

. Implication de l'A.D.R.A.F. dans des transactions de nature privée

Par le jeu du mécanisme d'incitation à la mise en valeur, les modalités d'attribution d'une terre pouvaient se révéler très avantageuses : l'intermédiation de l'A.D.R.A.F. revenait en effet à faire prendre en charge par les fonds publics jusqu'à 50 % du prix d'achat de la propriété, auxquels pouvait s'ajouter (pour les terrains acquis par l'Office foncier) une dépréciation allant jusqu'à 30 %, sans parler des délais très larges et sans intérêt accordés pour les remboursements.

Ces dispositions favorables, dont le coût pour les finances publiques pouvait être élevé, n'auraient dû s'appliquer qu'avec une grande vigilance. En particulier, il convenait d'éliminer strictement toute intervention de l'Agence dans des transactions de nature privée, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'un accord préalable entre le vendeur et l'acheteur ou bien lorsqu'un lien de parenté existait entre l'un et l'autre. Telle était bien d'ailleurs la règle qu'avait posée le Conseil d'administration de l'A.D.R.A.F..

Cependant les principes ainsi affichés n'ont pas été respectés et un nombre croissant d'acquisitions sous clause suspensive ont été enregistrées, ainsi que des rétrocessions conformes à cette clause ou à la demande du vendeur. Au premier Conseil d'administration de l'Agence, une offre de vente s'accompagnait de la demande de faire attribuer la terre en question à une certaine personne. Le nombre de cas de ce genre s'élevait à quinze lors du Conseil tenu le 2 février 1988 : quatorze de ces demandes ont reçu satisfaction et les propriétés correspondantes ont été rétrocédées à l'acheteur choisi avec les avantages de délai et d'abattement qui s'appliquaient généralement lors des interventions de l'A.D.R.A.F..

Au total, 27 propriétés ont été acquises et rétrocédées à un acheteur choisi par le vendeur.

. Inconséquence des plans de mise en valeur des terres attribuées

Les protocoles de mise en valeur des terres attribuées, conclus entre l'Agence et les attributaires, ne semblent pas avoir été étudiés avec tout le soin nécessaire.

Ainsi, sur 370 projets de mise en valeur concernant 340 attributions, 170 concernaient l'élevage bovin et comportaient une clause par laquelle l'A.D.R.A.F. s'obligeait à aider l'attributaire à constituer son troupeau en lui cédant un nombre de bovins déterminé pendant la durée du protocole.

Ces protocoles ont été signés sans qu'une étude prospective ait été faite en vue de prévoir le nombre total de bovins qu'il faudra abattre en période de croisière et l'effet de cette production supplémentaire sur le marché et sur les capacités d'abattage et de commercialisation de la Nouvelle-Calédonie. Quant à l'engagement propre de l'Agence, tendant à céder chaque année un certain nombre de bovins aux attributaires, le conseil d'administration du 23 février 1987 a rejeté le projet de création d'un troupeau-souche qui aurait permis d'exécuter cette clause de protocole.

On peut donc prévoir un déficit de bovins par rapport aux besoins de l'Agence, que l'on peut estimer à 2 750 têtes en 1991 représentant 165 millions de Francs CFP (soit 9,1 millions de Francs français). Naturellement l'incapacité éventuelle de l'A.D.R.A.F. à livrer le nombre de têtes prévues permettrait à l'attributaire de ne pas régler son dû ou de ne plus respecter le protocole de mise en valeur.

. Un mécanisme incitatif générateur de difficultés financières

Les achats de terres, non immédiatement suivis de revente, ont été à l'origine de la création d'un "stock foncier" supplémentaire, qu'il a fallu financer. En outre, l'application de coefficients de dépréciation, d'abattements, de différés et de délais de remboursement, ne pouvait qu'accroître les besoins financiers de l'A.D.R.A.F.

L'équipe dirigeante de l'Agence ne paraît pas avoir perçu la nécessité de rendre compatibles le volume de ces besoins financiers et le niveau des ressources disponibles, c'est-à-dire celui des subventions reçues des pouvoirs publics.

- a. D'une part, les modalités d'attribution des terres proposées par la Direction Générale au Conseil d'administration sont restées très généreuses, avec une tendance à l'être de plus en plus, ainsi que le montre le tableau suivant :

.../...

Modalités proposées pour des attributions décidées lors des conseils d'administrations des :	26/03/1987	30/06/1987	27/11/1987	2/02/1988	Conseil exécutif du du 12/07/1988	TOTAL
Pourcentage des dépréciations maximales au taux de 30 % par rapport au total des dépréciations :	20 %	10 %	33 %	29 %	50 %	26 %
Pourcentage des abattements de 50 % (et des différés de cinq ans correspondants) par rapport au total des attributions :	34 %	41 %	55 %	56 %	56 %	52 %
Pourcentage des durées de remboursement de quinze ans par rapport au total des attributions :	8 %	17 %	18 %	19 %	43 %	19 %

Au total, sur 313 attributions de propriétés rurales, seules cinq n'ont bénéficié ni d'abattement, ni de différés de remboursement, et parmi ces cinq attributions, seules deux ont prévu un paiement immédiat (il s'agit de la cession de petites parcelles à des collectivités locales).

La conséquence de ces décisions est que les premiers flux significatifs de recettes provenant des ventes de terrains ne se feront sentir que très progressivement et seulement à partir des années 1990.

D'autre part la Direction de l'Agence ne semble pas avoir intégré l'effet des diverses décisions de dépréciation, d'abattement et de délais de remboursement dans le niveau des recettes qu'elle pouvait prévoir et sur lequel était préparé son Budget.

C'est ainsi que les recettes du Budget de fonctionnement de 1987 se sont élevées à 837,7 millions de Francs C.F.P. (46 millions de Francs français), alors que les recettes prévisionnelles s'élevaient à 1496,5 millions de Francs C.F.P. (82,3 millions de Francs français). La différence est de 658,8 millions de Francs C.F.P. (36 millions de Francs français) ; elle provient pour l'essentiel de l'absence de recettes provenant des ventes de terrains, alors qu'un montant important de ressources

.../...

(environ 550 millions de Francs C.F.P., soit 30,2 millions de Francs français) était attendu de ces ventes. En outre les subventions d'exploitation versées par les pouvoirs publics se sont trouvées réduites par rapport aux prévisions (subvention FIDES ramenée de 601,7 à 516,7 millions de Francs C.F.P. ; subvention FEAD ramenée de 26 à 13 millions de Francs C.F.P.).

La même erreur a été commise en 1988. Le produit attendu des ventes s'élevait à 556,7 millions de Francs C.F.P. (30,6 millions de Francs français) ; mais les recettes réellement encaissées n'atteindront pas 100 millions de Francs C.F.P. (5,5 millions de Francs français), provenant pour partie de cessions de matériel et de cheptel. Cette baisse sensible des recettes encaissées s'est trouvée considérablement aggravée par la réduction des subventions provenant du FIDES (126,2 millions de Francs C.F.P. versés au 30 septembre 1988, soit 6,9 millions de Francs français, contre 714,2 millions de Francs C.F.P. attendus, soit 39,3 millions de Francs français) et du Ministère des D.O.M.-T.O.M. (54,9 millions de Francs C.F.P., soit 3 millions de Francs français, versés à la même date, contre 219,7 millions de Francs C.F.P., soit 12,1 millions de Francs français, attendus).

La baisse brutale des subventions attendues de l'Etat, décidée dès le premier trimestre 1988, semble témoigner de la défiance éprouvée à l'époque par le Ministre des D.O.M.-T.O.M. à l'égard de l'action menée par l'A.D.R.A.F. ou de sa gestion.

La discordance survenue pendant deux années de suite entre les ressources prévues et celles effectivement encaissées par l'Agence a conduit à une crise aiguë de la trésorerie. L'établissement n'a plus été en état de faire face normalement à ses engagements.

- Attribution de terres à un membre du Conseil d'administration, à des agents de l'A.D.R.A.F., à leurs parents. Interventions à caractère électoral ou politique.

L'examen des dossiers, lors de l'enquête de l'Inspection générale des Finances, a conduit à constater que certaines attributions de propriétés étaient fortement contestables :

- une attribution à un membre du Conseil d'administration,
- quatre attributions à des agents de l'établissement public,
- douze attributions à des membres de la famille (conjoint, fils, cousin, neveu) d'agents de l'établissement.

Des éléments concordants laissent penser que d'autres décisions ont été prises sur la base d'interventions à caractère électoral ou politique, sans qu'il ait été possible - sauf dans quelques cas - d'en apporter la preuve formelle.

*

* *

.../...

2 - LA GESTION INTERNE DE L'A.D.R.A.F.

Comme ses interventions, la gestion interne de l'A.D.R.A.F. en 1986-1988 a été marqué par un manque de rigueur et par des agissements anormaux.

a/ Une gestion manquant de rigueur

- La gestion de son personnel par l'A.D.R.A.F. semble largement critiquable. Elle est marquée par un taux de départ élevé, qui a concerné d'abord les anciens agents de l'Office foncier et de l'O.D.I.L., intégrés par l'A.D.R.-A.F. (20 départs sur 57 agents), mais aussi les agents recrutés par l'Agence elle-même depuis 1986 (18 départs sur 68 personnes embauchées). Au total, le taux annuel de rotation du personnel dépasse un agent sur cinq.

Cette situation révèle un manque de confiance du personnel dans l'entreprise et dans sa direction.

D'autres anomalies marquent la gestion du personnel : recrutement et emploi de trois personnes d'une même famille dans un même service ; mise d'un agent à la disposition de la Région Ouest, sans participation financière, ni l'établissement d'un contrat ; majoration indiciaire mal justifiée d'un "chargé de mission" ; niveau de rémunération de l'équipe de direction fortement relevé par rapport à la situation qui existait à l'Office foncier.

- Les dépenses de fonctionnement de l'Agence sont élevées : mise à la disposition du personnel (98 agents permanents) de 53 véhicules de fonction, octroi de bon d'essence, frais de réception importants.

b/ Des agissements anormaux

Il a été constaté une série de comportements anormaux dans le fonctionnement interne de l'A.D.R.A.F..

Traitement inégal des créanciers

Certains fournisseurs ne sont plus payés depuis un an, du fait de la crise financière que traverse l'Agence. Pourtant, d'autres fournisseurs de biens et de services non essentiels à la marche de l'établissement sont réglés dans des délais très brefs.

Par ailleurs, sur ordre de la Direction Générale, le règlement des terres achetées doit être effectué en urgence dès que les fonds sont mis à la disposition de l'Agence ; cette disposition s'exécute au détriment de la masse des créanciers.

.../...

. Païement de travaux surfacturés

Un des marchés de travaux passés par l'Agence et concernant l'aménagement et la peinture d'une villa lui appartenant a fait l'objet d'un règlement d'un montant excessif : en effet une expertise, demandée par la Directeur de l'A.D.R.A.F., a montré que le montant de la facture excédait de 77 % le niveau réel des prestations accomplies. Bien que conforté par une décision du Président du Tribunal de première instance, le Directeur n'a finalement pas tenu compte des résultats de l'expertise et a accepté de payer le montant initial de la facture, sans abattement.

. Cessions incontrôlées de cheptel et de matériel

L'A.D.R.A.F. a été amenée à acheter parfois du matériel et du cheptel se trouvant sur des propriétés acquises. Aucune bête achetée par l'Agence n'a été marquée ou numérotée et le suivi du stock de bétail n'a pas pu être assuré dans des conditions sûres, ce qui alimente des rumeurs concernant des transferts et des cessions irrégulières de bétail.

Le cheptel acquis a été en partie rétrocédé à neuf attributaires. Seul l'un de ceux-ci avait, à la fin de 1988, payé ce cheptel. S'agissant du matériel, seuls deux attributaires sur 24 ont commencé à le régler ; la plupart des cessions de matériel n'ont pas donné lieu à l'établissement de titres de transfert de propriété, ni même de factures.

. Violences dans les locaux de l'A.D.R.A.F.

Le bureau du Directeur de l'établissement a été saccagé dans la soirée du 23 novembre 1987. Le Directeur indique que cet acte a été accompli par un membre du Conseil d'administration et par un de ses collaborateurs directs. Il a fait constater l'état des lieux résultant de l'effraction par un huissier de justice près des tribunaux et la Cour d'Appel de Nouméa, qui a dressé procès-verbal. Mais le Directeur de l'A.D.R.A.F. n'a pas porté plainte.

La raison exacte des violences accomplies n'a pas pu être déterminée. Il n'a pas été possible, notamment, de confirmer ou d'infirmer la rumeur, circulant au sein de l'établissement, selon laquelle elles auraient eu pour objet de faire disparaître des documents compromettants.

*

* *

.../...

D'une manière générale, l'A.D.R.A.F. a été gérée depuis sa création dans des conditions ne correspondant pas au sérieux et à l'impartialité qui marquent normalement l'administration d'un établissement public subventionné par l'Etat. Un grand nombre d'erreurs, de légèretés et d'abus ont été constatés.

Des acquisitions et attributions de terres ont été faites par favoritisme ou sur la base d'interventions à caractère politique ou électoral.

Le conseil d'administration de l'Agence n'a pas joué le rôle de contrôle qui lui revient. Les organes de contrôle extérieur de l'établissement ont eu également - peut-être pour les mêmes raisons - une action modeste.

L'indispensable réorganisation de l'établissement fait l'objet de propositions contenues ci-dessous dans le chapitre IV.

.../...

CHAPITRE II

LA POLITIQUE FONCIERE ET LA REDISTRIBUTION DES TERRES

Peu après la prise de possession de la Nouvelle-Calédonie par la France en 1853, le problème foncier s'est posé : en effet l'Etat recherchait des terrains pour y installer les établissements pénitentiaires qu'il voulait constituer, tandis que la colonisation en développement nécessitait également de espaces disponibles. C'est par un arrêté du 22 janvier 1868 que le Gouverneur GUILLAIN a créé les "réserves" indigènes, terres affectées collectivement aux tribus mélanésiennes et inaliénables. Les "réserves" devaient être gérées par les tribus selon le système coutumier. Mais la colonisation s'étendant, le besoin des terres se fit peu à peu plus pressant et l'arrêté du 3 novembre 1897 autorisait l'administration à s'appropriier les terrains qui lui apparaissaient nécessaires et à cantonner les tribus sur un autre territoire, librement choisi par elles. Les nouveaux territoires ainsi réservés aux Mélanésien étaient en principe délimités sur la base de trois hectares cultivables par tête. Cette pratique, dite du cantonnement, s'est poursuivie pendant le premier quart du vingtième siècle.

C'est contraints et forcés que les Mélanésien, que la coutume rattache étroitement à une terre donnée, celle de leurs ancêtres, refoulés souvent de terres meilleures, obligés de changer - parfois à plusieurs reprises - de zones d'installation, ont subi les migrations qui leur étaient imposées ; aussi n'est-il pas étonnant que le problème foncier se soit trouvé, directement ou indirectement, à l'origine des révoltes canaques, en particulier celle de 1878.

Le renouveau démographique enregistré par la population mélanésienne et l'évolution générale des esprits firent prendre conscience, après la seconde guerre mondiale, du fait que la répartition des terres existant en Nouvelle Calédonie n'était pas satisfaisante, et qu'un effort devait être fait en vue de rééquilibrer cette répartition au profit des Canaques. On a tenté d'abord d'agrandir les "réserves" autochtones, mais si ces "réserves" avaient joué pendant des dizaines d'années un rôle de protection et de sécurisation pour les Canaques, il apparut qu'elles exerçaient trop souvent une influence anesthésiante, empêchant les individus de s'intégrer convenablement dans le circuit économique moderne.

.../...

La revendication des terres par les tribus et clans mélanésiens prend son essor dans les années 1970. A l'origine, une tribu (ou un clan) revendique le tertre où ont été enterrés les ancêtres, ainsi que quelques hectares alentour. La revendication tend avant tout à corriger les décisions de l'administration coloniale ignorant les principes coutumiers et les habitudes familiales. Elle s'appuie aussi, dans un certain nombre de cas, sur l'étroitesse des réserves et sur le besoin de terres pour la culture.

Deux systèmes juridiques différents, pour ne pas dire deux états d'esprit, se trouvent ainsi en concurrence en ce qui concerne le régime des terres agricoles en Nouvelle-Calédonie. Ces terres, acquises à titre individuel par des exploitants, principalement européens, font l'objet dans une proportion croissante d'une revendication collective de la part des clans mélanésiens voisins. Ce conflit engendre une incertitude pour l'avenir qui décourage les investissements et empêche une mise en valeur efficace du potentiel agricole du Territoire.

Le règlement du problème foncier en Nouvelle-Calédonie est apparu progressivement comme une nécessité, voire comme un préalable de son développement économique. On ne peut que comprendre la protestation de la communauté canaque à l'égard des empiètements et des spoliations dont elle a été victime en matière foncière au cours du siècle écoulé : en la privant, sans indemnisation convenable, de ses espaces traditionnels de culture et d'élevage, la colonisation l'a condamnée au sous-développement agricole que l'on observe actuellement. Mais on ne doit pas oublier non plus que les colons européens (ou leurs ancêtres) ont acquis leurs propriétés dans des conditions légales et souvent à l'invitation des autorités : ils se considèrent comme les légitimes propriétaires de leurs terres, et toute solution du problème foncier doit tenir compte de cette situation.

Après avoir rappelé les grandes lignes de l'action foncière menée jusqu'ici et établi un constat de la situation actuelle, des réflexions seront proposées pour l'avenir et des propositions avancées pour la politique foncière future.

1 - RAPPEL DE LA POLITIQUE FONCIERE MENEES JUSQU'ICI

La revendication canaque de terres est accueillie par le gouvernement français à partir de 1978 ; pour y répondre, on s'efforce de donner à la Nouvelle-Calédonie les moyens d'une véritable réforme foncière. En douze ans, trois systèmes différents ont été utilisés dans ce sens :

- l'action directe du Territoire (1978-1982) ;
- l'Office foncier (1982-1986) ;
- l'Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (depuis 1986).

.../...

Le tableau suivant permet de comparer le partage de l'espace rural en Nouvelle-Calédonie en 1978 et en 1988 et d'évaluer ainsi, pour l'ensemble du Territoire, les variations intervenues pendant cette période du fait des actions foncières :

Propriété de l'espace rural en Nouvelle-Calédonie
(Grande-Terre et îles Bélep)

	au 1er janvier 1978 (en ha)	au 12 octobre 1988 (en ha)
- Terres domaniales et zones urbaines	1 146 595	1 134 487
- Terres acquises par l'Office foncier et l'A.D.R.A.F. (non attribuées)	-	66 590
- Propriétés mélanésiennes :	168 770	209 730
dont :		
. "réserves" (1)	(162 770)	(185 832)
. propriétés claniques	-	(9 505)
. propriétés individuelles	(6 000)*	(11 981)**
. propriétés de personnes morales	-	(2 412)
- Propriétés des non-Mélanésiens	381 335	285 893
TOTAL	1 696 700	1 696 700

(d'après le relevé des actes passés par le Service des Domaines)

* Estimation d'après les concessions rurales attribuées.

** D'après les mouvements de terres connus du service des douanes.

(1) Superficie totale des réserves en Nouvelle-Calédonie (îles Loyauté et île des Pins comprises) :

- au 1er janvier 1978 : 372 142 ha ;

- au 12 octobre 1988 : 395 156 ha.

Désaffectation des réserves de la Grande Terre entre 1978 et 1988 : 1 553 ha.

Nota : La superficie des réserves de la Grande-Terre en 1907 était de 119 773 ha.

L'examen du tableau ci-dessus conduit aux constatations suivantes :

- l'effort de réaménagement foncier mené depuis une dizaine d'années au profit de la population canaque (quel que soit le mode d'attribution) n'est pas négligeable : pendant cette période, la superficie globale des terres mises à la disposition de la communauté mélanésienne s'est accrue de 24,3 % ;

.../...

- cependant l'action foncière n'a permis d'affecter chaque année qu'un peu moins de 4 100 hectares de terres, tous régimes juridiques confondus, à la communauté canaque ; cette attribution n'est pas en rapport avec l'importance du problème posé, lequel n'a reçu ainsi qu'un début de solution.
- on observe l'apparition de nouvelles formes d'accès à la propriété terrienne par la population canaque : outre l'agrandissement des réserves, la création de propriétés claniques et l'attribution de terres individuellement à des Canaques sous le régime du droit commun montrent une certaine évolution de la nature du besoin de terres ressenti par cette population, et le souci, pour une partie de celle-ci, de s'intégrer dans le circuit économique moderne ;
- il reste actuellement un important stock foncier à la disposition de l'A.D.R.A.F. (66 590 ha).

a/ L'action directe du Territoire (1978-1982)

L'Etat et le Territoire de la Nouvelle-Calédonie ont conclu le 27 juin 1978 une convention définissant les modalités selon lesquelles le Territoire pourra utiliser les crédits du F.I.D.E.S. en vue d'acquérir des terres destinées à être cédées en pleine propriété à la population mélanésienne, soit pour agrandir les réserves, soit sous forme de cessions claniques, soit à titre individuel, ou bien à être louées dans une perspective de mise en valeur rurale. La loi du 7 janvier 1981 a complété les moyens de la réforme foncière en autorisant le Territoire à exercer le droit de préemption et le droit d'expropriation pour acquérir les terres dont il a besoin.

Les services du Territoire (service des Domaines), appuyés par une mission du Centre National d'aménagement des structures agricoles (C.N.A.S.-E.A.), ont entrepris, sans création d'un organe particulier, un nombre élevé d'acquisitions et de rétrocessions de terres au profit des deux communautés ; l'achèvement des attributions de terres faites au profit des "enfants du pays", parmi lesquels figuraient de nombreux Européens, a coïncidé avec la redistribution de terres en faveur de la population canaque. Les acquisitions ont porté sur 169 propriétés, représentant 37 162 hectares pour un coût de 933,560 millions de F. CFP (51,3 millions de F. français). Les attributions effectivement réalisées (actes passés par le service des Domaines), s'étendant jusqu'à 1988 du fait de la durée de certaines procédures, ont concerné au total 369 parcelles représentant 42 921 hectares.

Cependant, à partir de 1981-1982, est ressenti le besoin d'une accentuation de la réforme foncière.

b/ L'Office foncier (1982-1986)

L'ordonnance n° 82-880 du 15 octobre 1982 "relative à l'aménagement foncier à l'établissement rural et à la reconnaissance des droits coutumiers sur le sol de la Nouvelle-Calédonie" a matérialisé la politique foncière que voulait suivre désormais l'Etat. Cette ordonnance apporte trois éléments nouveaux :

- ainsi que le titre du texte l'indique explicitement, l'Etat reconnaît les droits coutumiers des Mélanésiens sur le sol de la Nouvelle-Calédonie ; un chapitre entier de l'Ordonnance est consacré à la procédure à mettre en oeuvre pour concrétiser ces droits ;

.../...

- l'organe chargé de la procédure en question est une commission foncière communale, présidée par le maire et comprenant un nombre égal de représentants des "groupements de droit particulier local" (G.D.P.L.) et de représentants des propriétaires fonciers et des exploitants ;
- un Office foncier, enfin, est créé, dont la mission est ainsi définie (art. 1er) : "acquérir des terres en vue de les mettre à la disposition... de personnes physiques et morales et de permettre à des groupements relevant du droit particulier local l'exercice de leurs droits fonciers coutumiers". L'Office se substitue à la fois à l'ensemble des services territoriaux et à la mission C.N.A.S.E.A.. Il peut acquérir des terres à l'amiable, ou bien en exerçant un droit de préemption et un droit d'expropriation.

L'exposé des motifs de l'Ordonnance explicite ainsi les raisons de la réforme foncière, dont l'Office va recevoir la responsabilité : "le problème foncier en Nouvelle-Calédonie résulte du partage des terres entre les communautés mélanésiennes et celles issues de la colonisation. Ce partage inégal est mal ressenti... Il faut éviter que cette situation, qui se traduit par des revendications mélanésiennes débouchant sur des occupations de terres, n'aboutisse à un affrontement entre les communautés. Dans ce but, le dispositif proposé reconnaît qu'à des droits établis de type européen peuvent préexister des droits coutumiers d'une autre nature. Cette reconnaissance est un devoir à l'égard de la communauté mélanésienne.

"Le principe de l'Ordonnance est donc de reconnaître les droits particuliers des Mélanésiens, tout en sauvegardant la propriété."

Reprenant les principes et les modalités d'intervention de la mission du C.N.A.S.E.A., l'équipe de l'Office foncier s'est efforcée de donner la dimension nécessaire à l'action de redistribution des terres. L'Office a acquis, en trois ans, 184 propriétés représentant 48 554 hectares, pour un coût global de 1 468 millions de francs CFP (80,7 millions de F. français). Cependant il n'a pu rétrocéder effectivement (actes passés au service des Domaines) que six terrains représentant 2 080 hectares, sous le régime du droit coutumier (cessions claniques), alors qu'il avait en principe décidé l'attribution de 72 parcelles représentant 18 700 hectares.

La véritable raison de l'incapacité de l'Office à opérer un nombre suffisant de rétrocessions n'a pu être discernée avec précision. Une des causes principales des retards réside dans la lenteur de la procédure coutumière d'affectation des terres, dont l'achèvement (avec désignation du clan bénéficiaire) est un préalable bien évidemment indispensable à la passation des actes de transfert de propriété.

.../...

La gestion de l'Office foncier, interrompue en 1986, s'est achevée dans un certain désarroi, car le "gel" des nombreuses procédures d'attribution en cours, appliqué à partir de cette date par l'A.D.R.A.F., a abouti au maintien sur le terrain d'une situation de fait comportant souvent une occupation illégale des terres, réalisée en quelque sorte en anticipation d'une décision de rétrocession prise dans son principe et non encore juridiquement réalisée.

c/ L'agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F)
(depuis 1986)

La loi n° 86-844 du 17 juillet 1986, qui a abrogé l'ordonnance du 15 octobre 1982 ayant créé l'Office foncier, a simultanément institué "un établissement public territorial à caractère industriel et commercial, dénommé Agence de développement rural et d'aménagement foncier, qui a pour mission de promouvoir le développement rural et l'aménagement foncier du Territoire". Les biens, droits et obligations de l'Office foncier et de l'Office de développement des Régions sont transférés à l'A.D.R.A.F..

La mission de la nouvelle Agence est définie à l'article 33 de la loi : l'A.D.R.A.F. "est habilitée à acquérir à l'amiable ou par voie de préemption des terres à vocation agricole, pastorale ou forestière, à procéder à leur aménagement en vue d'une meilleure mise en valeur et à les rétrocéder par voie de cession onéreuse ou gratuite, ou à les donner en jouissance soit sous forme de bail, soit à titre gratuit.

"Cette rétrocession peut être opérée au profit soit de personnes physiques ou morales, soit de groupements de droit particulier local. Ces derniers ont le choix entre l'attribution sous le régime de droit commun et l'attribution sous le régime coutumier."

Le législateur de 1986 a voulu répondre aux préoccupations suivantes :

- donner à l'organisme chargé de l'action foncière une souplesse accrue de gestion, en le constituant sous la forme d'un établissement public du Territoire (et non plus de l'Etat) à caractère industriel et commercial ; lui rattacher la mission de développement rural, assumée jusque-là par l'Office de développement des Régions ;
- effacer l'aspect "réforme foncière" (terme qui n'apparaît d'ailleurs pas dans la loi) au profit de celui d'aménagement foncier, et donc ne plus donner aux Mélanésiens l'exclusivité (ni même la priorité) dans l'attribution des terres ;
- orienter les attributions de terres vers le régime de droit commun plutôt que vers le droit coutumier (cependant la loi prévoit la possibilité d'utiliser l'un ou l'autre de ces deux régimes juridiques).

.../...

L'A.D.R.A.F. a récupéré les terres acquises par l'Office foncier qui n'avaient pas encore été réattribuées, soit 47 240 ha, et a reçu gratuitement du Territoire 7 736 ha qui étaient disponibles ; mais une large partie de ces deux séries de terres se trouvait déjà en voie d'utilisation par transfert à des clans mélanésiens, en cours de procédure. Aussi l'Agence a-t-elle acquis 107 autres propriétés représentant 21 546 ha pour un prix de 818,7 millions de francs CFP (45 millions de F. français).

Désireuse de montrer qu'on pouvait accélérer le mouvement par rapport au rythme constaté sous le régime de l'Office foncier, la Direction de l'A.D.R.A.F. a fait approuver par le conseil d'administration en moins de deux ans (1987-1988) 313 attributions de terres rurales représentant 37 062 ha, auxquelles il faut ajouter 24 nouvelles cessions pour 4 082 hectares décidées par le Conseil exécutif du Territoire le 12 juillet 1988. Mais, malgré le fait que la quasi-totalité des attributions de l'A.D.R.A.F. s'opère à titre individuel, ce qui évite les délais des "palabres", l'Agence a dû constater à son tour la lenteur des procédures nécessaires pour faire exécuter les décisions d'attribution : au 12 octobre 1988, quarante-neuf attributions de terres avaient été menées jusqu'à leur terme (passation des actes par le service des Domaines) pour 9 650 ha.

Ont bénéficié des attributions décidées 169 Européens - soit un peu plus de la moitié du total, - 120 Mélanésiens - soit plus du tiers du total, - 18 Wallisiens et 6 représentants d'autres ethnies.

La politique foncière menée par l'A.D.R.A.F. a rompu nettement avec celle entreprise par l'Office foncier : la quasi-totalité des attributions de terres se sont opérées sous le régime de droit commun ; les Mélanésiens n'ont reçu que le tiers des rétrocessions, les Européens ayant bénéficié de la moitié de celles-ci.

Cette proportion montre que l'objectif initial de l'action foncière entreprise - corriger au profit de la communauté mélanésienne la répartition actuelle des terres en Nouvelle-Calédonie - se trouvait, sinon abandonné, du moins largement estompé dans les préoccupations de l'A.D.R.A.F., davantage orientées vers l'installation de colons (essentiellement européens) en brousse.

S'agissant des terres acquises par l'A.D.R.A.F., la revendication mélanésienne a été délibérément ignorée pour le choix des attributaires. Pour les terres provenant de l'Office foncier, cette revendication n'a été que faiblement prise en compte : sur 126 attributions de terres figurant dans le patrimoine de l'Office foncier, décidées par le conseil d'administration de l'Agence, soixante-et-onze - soit 56 % - ont été faites en contradiction avec les revendications coutumières ou avec les procès-verbaux ou décisions d'attribution du conseil d'administration de l'Office foncier.

Il n'est pas étonnant que les décisions de l'A.D.R.A.F. se soient souvent heurtées à une forte résistance mélanésienne sur le terrain.

.../...

2 - CONSTAT DE LA SITUATION ACTUELLE

Après dix ans d'efforts, l'essai de trois solutions juridiques différentes et l'engagement de sommes importantes, fournies par la Métropole, le problème foncier néo-calédonien demeure au premier plan des préoccupations. C'est en fait une semi-anarchie que l'on observe sur le terrain, tandis que les résultats effectivement obtenus par la réforme foncière ne peuvent être considérés que comme une amorce de solution.

a/ Situation sur le terrain

La revendication de terres par les Mélanésiens, qui s'est développée en Nouvelle-Calédonie plus particulièrement depuis 1980, a pris au cours des dernières années une grande extension. Elle domine la côte orientale et s'étend très largement sur la côte Ouest et même dans le Sud du Territoire. On peut dire qu'elle recouvre maintenant la quasi-totalité de la Nouvelle-Calédonie, sauf la zone de Nouméa ; les petites agglomérations n'y échappent même pas, comme le montrent les difficultés rencontrées dans le choix du terrain où doit être édifié, à Poindimié, un nouvel hôpital.

La manière dont les tribus mélanésiennes expriment leurs revendications varie : il leur arrive d'écrire au colon européen visé, ou au chef de subdivision, pour affirmer que telle terre appartient en fait à leur clan ; mais le moyen le plus spectaculaire consiste à construire, sur la propriété convoitée, une case de petite dimension, indiquant que désormais on considèrera cette propriété comme celle de la tribu ou du clan qui la revendique.

Il s'agit ensuite d'obtenir le départ effectif des colons européens qui exploitent la propriété. On exerce sur eux une pression qui s'est apparentée, dans de nombreux cas, à la violence et au terrorisme, voire au crime. De nombreux colons ont préféré quitter leurs terres. D'autres ont résisté, plus ou moins longtemps. Il n'a pas été possible de savoir, sur un peu plus de 400 exploitations européennes préexistantes, combien sont toujours effectivement exploitées par leurs propriétaires.

Qu'advient-il des terres évacuées par les propriétaires européens, après le départ de ceux-ci ? Les Mélanésiens des tribus revendicatrices occupent matériellement la propriété et les clans prononcent le partage des terres en vue de leur exploitation. Il arrive qu'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord pour ce partage : dans ce cas l'exploitation reste interrompue. Parfois le désaccord tourne à la contestation violente.

L'action menée par le Territoire, puis par l'Office foncier en vue de régulariser les situations d'occupation illicite des terres en rachetant celles-ci à leurs propriétaires et en les attribuant aux clans mélanésiens concernés n'a pu être que fragmentaire : dans de nombreux cas, en effet, il n'a pas été possible de mener cette action à son terme (la délivrance de l'acte de propriété), et l'occupation des terres est restée illégale.

.../...

Ainsi actuellement, soit parce que la procédure de transfert n'a pu être achevée, soit parce qu'aucune attribution n'a été engagée, de nombreuses terres continuent d'être occupées "de facto" par les tribus mélanésiennes, créant une situation de semi-anarchie, pleine de périls. Dans certains cas, les propriétaires ont accepté la situation en louant leurs terres, pour un prix symbolique, aux clans mélanésien.

Il est devenu indispensable de mettre fin aux situations illégales rencontrées sur le terrain.

b/ Résultats d'ensemble de la réforme foncière

Les actions entreprises en vue de redistribuer, d'abord au profit des Mélanésien (Territoire et Office foncier), puis au profit de l'ensemble des ethnies, Européens compris (A.D.R.A.F.), les terres néo-calédoniennes ont abouti à des résultats notables, mais encore insuffisants par rapport à l'acuité du problème posé. Ainsi que le montrent les tableaux ci-dessous, s'il a été possible d'acquérir un peu moins de 110 000 hectares de terres à redistribuer, c'est une superficie réduite de moitié (environ 55 000 hectares) que l'on a pu effectivement rétrocéder en allant jusqu'au terme de la procédure juridique, marqué par la remise du titre de propriété au nouvel attributaire.

Le tableau suivant résume l'action menée de 1978 à 1988 en vue d'acquérir des terres susceptibles de contribuer à la réforme foncière :

Acquisitions de terres réalisées
(1978-1988)

Nombre d'actes passés, arrêtés à la date du 12 octobre 1988

Acquisitions réalisées par	Nombre de propriétés achetées	Nombre d'hectares	Coût total des achats de terres (1)	Prix moyen à l'hectare (2)
- le Territoire (1978-1982)	169	37 162	933,5*	25 121+
- L'Office foncier (1982-1986)	184	48 554	1 468,5**	30 244++
- l'A.D.R.A.F. (1986-1988)	107	21 546	818,7***	38 000+++
<u>TOTAL</u>	460	107 262	3 220,7****	30 000++++

(1) en millions de francs CFP.

(2) en francs CFP.

* soit 51,3 millions de F. français ;

** soit 80,7 millions de F. français ;

*** soit 45 millions de F. français ;

**** soit 177,1 millions de F. français.

+ soit 1 382 F. français ;

++ soit 1 663 F. français ;

+++ soit 2 090 F. français ;

++++ soit 1 650 F. français.

.../...

Ce tableau permet de constater que les organismes fonciers n'ont guère éprouvé de difficultés pour se constituer un "portefeuille" de terrains disponibles : la cadence de constitution de ce portefeuille s'est accélérée avec le temps (le nombre d'hectares acquis en moyenne chaque année est passé de 9 000 pendant la période antérieure à 1982 à 12 000 de 1982 à 1986 et à plus de 15 000 en 1987). Le prix d'achat moyen des terres n'a cessé simultanément de s'accroître : en tenant compte de l'inflation et du fait que la qualité des terres rachetées varie d'une exploitation à l'autre, on constate que l'Office foncier a payé les terres qu'il a rachetées un peu plus cher que le Territoire avant lui, tandis que le prix moyen d'achat s'est accru d'un quart pour les acquisitions de l'A.D.R.A.F. (cf. au chapitre I les remarques concernant les acquisitions de terres opérées par l'Agence).

Le tableau ci-dessous retrace les opérations de redistribution des terres opérées de 1978 à 1988, en distinguant le nombre de décisions prises et celui des décisions effectivement réalisées (actes passés par le service des Domaines).

Cette distinction apparaît essentielle, car on constate que sur 749 attributions décidées par les organes ayant pouvoir de décision dans ce domaine, représentant 110 000 hectares, à peine la moitié seulement de ces décisions a pu effectivement aboutir à la date du 12 octobre 1988.

.../...

Attributions de terres rurales
réalisées du 1er janvier 1978 au 12 octobre 1988

	Décisions prises par l'organe ayant pouvoir de décision		Attributions effec- tivement réalisées (actes passés par le Service des Domaines)	
	Nombre d'attri- butions	Superficie (en ha)	Nombre d'attri- butions	Superficie (en ha)
A - Par le Territoire de la Nouvelle-Calédonie				
- 1978-1982	218	25 426	202	16 385
- 1983-1986	122	24 960	158	26 235
- 1987-1988	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>9</u>	<u>301</u>
Total A.....	340	50 386(1)	369	42 921(1)
<hr/>				
B-1 Par l'Office Foncier - 1982-1986	72	18 700	6*	2 080
2 Par l'ADRAF - 1987-1988	313	37 062	49	9 650**
3 Par le Conseil Exécutif - 1988	24	4 082	0	0
Total B.....	409	59 844	55	11 730
TOTAL A + B.....	749	110 230	424	54 651

* dont une cession à une commune (15 ha) ;

** dont 5 208 ha provenant du stock de l'Office Foncier et 422 ha de celui du Territoire.

(1) Ces chiffres sont supérieurs aux achats, car ils incluent des attributions de terres qui appartenaient déjà au Territoire le 1er janvier 1978.

Nota : La chute des attributions de terres par le Territoire à partir de 1987 a deux causes :

- la nouvelle orientation de la politique de réforme foncière sur le domaine territorial ;
- l'achèvement de concessions et des opérations de réforme foncière engagées jusqu'en 1982.

.../...

Plusieurs éléments expliquent le décalage constaté entre le nombre des décisions prises et celui des décisions effectivement mises en oeuvre :

- la longueur de la procédure nécessaire pour appliquer concrètement les attributions des terres, procédure qui incombe au service des Domaines et au Service topographique, a été constamment sous-estimée. Même dans les hypothèses les plus favorables, elle ne peut guère descendre en dessous d'un an et peut atteindre deux années, voire davantage ;
- cette procédure inclut en effet, lorsqu'il s'agit d'attributions sous le régime clanique, le choix du clan attributaire selon les usages coutumiers, qui impliquent une décision unanime ; or le "palabre" peut se prolonger et la décision se faire longuement attendre, voire se révéler impossible ;
- enfin l'alternance de politiques foncières opposées a stérilisé nombre des efforts déployés dans l'action foncière.

Un aspect intéressant des actions foncières menées depuis 1978 concerne le régime juridique sous lequel les Mélanésiens (lorsqu'ils étaient attributaires des terres) ont choisi de placer les propriétés qu'ils recevaient : en effet la délibération n° 116 de l'Assemblée territoriale, en date du 14 mai 1980, fixant les modalités d'attribution des terres au titre de la réforme foncière, dispose que "le choix sera toujours offert (à l'attributaire mélanésien), en fonction des aspirations des intéressés, entre l'attribution sous le régime de droit commun et l'attribution sous le régime de droit coutumier "(article 2). Le régime de droit commun peut s'appliquer aux attributions faites à des exploitants individuels, à des sociétés, coopératives ou groupements à vocation rurale ; le régime coutumier peut concerner les rétrocessions faites sous forme d'extension des "réserves" et celles faites au profit de clans et qui deviennent la propriété commune des groupes familiaux composant ceux-ci (articles 3, 4 et 5).

Le tableau suivant indique sous quel régime juridique ont été réalisées les 273 attributions de terres faites au profit de Mélanésiens depuis 1978 :

Attribution de terres rurales aux Mélanésiens
(1978-1988)

	Sous le régime du droit commun			Sous le régime du droit coutumier			Total général
	à titre individuel	à des personnes morales	Total	par agrandissement des "réserves"	par des cessions claniques	Total	
- Nombre	117	3	120	114	39	153	273
- Superficie (en ha)	5 981	2 412	8 393	24 615	9 505	34 120	42 513

.../...

Le tableau permet de constater qu'une partie substantielle des attributions de terres faites à des Mélanésiens depuis dix ans s'est opérée sous le régime juridique du droit commun (44 % du nombre de propriétés attribuées, représentant seulement 20 % de la superficie totale rétrocédée).

Quant aux terres attribuées sous le régime du droit coutumier, on observe qu'un peu plus du quart d'entre elles ont été réalisées, non par agrandissement de réserves, mais par cessions claniques. Cette distinction est importante : en effet l'agrandissement de réserves est un acte unilatéral de la puissance publique, prenant la forme d'un arrêté du Haut-Commissaire de la République et aboutissant à attribuer les terres nouvelles à une ou plusieurs tribus, installées sur les réserves antérieures ; les terres attribuées sont inaliénables, et la situation est donc entièrement figée.

Les cessions claniques sont réalisées par des actes synallagmatiques, signés par le représentant du Territoire et par les chefs de famille composant le clan, entité sensiblement plus réduite que la tribu. L'acte d'attribution est enregistré et transcrit à la Conservation des hypothèques, à la diligence du service des domaines. Les terres concernées pourront ultérieurement être cédées, louées, divisées, selon la décision du conseil de clan (aucun exemple de telles décisions n'a été enregistré jusqu'ici). La situation est donc susceptible d'évolution, et ce statut juridique est considéré comme plus souple et plus moderne que celui des réserves proprement dites.

3 - REFLEXIONS POUR L'AVENIR

Différents éléments nourrissent la réflexion relative à la politique foncière future de la Nouvelle Calédonie. Ils concernent la nature de la revendication canaque, le mode d'attribution des terres transférées, l'urgence d'une remise en ordre du "portefeuille" foncier de l'A.D.R.A.F. et d'une régularisation de la situation sur le terrain, enfin les problèmes fonciers qui se rencontrent dans d'autres pays du Pacifique Sud.

a/ Nature de la revendication canaque

Quelle est la nature exacte de la revendication de terres par la population canaque ?

En écoutant les représentants de cette population, on a le sentiment que la revendication tend avant tout à revenir sur une situation historique jugée humiliante et à restaurer la dignité des Mélanésiens, après une période de colonisation qui les a ignorés ou méprisés. C'est donc avant tout une revendication politique. L'argument économique et social (répartir les grandes propriétés européennes au profit de la population canaque, trop nombreuse et à l'étroit sur le territoire des réserves) est, dans certains cas, parallèlement avancé : en effet, si, de manière générale, il n'y a pas de véritable encombrement sur une île de grande dimension et peu peuplée (3,4 habitants au km² en dehors de la zone de Nouméa), les terres les plus fertiles sont le plus souvent entre les mains des Européens, alors qu'une partie importante de la population mélanésienne ne peut exploiter que des terres médiocres ou de relief peu favorable.

.../...

Si la revendication est avant tout politique et "de dignité", elle ne peut être satisfaite que par une action politique. Il convient donc de rechercher un accord des différentes communautés du Territoire concernant la politique foncière à mettre en oeuvre dans l'avenir. Un tel accord permettrait de déboucher sur une remise en ordre juridique et une régularisation de la situation sur le terrain.

Il resterait cependant à mettre en place un dispositif permettant d'apprécier la validité de la revendication mélanésienne et de choisir le ou les clans à qui des terres seraient transférées. Un ou des organes seraient à prévoir pour ce faire. Sur place, on pourrait envisager de créer des commissions foncières communales, comportant un nombre égal de représentants des Mélanésiens et des exploitants européens et présidées par les Maires : il semble que les commissions de cette nature, mises en place à partir de 1982, aient joué dans certaines zones un rôle positif.

Au niveau central, l'article 60 de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 a prévu la création d'un conseil consultatif coutumier du Territoire, qui doit être consulté sur les projets et propositions de délibérations des assemblées de province relatives au droit foncier. Cet organe - s'appuyant le cas échéant sur les conseils coutumiers institués dans chaque aire coutumière par l'article 61 de la même loi - pourrait être chargé de fixer les règles à appliquer pour apprécier et juger les revendications de terres émanant des différents clans. Compte tenu de la sensibilité du sujet, une telle disposition devrait recevoir au préalable l'accord des autorités coutumières.

Enfin il conviendrait dans les meilleurs délais d'achever l'outil indispensable de toute politique foncière que constitue un cadastre. L'absence d'un tel document entraîne des retards systématiques dans la mise en oeuvre des décisions foncières, car il faut, pour chacune d'elles, opérer sur le terrain la reconnaissance et le bornage de la propriété et le plus souvent réévaluer - en hausse ou en baisse - sa superficie. Sans l'existence d'un cadastre, la mise en oeuvre de l'action foncière ne peut être que lente et imprécise.

b/ Mode d'attribution des terres transférées

Un autre problème posé par la réforme foncière est celui du régime juridique sous lequel les terres seraient transférées aux Mélanésiens. La revendication est en effet exprimée, non par des individus, mais par un ou plusieurs clans et de manière collective. Elle vise à obtenir la rétrocession de la terre à ce ou ces clans, qui excipent de leur localisation passée sur le terrain, de la sépulture des morts, des habitudes familiales, pour en demander le retour. Cependant, si le principe de la rétrocession est arrêté, celle-ci - ainsi que cela a été indiqué ci-dessus - peut se faire soit sous le régime de droit coutumier par agrandissement de réserves ou par cession à un clan, soit sous le régime de droit commun par attribution à des personnes morales (par exemples à des groupements de droit particulier local).

Les attributions individuelles répondent, non à des revendications collectives claniques de type classique, mais à des demandes exprimées directement par tel ou tel Mélanésien.

.../...

Le choix du régime juridique des terres rétrocédées est important : il commande l'utilisation qui pourra être faite de celles-ci et leur plus ou moins grande insertion dans le circuit économique moderne. En effet le transfert des terres ne constitue en réalité qu'une étape, si l'objectif est bien la mise en valeur de celles-ci : il faudra ensuite faire des travaux d'aménagement, acheter le matériel et le cheptel, construire des bâtiments d'exploitation et d'habitation. Certes la propriété clanique (et même le régime des réserves) autorise une certaine répartition du sol entre les familles du clan, pour élever un local d'habitation et pour exploiter la terre ; mais cette répartition reste précaire, ce qui rend difficile la mise sur pied d'un véritable plan de mise en valeur et d'investissement, lequel nécessite la stabilité de l'exploitation et une unité de conception et de gestion de celle-ci ; en outre, les banques et les caisses prêteuses recherchent, pour leurs opérations de prêt, des garanties et des sûretés qu'elles trouvent souvent dans les terres dont l'emprunteur est propriétaire. A défaut, des groupements de caution mutuelle pourraient être utilisés : ils n'existent guère, pour le moment, en Nouvelle-Calédonie.

Satisfaire la revendication mélanésienne par une attribution de terres sous le régime du droit coutumier comporte ainsi un inconvénient économique majeur. Si l'on veut éviter que le transfert de terres n'aboutisse à une certaine stagnation économique, il faut s'efforcer - chaque fois que cela sera possible localement - de réaliser ce transfert sous le régime du droit commun. Des adaptations juridiques récentes rendent possible d'utiliser ce régime sans mettre en cause le caractère collectif du clan. C'est ainsi que la délibération n° 116 de l'Assemblée Territoriale, en date du 14 mai 1980, dispose que les terres peuvent être attribuées sous le régime du droit commun à des sociétés, coopératives ou groupements à vocation rurale : les récentes années ont vu naître un grand nombre de groupements d'intérêt économique (G.I.E.), gestionnaires de terres ; surtout, une structure plus solide juridiquement, le groupement de droit particulier local (G.D.P.L.), semble appelée à devenir un instrument du développement rural de la Nouvelle-Calédonie.

Dans l'hypothèse où une attribution clanique selon le droit coutumier ne pourrait pas être évitée, il conviendrait, dans le même sens, d'étudier la possibilité que le clan affectataire désigne un représentant ou mandataire (le chef de clan par exemple) qui recevrait la responsabilité, et la possibilité juridique, d'agir au nom de l'ensemble du clan pour les différents actes de gestion de la terre. Priorité serait ainsi donnée au développement agricole et rural de la Nouvelle-Calédonie.

Cette priorité doit inspirer la politique foncière à mener dans l'avenir. La Nouvelle-Calédonie n'est pas en état, actuellement, de donner un travail normalement rémunéré à toute sa population : le régime coutumier des réserves cache un sous-emploi endémique de cette population. La redistribution des terres ne peut raisonnablement être envisagée que si elle permet de réduire, et non pas d'augmenter, le sous-emploi, et l'effort financier de la métropole devrait être ajusté en fonction de cette exigence. Or le sol et les dispositions climatiques de la Nouvelle-Calédonie ne lui donnent pas des possibilités illimitées de production agricole : on ne peut pas espérer créer

.../...

une multitude d'emplois dans le secteur agricole, même après une redistribution des terres. Celle-ci doit impérativement s'accompagner, pour être économiquement positive, d'un double (et considérable) effort de formation et d'équipement des agriculteurs.

c/ Une priorité : le réexamen du "stock foncier" que détient actuellement l'A.D.R.A.F.

Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus dans le constat de la situation actuelle, l'ensemble des acquisitions de terres réalisées par le Territoire, l'Office foncier et l'A.D.R.A.F. de 1978 à 1988 a porté sur 107 262 hectares, alors que n'ont été effectivement redistribuées que 54 651 hectares. Le "stock" de terres juridiquement disponibles, actuellement détenues par l'A.D.R.A.F., s'élève à 66 590 hectares (compte tenu des rétrocessions de terres domaniales du Territoire dont l'Agence a bénéficié).

En fait, ce "stock" est largement obéré pour les raisons suivantes :

- de nombreuses opérations d'attribution ont été interrompues avant d'avoir été menées à leur terme ; ainsi l'Office foncier avait engagé des procédures de rétrocession de terres aux Mélanésiens, mais ces procédures ont été par la suite "gelées" par l'A.D.R.A.F. ; celle-ci a décidé à son tour un grand nombre d'attributions de terres, mais seules 49 propriétés ont pu être effectivement rétrocédées ; comme les terres avaient souvent été mises sans délai à la disposition des futurs attributaires, de nombreux propriétaires potentiels se sont installés sur les domaines qu'on devait leur attribuer et se trouvent être actuellement des occupants sans titre ;
- une telle situation est particulièrement grave lorsque l'attributaire est un clan mélanésien et que celui-ci occupe effectivement une exploitation européenne, sans qu'aucune attribution ait pu venir régulariser cette situation. Souvent un palabre était en cours en vue de choisir le clan attributaire - la décision de principe ayant été prise par l'Office foncier, - et le "gel" des opérations a interrompu la procédure coutumière.

Avant toute relance de l'activité de l'A.D.R.A.F., il paraît essentiel d'examiner, une par une, les propriétés figurant dans le "stock foncier" actuel de l'A.D.R.A.F., de retracer leur histoire récente et de prendre une décision d'attribution les concernant, soit en confirmant la décision qui avait été antérieurement envisagée par l'Office foncier ou l'A.D.R.A.F., soit en revenant sur cette décision et en choisissant un autre attributaire. Cette "mise à plat" du stock foncier de l'A.D.R.A.F. est indispensable, mais elle sera délicate, car les situations conflictuelles sont nombreuses. Il appartiendra aux nouvelles autorités de l'Agence d'instruire chacun de ces cas en pleine transparence et en tenant compte, le mieux possible, des différents intérêts en cause.

.../...

d/ Situation foncière dans d'autres pays du Pacifique Sud

Un membre de la mission, M. François ASSELINEAU, inspecteur des Finances, s'est rendu aux îles Fidji et en Nouvelle-Zélande pour s'informer de la situation foncière existant dans ces pays et des enseignements que l'on pouvait éventuellement en tirer quant à la politique à mener en Nouvelle-Calédonie. Il a constaté qu'avec des variantes tenant à la spécificité de chaque pays, le problème foncier se posait également dans ces deux Etats voisins de la Nouvelle-Calédonie, comme il se pose dans d'autres Etats du Pacifique Sud.

Aux îles Fidji, les tribus mélanésiennes possèdent 83 % de terres rurales sous la forme d'une appropriation collective coutumière. Des immigrants indiens exploitent, sous contrat de location, une grande partie des propriétés. Le partage des terres est le résultat d'une évolution longue de plus d'un siècle.

Une Commission indépendante a été mise en place en vue de réglementer les acquisitions, cessions et locations de terres et de fixer un prix honorable pour ces transactions. Enfin, en cent ans d'efforts (1860-1960), un cadastre définissant avec exactitude la répartition des parcelles et la propriété de chacune des tribus fidjiennes, fixée par la coutume, a été établi. En dépit du fait que les propriétés non-coutumières (terres domaniales et propriétés privées) ne représentent que 17 % du total des terres, des revendications commencent à se faire jour de la part des autorités coutumières.

En Nouvelle-Zélande, les droits reconnus aux Maoris en échange de la cession de la souveraineté du pays à la couronne britannique découlent du traité de Waitangi (1840), signé entre les représentants des tribus et le Gouvernement de la reine Victoria. Ce traité garantissait aux Maoris le maintien intégral de leurs droits et coutumes, notamment dans le domaine foncier où les Maoris pratiquaient une appropriation collective de la terre selon le droit coutumier traditionnel. Mais la poussée de la colonisation européenne a refoulé progressivement la population polynésienne vers les terres les moins riches : les terres les meilleures ou les plus faciles d'accès ont été acquises par les Européens, souvent en contradiction avec l'esprit du Traité. Par ailleurs on a tenté d'orienter les Maoris vers l'appropriation privée des terres, en attribuant d'office des titres de propriété individuelle à un maximum de dix représentants de chaque tribu, après avoir établi un cadastre. Cette politique a abouti à une fragmentation des propriétés, du fait des successions et des cessions de terres tribales sans accord des autorités coutumières.

Cependant la diminution de la population maorie, constatée au cours du 19ème siècle et du début du 20ème siècle, s'est interrompue vers les années 1930, et un renouveau démographique est sensible depuis cette date. Une revendication s'est exprimée à l'égard des anciennes terres coutumières acquises ou occupées par des fermiers européens et même utilisées par l'urbanisation. Cette revendication vise parfois à agréger les titres de propriétés privées pour reconstituer la propriété tribale antérieure. Simultanément le gouvernement néo-zélandais a souhaité mieux défendre les droits - y compris fonciers - des Maoris, et a institué un tribunal chargé d'arbitrer les litiges concernant l'application du traité de Waitangi. Ce tribunal a été créé en 1975, mais ne fonctionne réellement que depuis 1985.

.../...

Il vient de rendre ses premières recommandations, favorables aux revendications maories. Si aucune expropriation, aucun transfert de terres n'a été décidé pour le moment, des satisfactions de principe et des indemnités financières ont été accordées aux tribus maories qui revendiquaient.

On constate ainsi, dans les deux pays visités par l'enquêteur de la mission, une résurgence de la tradition coutumière et, dans le cas de la Nouvelle-Zélande, l'apparition d'une revendication sur des terres urbaines et rurales détenues par une population d'origine européenne. Mais, aux îles Fidji comme en Nouvelle-Zélande, aucune expropriation de terres appartenant à la population d'origine européenne n'a été prononcée pour l'instant, à l'inverse de ce qui s'est produit au Vanuatu, en Papouasie-Nouvelle Guinée et aux îles Salomon.

Ainsi l'observation de l'évolution historique des Etats du Pacifique Sud enseigne que les tentatives de nier l'existence des revendications coutumières et de donner des titres de propriété privée individuelle aux ethnies d'origine indigène n'ont guère réussi.

Cependant il faut rappeler que la structure coutumière actuelle, en Nouvelle-Calédonie en tout cas, ne correspond guère aux critères démocratiques : cette structure, qui s'apparente à celle des sociétés féodales, est fortement hiérarchisée ; elle consacre pour toujours l'appropriation de la terre entre les mains de certains clans seulement, les autres clans ne bénéficiant que d'un usufruit révocable au gré du clan "maître de la terre".

L'organisation coutumière, en outre, par le caractère collégial de la gestion des terres, ne facilite guère les prises de décisions qu'implique le développement économique.

Mais l'influence de la coutume se fait sentir dans tout le Pacifique Sud, et il serait irréaliste de ne pas tenir compte de sa force et de sa permanence.

4 - PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE FONCIERE EN NOUVELLE CALEDONIE

La situation foncière bloquée que l'on observe actuellement en Nouvelle-Calédonie ne se dénouera pas sans la mise en oeuvre de décisions montrant qu'est prise en compte la revendication canaque, mais toutes les précautions doivent être retenues pour préserver les droits légitimes des propriétaires actuels de terres. Enfin des dispositions doivent garantir que la politique menée est bien tournée vers le progrès économique du Territoire, et n'aboutira pas à un recul de la mise en valeur du sol calédonien.

En tenant compte de ces éléments, et en s'appuyant sur les réflexions exposées ci-dessus, deux politiques opposées peuvent être envisagées en

.../...

matière foncière dans l'avenir. Toutes deux tendent à apporter une solution à la revendication mélanésienne :

- l'une vise à donner immédiatement une satisfaction de principe à la revendication canaque, tout en sauvegardant la situation et les intérêts des exploitants européens ;
- l'autre tend à l'insertion progressive du secteur mélanésien dans le circuit économique moderne.

a/ Première orientation : satisfaire la revendication foncière en rétrocédant la nue-propiété des terres rurales aux Mélanésiens.

Cette solution consisterait à proclamer que la nue-propiété des terres revient de droit et automatiquement aux clans mélanésiens qui les revendiquent, mais à donner simultanément les garanties nécessaires aux exploitants européens pour qu'ils puissent poursuivre normalement, leur vie durant, la gestion de ces terres.

Il s'agirait d'une véritable réforme foncière qui comporterait les éléments suivants :

- 1°/ Les clans dont la revendication historique à l'égard de la propriété d'une terre en Nouvelle-Calédonie serait reconnue fondée dans les conditions exposées plus loin deviendraient nus-propiétaires de cette terre, sauf dans les zones définies par arrêté du Haut-Commissaire.
- 2°/ Les personnes physiques propriétares des terres dont la nue-propiété aura été ainsi transférée seraient indemnisées à ce titre par l'Etat français. Elles seraient en outre proclamées d'office usufruitiers de ces terres, sans loyer et à vie. Cette disposition s'étendrait au conjoint survivant.

Les personnes morales propriétares des terres dont la nue-propiété aura été ainsi transférée bénéficieront de la même indemnisation et de l'usufruit pendant une période de 20 ans.

- 3°/ Ces opérations ne prendraient effet qu'à partir de leur inscription sur un livre foncier précisant la consistance de la propriété bâtie et non bâtie, le clan nu-propiétaire désigné par accord consensuel des autorités coutumières, ainsi que les servitudes grevant cette propriété.

Le maintien de l'exploitant usufruitier et de son conjoint sur ces terres devrait être mentionné sur le livre foncier comme une servitude d'ordre public.

- 4°/ Les terres faisant l'objet des transferts de nue-propiété ainsi prévus seraient régies par le droit commun. Le clan devenu nu-propiétaire de terres sous ce régime serait invité à constituer un groupement de droit particulier local (G.D.P.L.), ayant la personnalité morale.

.../...

5°/ A la fin de l'usufruit, le clan nu-proprétaire pourrait :

- ou bien devenir lui-même exploitant de tout ou partie du terrain ;
- ou bien donner à bail tout ou partie de ce terrain à un ou plusieurs exploitants de son choix. Ce bail, qui devrait être de longue durée (vingt ou trente ans), serait gratuit. Un droit de bail serait perçu sur l'exploitant au profit d'un fonds de développement agricole territorial (ou communal).

L'A.D.R.A.F. pourrait servir d'intermédiaire et d'amiable compositeur entre le clan mélanésien et l'exploitant, en vue de préparer la conclusion des baux.

6°/ Les exploitants dont la nue-proprété aura été transférée pourraient à tout moment, sur demande expresse de leur part, renoncer à leur usufruit à vie en échange d'une indemnité de départ, viagère ou capitalisée, versée par l'A.D.R.A.F

7°/ Les revendications des clans devront être exprimées dans le délai d'un an à partir de la mise en oeuvre de la procédure, sous peine de forclusion.

Elles donneront lieu à arbitrage de la part d'une Commission comportant notamment des autorités coutumières et siégeant, soit au niveau du Territoire ou de la Province, soit au niveau de la commune. L'arbitrage est conclu par un procès-verbal. Les droits ainsi établis pourraient être constatés par un juge, chargé du livre foncier, et transcrits sur ce document.

Si les autorités coutumières en étaient d'accord, le conseil consultatif coutumier du Territoire, institué par l'article 60 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988, ou le conseil coutumier institué dans chaque aire coutumière (art. 61 de la même loi), pourraient constituer la Commission d'arbitrage évoquée à l'alinéa précédent : en effet la loi oblige les provinces à les consulter lorsqu'il s'agit de projets concernant le droit foncier.

8°/ Une fois la nue-proprété constatée et inscrite sur le livre foncier, aucune revendication ne pourrait plus être admise.

9°/ Les terres non revendiquée dans le délai fixé pourraient faire l'objet d'acquisitions par l'A.D.R.A.F. et être rétrocédées selon le droit civil commun. Ces propriétés sont aussi inscrites sur le livre foncier dans chaque commune.

Deux éléments complèteraient le dispositif juridique ainsi constitué :

- pour faire reconnaître effectivement la revendication mélanésienne, pour préciser le clan attributaire, enfin pour fixer une date définitive au-delà de laquelle aucune revendication nouvelle ne pourra plus être admise, il paraît nécessaire d'instituer en Nouvelle-Calédonie un livre foncier (ou cadastre), indiquant avec sûreté la délimitation des parcelles, leurs propriétaires, leurs usufruitiers, les servitudes qui les grèvent. La mise en place d'un tel document peut, semble-t-il,

.../...

intervenir progressivement, grâce aux travaux accomplis jusqu'ici par le Service Topographique du Territoire. Le livre foncier serait ouvert à la consultation publique dans chacune des Mairies du Territoire. Il est évident que l'établissement du cadastre, ou du livre foncier, ne peut être que la conclusion de l'effort de clarification de la situation foncière : il concrétisera et illustrera cette clarification, quand elle sera intervenue ;

- en vue d'éviter tout recul de l'exploitation agricole de la Nouvelle-Calédonie, il serait institué sur les terres non soumises au régime des réserves une taxe de non-mise en valeur agricole. Cette taxe serait due par l'exploitant agricole en cas de mise en valeur insuffisante des terres (mais seulement à partir du premier changement d'exploitant, s'il y a eu transfert de la nue-propiété). L'insuffisance de la mise en valeur serait appréciée par le Haut-Commissaire. Le produit de la taxe serait versé à la commune du ressort de la propriété concernée.

La réforme foncière qui vient d'être exposée nécessiterait le vote d'une loi, car seule une disposition législative pourrait rendre possible le transfert proposé de la nue-propiété des terres. Cette réforme devrait, dans ce cas, être exposée dans son ensemble au Parlement, et faire l'objet d'un débat.

L'orientation proposée offrirait - si elle pouvait intervenir - l'avantage de supprimer à la base même les problèmes posés par la revendication de terres de la part de la communauté mélanésienne ; elle donnerait au Territoire la possibilité de reprendre activement son développement agricole, en permettant en particulier aux exploitants européens de poursuivre leur tâche.

Elle présenterait cependant, pour la partie mélanésienne, plusieurs inconvénients. Si elle satisfait la revendication "de dignité" de celle-ci, elle ne comporterait guère pour elle d'avantage concret, puisque le loyer à encaisser serait remplacé par une taxe de développement (1). Surtout la création d'un organe d'arbitrage pour la définition des droits fonciers des différents clans se heurterait certainement à certaines réticences de la part des autorités coutumières mélanésiennes. Peut-être ces réticences seraient-elles surmontées si cet organe se trouvait placé au plus près du terrain, par exemple au niveau des communes.

Le fait de prévoir une date limite, au-delà de laquelle les nouvelles revendications de terres ne pourraient plus être admises, pourrait-il être accepté par les clans mélanésiens ? Cette disposition représenterait cependant un élément décisif d'assainissement du problème foncier en Nouvelle-Calédonie, car elle aboutirait à "purger" les terres de l'incertitude permanente qu'entretient la revendication, conduisant à une clarification favorable au progrès économique.

En ce qui concerne par ailleurs les exploitants actuels des terres concernées, en majorité européens, on peut supposer qu'ils seraient peu favo-

.../...

(1) Cette disposition vise à éviter de créer des revenus pour les clans tributaires sans cause économique, par le seul effet juridique de la réforme foncière.

rables à la solution étudiée, parce qu'elle les priverait immédiatement de la nue-propriété de leurs terres et ne garantirait pas, à terme, la succession de leurs enfants comme exploitants de celles-ci. Pourtant le dispositif étudié comporterait pour les exploitants européens des éléments particulièrement favorables, qui pourraient intéresser un certain nombre d'entre eux.

S'il était décidé de s'engager dans la réforme qui vient d'être décrite, il serait probablement prudent de procéder par étapes et de l'expérimenter d'abord dans certaines zones du Territoire. C'est pourquoi la réforme pourrait ne s'appliquer qu'à l'intérieur d'un ou de plusieurs périmètres, définis par arrêté du Haut-Commissaire. On peut supposer que la côte orientale de la Nouvelle-Calédonie, où le nombre d'exploitations européennes en fonctionnement est réduit, constituerait la première zone où cette expérimentation pourrait avoir lieu.

Un élément important de la réforme foncière proposée serait constitué par son coût pour les finances publiques. Il appartiendrait en effet au Trésor d'indemniser les exploitants européens de la perte de la nue-propriété de leurs terres. Une première évaluation chiffre à une somme égale à 8 000 millions de F. CFP, soit 450 millions de F. métropolitains (1), le coût total de cette opération si elle s'étendait à l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie ; ce coût serait à étaler le cas échéant sur plusieurs années. Il est clair que l'engagement d'une opération de ce poids nécessiterait la garantie d'un concours financier pluri-annuel de la Métropole, donnée dans le cadre d'un "contrat de plan" ou de toute autre formule.

b/ Deuxième orientation : redistribuer les terres en orientant l'agriculture mélanésienne vers l'économie de marché.

Si l'on privilégie l'aspect économique de la situation foncière, il apparaît prioritaire - en vue d'assurer le développement agricole du Territoire - d'insérer de mieux en mieux le monde mélanésien dans le processus économique moderne.

Or la production agricole assurée par les Mélanésiens est encore très largement auto-consommée dans les réserves ; presque tout est à faire pour lui permettre d'affronter progressivement la concurrence mondiale, qui existe même sur le marché de Nouméa.

La politique foncière correspondant à une telle orientation comporterait les points suivants :

1°/ Le gouvernement poursuivrait l'action tendant à rééquilibrer, au profit de la population mélanésienne, la propriété des terres agricoles en

.../...

(1) Cette évaluation approximative est fondée sur les bases suivantes : superficie totale des exploitations rurales dont les propriétaires sont de Non-Mélanésiens : 285 000 hectares ; valeur moyenne de l'hectare : 38 000 Francs CFP (soit 2 090 Francs français), valeur moyenne des terres achetées par l'A.D.R.A.F. en 1987-1988 ; nue-propriété égale à 75 % de la valeur totale de la terre. Il faudrait ajouter à la somme de 450 MF français la valeur des indemnités de départ à verser aux exploitants qui choisiraient d'abandonner leur exploitation.

Nouvelle-Calédonie. L'instrument de cette politique serait l'A.D.R.A.F., établissement public d'Etat chargé de l'acquisition et de la redistribution des terres. Le Gouvernement maintiendrait un effort de financement substantiel, à la charge de l'Etat, des opérations d'achat des terres : le niveau de cet effort devrait faire l'objet d'un "contrat de plan" pluriannuel conclu entre l'Etat et le Territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Quel devrait être l'ampleur de l'effort de redistribution des terres à réaliser selon cette procédure ? La véritable limite de cet effort ne sera pas constituée par le volume des achats de terres nouvelles : ce volume a atteint et même dépassé 15 000 hectares en 1987. C'est la capacité physique de redistribution des terres nouvelles qui limitera l'action de redistribution. Il a été indiqué plus haut que, malgré son désir d'aller vite et l'usage exclusif du droit civil, et non du droit coutumier, l'A.D.R.A.F. n'a pas pu rétrocéder plus de 9 650 hectares en un an et demi d'activité. La décision de recourir à la procédure coutumière pour choisir l'attributaire, lorsque celui-ci sera un clan, augmentera encore les délais. C'est pourquoi on pourrait considérer comme une réussite d'atteindre et de maintenir une cadence de redistribution de 8 000 hectares de terres chaque année.

Il serait illusoire de penser que le volume des transferts de terres que l'on pourra réaliser annuellement au titre de la réforme foncière dépasse ce chiffre.

Le "stock foncier" de l'A.D.R.A.F. se situe actuellement à 66 590 hectares, mais une partie de ces propriétés n'est pas utilisable immédiatement pour la réforme foncière. Aussi serait-il normal que l'Agence reprenne, à partir du milieu de 1990 (car l'année 1989 et le début de 1990 seraient réservés à l'examen détaillé des décisions à prendre concernant les terres constituant son "stock foncier" actuel), une politique modérée d'acquisition de terres nouvelles, qui ne devrait guère, dans ces conditions, dépasser 5 000 hectares par an. Le volume annuel de crédits utilisés par l'Agence pour réaliser ses acquisitions de terres devrait ainsi se monter à 200 millions de F. CFP (soit environ 11 millions de F. français).

La modération de ce dernier chiffre s'explique à la fois par l'existence d'un stock de terres disponibles, financé dans la période antérieure, et par le fait que le véritable goulot d'étranglement de l'activité de l'A.D.R.A.F. ne réside pas dans l'achat, mais dans la redistribution des terres. C'est cette dernière procédure, particulièrement lourde et lente et qu'on ne peut guère accélérer (ainsi qu'a dû le constater l'équipe dirigeante de l'Agence), qui fixe la capacité effective de "production" de l'A.D.R.A.F..

2°/ Les principes directeurs des interventions de l'A.D.R.A.F. seraient les suivants :

- Les acquisitions seraient opérées soit à l'amiable, soit par voie de préemption, si ce droit est attribué à la nouvelle A.D.R.A.F., à l'égard de terres à vocation agricole.

Elles se réaliseraient à un prix convenu entre les deux parties, en prenant pour base l'évaluation du service des Domaines, qu'il convient

.../...

de recueillir chaque fois au préalable. Une procédure comportant le recours à un arbitre indépendant permettrait de fixer le prix d'achat des terres en cas de désaccord entre les deux parties.

- Les attributions seraient faites sous l'empire du droit commun et pourraient avoir lieu au profit des différentes communautés néo-calédoniennes, sans exclusive, mais en privilégiant la communauté mélanésienne. Elles ont pour objet de constituer des exploitations agricoles viables et de contribuer au développement économique du Territoire.
- Les attributaires pourraient être :
 - . soit des clans ayant constitué des groupements de droit particulier local (G.D.P.L.) et ayant, en application de l'article 140 de la loi 88- 82 du 22 janvier 1988, et ultérieurement de l'article 95 de la loi référendaire, déposé une déclaration auprès du président de l'Assemblée de province et désigné un mandataire, ce qui leur assure la reconnaissance de la personnalité morale ; les statuts, le mode de fonctionnement des G.D.P.L., les pouvoirs exacts et les responsabilités de leurs mandataires, sont à mettre au point, afin de donner à cette formule juridique toute l'extension qu'elle mérite de prendre (1) ; l'attribution de terres à des G.D.P.L. respecterait le système clanique auquel les Mélanésiens sont attachés, mais elle permettrait une évolution progressive et une modernisation de ce système ; elle constituerait une "passerelle" fort utile dans ce sens.
 - . soit des personnes privées désirant devenir exploitants agricoles ; un certain nombre de Mélanésiens souhaite accéder à la propriété foncière, hors des "réserves" et du système clanique ; sous réserve que les conditions générales de formation et de financement - évoquées plus loin - soient remplies, il est de l'intérêt de la Nouvelle-Calédonie de favoriser cette évolution et d'aider à la création d'une nouvelle classe d'exploitants agricoles individuels. Ces attributaires auraient, le moment venu et selon la délibération n° 148 de l'Assemblée territoriale, à faire savoir le choix successoral qu'ils exercent pour la propriété concernée (option pour le régime défini par ce texte, proche du droit commun, ou bien dévolution des biens concernés selon les usages coutumiers).
- L'ensemble des attributions à réaliser devrait s'opérer, contrairement à ce qui a été fait par l'A.D.R.A.F., en tenant le plus grand compte de la revendication des clans mélanésiens exprimée sur chacune des terres concernées. Les attributions aux groupements de droit particulier local (G.D.P.L.) sont à accomplir selon les procédures coutumières ; les attributions individuelles ne peuvent être pérennes que si elles sont reconnues également par la communauté canaque. Un accord doit être recherché sur place entre les différentes parties intéressées, y compris les exploitants européens, de façon à assurer la sécurité des attributions et à permettre la reprise du développement économique. La recherche de cet accord pourrait être réalisée au sein des commissions foncières communales, dont la création est recommandée par ailleurs.

.../...

(1) Les groupements d'intérêt économique (G.I.E.) peuvent également devenir attributaires de terres.

Les attributions de terres faites à des clans mélanésiens seraient gratuites. Celles bénéficiant à des personnes privées, européennes ou mélanésiennes, seraient payantes. Les mesures d'abattement et de délai pour le remboursement, appliqués par l'A.D.R.A.F. depuis le début de 1987, pourraient être reconduites, à condition d'assurer un contrôle effectif de l'existence et de la qualité réelle du plan de mise en valeur de chaque propriété, comportant un plan de financement complet.

Les prix de rétrocession seraient fixés en principe, et sous réserve de l'évolution du marché immobilier, au niveau du prix d'achat des terres.

La solution qui est ainsi proposée pourrait être mise en oeuvre sans le vote d'aucune loi nouvelle. Cependant des textes réglementaires nouveaux sont à préparer pour fixer le statut, les compétences et les règles de fonctionnement des G.D.P.L. et des commissions foncières communales.

3°/ Le statut des réserves serait maintenu, le régime des terres de réserves relevant du seul droit coutumier.

4°/ Les attributions de terres ne pourront s'opérer désormais qu'au profit d'agriculteurs offrant les deux garanties suivantes :

- disposer d'un niveau de compétence professionnelle suffisant, matérialisé soit par un certificat (obtenu à la suite d'un stage par exemple), soit par une période minimale d'expérience sur le terrain ;
- avoir réalisé une étude prévisionnelle d'installation définissant à la fois les orientations culturelles ou d'élevage retenues, le programme de mise en valeur et le plan de financement de l'exploitation. Les banques et les établissements financiers pourraient être associés à la préparation du plan de financement.

Ces dispositions viseraient à assurer le succès de la politique de redistribution des terres en évitant de confier celles-ci à des attributaires incapables de les mettre réellement en valeur.

5°/ Un effort important d'information et de communication, concernant les différentes possibilités d'intervention de l'A.D.R.A.F., est à accomplir, en particulier auprès de la communauté mélanésienne, qu'il convient d'informer le plus complètement possible. Dans ce but, la politique d'acquisition et de rétrocession de l'Agence devrait faire l'objet d'une publicité étendue.

c/ Combinaison des deux orientations proposées

Les deux orientations proposées pourraient se combiner entre elles.

Il est souhaitable qu'à l'instar des S.A.F.E.R. métropolitaines, l'A.D.R.A.F. dispose du droit de préemption, et il conviendrait de prévoir cette faculté dans ses nouveaux statuts, si cela est juridiquement possible. L'Agence semble avoir la faculté de détenir des biens fonciers et de les louer. Elle pourrait donc consentir des baux sur des terres qu'elle aurait

.../...

rachetées. A la limite, elle pourrait même n'acquérir que la nue-propiété de la terre, en vue d'une rétrocession ultérieure lorsque le choix du ou des clans récipiendaires aura été fait.

Dans l'hypothèse d'une revendication déposée contre un propriétaire privé, dont il apparaîtrait après examen par les services de l'A.D.R.A.F. qu'elle exige un transfert de droit, les exploitants actuels se verraient offrir le choix entre deux formules :

- ou bien, s'ils désirent continuer à exploiter leurs terres, conserver l'usufruit de celle-ci, dans les conditions définies selon la première orientation (usufruit garanti à vie pour eux-mêmes et leurs conjoints, mais interruption possible de l'exploitation de leur fait à tout moment, moyennant le versement d'une indemnité de départ ; transfert de la nue-propiété de la terre au clan mélanésien dont la revendication aura été acceptée, avec indemnisation correspondante versée à l'exploitant actuel) ;
- ou bien, s'ils souhaitent interrompre l'exploitation agricole, et si l'A.D.R.A.F. désire acquérir celle-ci, la vendre à l'Agence dans les conditions prévues selon la seconde orientation proposée ci-dessus. Dans ce cas, la terre serait ensuite rétrocédée en pleine propriété ou ferait l'objet d'un bail à ferme à un nouvel exploitant, clan mélanésien, ou exploitant individuel, mélanésien, européen ou autre.

Une telle solution mixte serait fondée sur la recherche d'un consensus entre l'exploitant actuel de la terre et le clan mélanésien qui la revendique (lorsqu'il a pu être déterminé sans conteste) : que le transfert concerne seulement la nue-propiété ou la propriété complète, un accord doit intervenir à la base entre les deux parties. L'A.D.R.A.F. aurait donc mission d'intervenir pour faciliter la conclusion de tels accords, dont les bases auraient été discutées et entérinées au sein de la commission foncière communale.

*

* *

Une priorité : le réexamen du "stock foncier" que détient actuellement l'A.D.R.A.F..

Priorité doit être donnée aux décisions à prendre concernant les terres dont l'A.D.R.A.F. se trouve actuellement propriétaire. Il est proposé que cet effort soit accompli avant toute acquisition nouvelle de terres par l'Agence.

Celle-ci recevrait ainsi comme première mission de réexaminer, une par une et de manière complète, chacune de ses propriétés, et de préparer la décision d'attribution les concernant.

.../...

Un tel effort de clarification contribuerait au maintien de la paix civile sur le Territoire, tout en permettant à l'A.D.R.A.F. de reprendre sur des bases solides sa progression en avant.

Compte tenu de la situation embrouillée actuelle, on peut estimer à une année la période pendant laquelle il conviendrait que l'Agence ne procède à aucune nouvelle acquisition de terres, se concentrant essentiellement sur la remise en ordre de son "stock" de propriétés.

*

* *

La première ligne de conduite envisagée (transfert de la nue-propiété des terres aux clans canaques) suppose qu'aient été mis en place un ou des organes chargés d'arbitrer entre les différentes revendications mélanésiennes et de définir les nouveaux droits fonciers sans possibilité d'appel. Faute d'un organe coutumier central unanimement reconnu, il est recommandé que la reconnaissance des droits soit confiée à des organes provinciaux, ou mieux encore communaux, à l'image des commissions foncières communales créées à partir de 1982.

La seconde orientation proposée (accession à la propriété des Mélanésiens dans un cadre juridique modernisé, favorable au développement économique), plus progressive, ne porterait ses fruits que peu à peu. Elle paraît adaptée à la variété de situations et des actions à entreprendre.

La formule combinée ouvrirait une gamme variée de solutions, reposant sur un accord à intervenir entre les deux parties.

Il est essentiel en tous cas (à l'inverse de ce qui a été fait alternativement en 1982 et 1986) d'envisager le plus de solutions possibles et d'ouvrir largement les choix offerts aux Néo-Calédoniens en vue de faire évoluer leur système foncier.

.../...

.../...

CHAPITRE III

L'ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL

Jusqu'aux années 1969-1972, marquées par le "boom" du nickel, l'agriculture et l'industrie minière étaient les deux activités de base du territoire. La vive tension qui est apparue sur le marché du nickel à cette époque a entraîné un développement considérable de l'activité minière et métallurgique. Elle a ainsi mobilisé jusqu'à 15 % de la population active (1969), entraînant un fort courant d'immigration et marginalisant le secteur agricole.

Ces années d'euphorie ne devaient pas durer et la chute de production devait être aussi brutale que l'avait été sa croissance : depuis 1978, on n'extrait en moyenne que la moitié du minerai produit en 1970 et malgré la reprise observée depuis 2 ans, l'emploi dans le secteur ne représente plus que 6 % de la population active.

Il était donc logique que les pouvoirs publics se préoccupent de relancer les autres activités de base, en particulier l'agriculture. Les programmes qui ont été mis en oeuvre sont loin d'avoir atteint les objectifs que leurs promoteurs s'étaient fixés. Mais pour apprécier les possibilités de développement rural, il importe d'abord d'examiner les caractéristiques de l'économie calédonienne, ses atouts et ses handicaps, d'apprécier la validité des programmes en cours et de rechercher les secteurs où le progrès est possible, avant d'en tirer des conclusions sous forme de recommandations

.../...

1 - CARACTERISTIQUES DE L'ECONOMIE RURALE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

a/ Les secteurs de production

Le premier recensement général de l'agriculture réalisé en 1983-1984 a permis de mieux connaître l'outil de production. Les comptes économiques et les statistiques du commerce extérieur permettent, par ailleurs, d'apprécier l'importance économique du secteur.

De ces différentes statistiques, on peut extraire les données suivantes :

. L'agriculture :

L'outil de production peut se définir à travers :

- Les hommes : 29 000 actifs pour 12 000 exploitations au sens statistique du terme. La population agricole est estimée à 56 000 personnes, soit 40 % de la population totale. Le secteur marchand avec 6 000 exploitations environ et 15 000 actifs, met en valeur 285 000 ha soit 98 % de la superficie agricole utilisée (SAU). Mais le Crédit agricole mutuel ne compte que 500 à 600 sociétaires actifs.
 - La superficie agricole utilisée (S.A.U.) (292 000 ha) ne représente que 15 % du territoire, avec de fortes variations d'une commune à l'autre : 0,3 % à Yaté, 1 % à Maré, 49 % à la FOA, 52 % à Bourail. Elle est consacrée pour l'essentiel au pâturage (273 000 ha soit 93,4 % de la S.A.U.). Le troupeau est estimé à 120 000 têtes et fournit 3 à 4 000 tonnes de carcasse par an soit une production moyenne apparente de 10 à 15 kg de carcasse par hectare, ce qui est la caractéristique d'un élevage très extensif.
- Les cultures intensives (cultures vivrières, café, vergers, cultures légumières et florales, céréales) ne représentent que 13 à 14 000 ha, soit 4,4 % de la S.A.U. et moins de 1 % du territoire.
- La production agricole finale est estimée à 4 milliards de F CFP (200 MF français), tandis que le chiffre d'affaires des industries agro-alimentaires lui est légèrement supérieur (environ 5 milliards de F CFP (275 MF français)). Mais la valeur des importations de produits alimentaires atteint 13 milliards de F CFP (715 MF français).

. La forêt

Le potentiel forestier n'est pas négligeable. Sur 375 000 ha de forêt dense humide, 40 000 ha sont exploités. En réalité, 150 000 ha peuvent être classés en forêt de production avec un potentiel de l'ordre de 2 000 m³ de grumes par an. Mais ce capital n'est pas mobilisable en l'état, et la production locale n'a que rarement dépassé 20 000 m³, alimentant une demi-douzaine de scieries. De ce fait, la consommation de bois fait largement appel à l'importation (environ 50 % dans les années 1980 - davantage ces dernières années). La valeur des importations de sciages en 1984 s'est élevée à 560 MF CFP (30 MF français).

.../...

• La pêche et l'aquaculture :

Le potentiel de pêche est important : le lagon autorise une pêche artisanale et vivrière, dont le volume se situe autour de 4 000 tonnes, sans compter la récolte de trocas et de coraux. La zone économique exclusive (ZEE) s'étend sur 1,7 millions de km² et permet une pêche artisanale au voisinage du récif et la pêche hauturière au delà. Au total, on recense environ 250 navires et 600 marins. Le chiffre d'affaires apparent est de 450 MF CFP (25 MF français) mais l'auto-consommation est importante.

L'aquaculture en est encore à ses débuts, mais enregistre déjà quelques exportations (150 t de crevettes environ).

De ce fait, les exportations de thon, d'holothuries, de trocas et de coraux (400 MF CFP environ) (22 MF français) permettent d'équilibrer les importations de produits de la mer (essentiellement des conserves ou des produits préparés).

b/ Atouts et handicaps du Territoire

- S'agissant des hommes, le handicap le plus certain est l'absence ou l'insuffisance de formation professionnelle et de qualification. Certes des progrès sont intervenus par la création de filières préparant au bac D', au B.E.P.A. et au C.A.P.A. et par l'ouverture de Maisons familiales rurales. Mais la formation des adultes qui devrait représenter la priorité absolue est encore insuffisante. En l'absence d'un tissu professionnel solide l'effort de formation et de vulgarisation par des stages et des sessions adaptés à leurs participants devra être renforcé.

Le développement d'exploitations susceptibles de s'insérer dans le monde économique ne se fera qu'à travers le foisonnement des initiatives et l'acceptation d'un taux d'échec élevé. Mais c'est la seule voie qui permette d'offrir une perspective encourageante pour les nombreux jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail et qui ne peuvent accepter d'être éternels assistés.

- La topographie de la grande Ile est caractérisée par une chaîne centrale culminant entre 1 000 et 1 6000 m et délimitant à l'est, une zone au vent, bien arrosée, mais au relief montueux et à l'ouest une zone beaucoup plus sèche, formée de grandes plaines occupées par la savane.

L'inventaire des sols conduit par l'ORSTOM recense 80 à 100 000 ha de bonnes terres et 2 à 300 000 ha de sols à vocation fourragère. Ajoutons que la plus grande partie de ces sols sont hyper-magnésiens, pour lesquels les agronomes disposent de peu de références.

- Le climat tropical humide favorise la croissance des végétaux, mais les sécheresses telles que celle de 1987 ou les cyclones, comme celui de janvier 1988, peuvent avoir des effets désastreux sur la production.
- Pour le moment, le marché réel est étroit. Si la population recensée en 1983 s'élève à 145 000 habitants, les consommateurs ne représentent que 80 à 100 000 habitants, pour l'essentiel le grand Nouméa et sa banlieue, l'intérieur vivant très largement en autarcie.

.../...

Ce marché est donc fragile, car la production locale se trouve confrontée à la concurrence des produits importés. Pour les productions qui ne bénéficient pas d'une organisation de marché, les fortes variations de cours constatées créent un réflexe malthusien chez les producteurs.

De petites et moyennes entreprises agro-alimentaires existent, mais leur approvisionnement vient trop souvent de l'étranger.

De toute façon, les revenus agricoles restent modestes et ne sont pas à la hauteur de ceux que l'on trouve dans l'administration ou dans le commerce.

2 - PROGRAMMES ACTUELS DE DEVELOPPEMENT RURAL

Jusqu'à la promulgation de l'ordonnance n° 85-1184 du 13 novembre 1985, relative à l'orientation du développement économique et à l'aménagement du territoire, les principales productions agricoles faisaient l'objet d'un mécanisme de soutien ou bénéficiaient d'un marché administré.

Il s'agissait de la caisse de stabilisation des prix du café, de la caisse de stabilisation des prix du coprah et de l'office de commercialisation et d'entreposage frigorifique (OCEF). Aujourd'hui, la mission d'orientation des marchés et des prix a été confiée au Fonds territorial de régularisation des prix agricoles (FTRPA), créé par l'article 46 de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986. Le comité de gestion de ce fonds est présidé par le Haut-Commissaire et est constitué par trois représentants du Congrès, les présidents des trois compagnies consulaires, trois représentants des organisations professionnelles et trois fonctionnaires. Les missions du fonds sont d'assurer l'orientation des marchés et des prix agricoles ainsi que l'approvisionnement satisfaisant des populations et de contribuer à l'obtention d'un revenu équitable par les producteurs. Les ressources du fonds sont constituées par la marge réalisée sur les viandes importées et par les subventions du Territoire. Les dépenses pour 1987 ont représenté 108 millions de F CFP (6MF français) dont moitié pour la filière viande, un quart pour le coprah, le reste pour le café et les céréales.

a/ L'action de l'OCEF en matière de viandes bovine et porcine et de pommes de terre :

Créé en 1963, l'OCEF a le monopole de l'abattage et de l'importation des viandes bovine et porcine ainsi que celui du négoce de gros sur Nouméa. Il dispose à cet effet de deux abattoirs situés à Bourail et à Païta.

Il est également chargé du négoce des pommes de terre et dispose d'entrepôts frigorifiques.

.../...

Ces activités représentent :

- 3 000 tonnes environ pour la viande bovine soit 25 % de la production agricole finale (PAF) et 600 fournisseurs ;
- 900 tonnes environ pour la viande porcine, soit 10 % de la PAF et 30 éleveurs ;
- 2 000 tonnes environ pour les pommes de terre, soit 3 % de la PAF et 57 producteurs.

Le marché local représente encore quelques possibilités. Les importations de viande bovine varient de 500 tonnes en 1986 à 1 200 tonnes (1987), celles de porcs de 300 tonnes (1986) à 168 tonnes (1987), mais celles de conserves de viande représentent près de 1 200 tonnes par an. On pourrait donc envisager un certain développement du troupeau bovin, alors que la marge est plus étroite en matière de porc.

Les importations de pommes de terre représentent encore 2 000 tonnes dont 600 tonnes de surgelés. Une production de contre saison est possible aux îles Loyauté et la fabrication de surgelés pourraient être envisagée.

b/ Les opérations agricoles actuellement confiées à l'A.D.R.A.F. : café, fruits, cerfs (1).

• L'opération café

La production de café, pratiqué depuis plus de 100 ans, a connu son apogée à la veille de la 2ème guerre mondiale avec 2 000 tonnes, puis par deux paliers successifs, la guerre 39-45 puis le boom du nickel, est retombée autour de 500 tonnes par an du fait du renchérissement de la main-d'oeuvre et du vieillissement des plantations.

Aujourd'hui, c'est essentiellement une culture mélanésienne (à 95 %) presque totalement située sur la côte est (à 85-90 %) entre Canala et Pouébo. Elle est le fait de 2 000 planteurs environ.

Le plan "café" a été lancé par le Territoire en 1978. Dès 1979, une première phase, très volontariste, est lancée - l'objectif du plan DIJOU est de réaliser 2 000 ha en 10 ans -. Le financement initial (Etat, Territoire) est élargi en 1981 à la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE). Mais l'opération rencontre de grandes difficultés et le taux de réussite des plan effectuées pendant cette période n'atteint que 41 %. Une seconde phase intervient de 1984 à 1987, plus réaliste et permettant de tirer les leçons de la première phase. Aujourd'hui, une troisième phase (1988-1992) a été approuvée par le Congrès.

.../...

(1) Les programmes de développement rural exposés ci-après n'ont pas fait l'objet de la vérification de l'Inspection générale des Finances.

Elle prévoit, outre le financement de l'expérimentation et de l'encadrement, la réalisation par l'ADRAF du défrichement des futures parcelles, la fourniture gratuite des plants et des engrais nécessaires pendant les 3 premières années et des insecticides nécessaires à la lutte contre le scolyte, enfin des subventions pour l'acquisition de motoculteurs et de pulvérisateurs.

La première phase a coûté 812 MF CFP (45 MF français) pour 160 ha de plantations réussies, et la seconde 922 MF CFP (51 MF français) pour 240 ha, la troisième phase est estimée à 1 236 MF CFP (62 MF français) et devrait permettre de porter la superficie des nouvelles plantations de 400 à 630 ha. Cette phase inclut outre l'extension des surfaces et du nombre de planteurs concernés (on devrait passer de 1 000 à 1 300 planteurs utilisant les nouvelles techniques de production), l'amélioration de la qualité du produit (traitement par voie humide et lutte contre le scolyte), la responsabilisation de l'interprofession par la création d'un comité consultatif du café et le désengagement progressif de la puissance publique. La production devrait passer de 500 à 800 t de café (valeur 300 MF CFP, soit 16,5 MF français).

La mise en oeuvre de ce programme a été confiée initialement au service de l'Agriculture (1978-1983), puis à la Caisse de stabilisation des prix du café (1983-1986), puis à l'ADRAF (à partir de 1986) dans le cadre d'une convention. L'opération est individualisée et fait l'objet d'un budget annexe. Elle mobilise actuellement une soixantaine de personnes dont le tiers est mis à disposition par la D.I.D.E.R. Ces effectifs devraient progressivement être réduits de moitié à l'horizon 1992.

• L'opération fruits :

Vers 1971, une mission d'étude de l'institut de recherche sur les fruits et les agrumes (I.R.F.A.) intervenant à la demande du territoire conclut à l'intérêt de développer la production fruitière estimée à 4 300 tonnes, à comparer aux 3 000 tonnes de fruits importés.

Un plan de développement fruitier est adopté en 1978 : la conduite d'opération en est confiée à l'I.R.F.A. sous l'autorité du Service de l'Agriculture. Ce plan a pour objectif la réhabilitation des vergers existants et la réalisation de 600 ha de nouveaux vergers.

Le plan s'appuie sur une pépinière à Port-Laguerre, une station fruitière à Pocquereux (la FOA) et un personnel d'encadrement, soit au total 66 personnes.

Le coût de l'opération pour les 5 années 1989-1991 s'élève à 1 200 MF CFP (66 MF français) et est financée par l'Etat, le Territoire et un emprunt auprès de la C.C.C.E.

Outre le financement de l'expérimentation et de l'encadrement, l'opération prévoit des subventions pour le défrichement et la préparation des sols, pour l'achat des plants et l'entretien des plantations pendant les 3 premières années, ainsi que pour l'achat de matériel spécifique ou d'irrigation.

.../...

La responsabilité de l'opération a été transférée à l'ADRAF à partir de 1986, mais reste individualisée, comme l'opération café.

Les auteurs du plan estiment que ce programme devrait concerner de 800 à 1 000 agriculteurs.

. L'opération cerf

Introduit en 1870, le cerf de Java a trouvé en Nouvelle-Calédonie un terrain favorable. Il s'y est multiplié très rapidement. La population actuelle est estimée à 100 - 120 000 têtes et fournit une ressource en viande bon marché, aussi bien pour les Européens que pour les Mélanésiens, en particulier pour les habitants de la chaîne centrale.

L'objectif de l'opération est de développer ce type d'élevage dans les zones marginales, de mettre au point des modèles valables aussi bien dans de grands que de petits élevages et de développer l'exportation des divers produits : viande, velours, reproducteurs, trophées, aussi bien vers le Japon et l'Extrême-Orient que vers les U.S.A. ou l'Europe.

L'objectif à 3 ans est une production d'environ 100 tonnes de viande, avec au moins 30 élevages dont la moitié en milieu mélanésien, correspondant à l'équipement de 4 200 ha environ, et à un chiffre d'affaire d'environ 90 MF CFP, soit 5 MF français.

Le programme s'appuie sur deux stations de référence, OUACO sur la côte ouest (140 ha), NEPIA sur la côte est (10 ha). Il mobilise actuellement quatre techniciens.

Son budget prévisionnel s'élève à 600 MF CFP (33 MF français) pour les trois premières années 1987-1989, mais il semble que le rythme des réalisations ne puisse être totalement respecté. Il est alimenté par le Territoire, l'Etat et la C.C.C.E.

Outre la réalisation de la station expérimentale de OUACO, il est prévu de financer l'appui technique aux éleveurs et d'assurer la commercialisation des produits. De leur côté, les éleveurs peuvent bénéficier de prêts et de subventions de l'Etat, du Territoire et des régions dans les conditions de droit commun, mais l'opération cerf préfinance l'achat du matériel de clôture et du cheptel de souche. C'est donc une opération très intégrée, avec les risques inhérents à ce genre de montage.

Dès cette année, deux expéditions ont eu lieu vers l'étranger, 7,2 tonnes en avril et 10,7 t en août pour 15,5 MF CFP (850 000 F français) au total. Une troisième expédition est prévue en fin d'année.

c/ Aperçu sur les autres productions

. Les produits laitiers :

La production laitière est pratiquement inexistante : 7 producteurs, 220 vaches, 5 500 hl de lait.

.../...

L'importation de produits laitiers s'élève à près de 6 000 tonnes pour 1 200 MF CFP (66 MF français), mais le climat tropical de la Nouvelle-Calédonie ne paraît pas lui donner de vocation laitière.

. L'aviculture

Le secteur est fortement concentré. La production d'oeufs, qui pour l'essentiel est le fait de 12 éleveurs, couvre la consommation locale.

La production de poulets de chair ne couvre que 10 % de la consommation et est le fait de 6 éleveurs industriels ou semi-industriels. Les importations se sont élevées à 3 400 tonnes en 1986 et 4 200 tonnes en 1987 pour respectivement 720 et 780 MF CFP (40 et 43 MF français). Depuis 1987, une taxe conjoncturelle sur les volailles importées tend à favoriser la croissance de la production, mais la concurrence des produits importés, en particulier du poulet congelé, reste très vive. Elle l'est d'autant plus que l'alimentation de l'élevage local repose principalement sur les céréales et les aliments du bétail importés.

. La viande ovine

Les importations représentent 400 tonnes environ pour 80 MF CFP (4,5 MF français). Une relance de la production locale est prévue avec pour objectif de satisfaire la moitié du marché d'ici 5 à 10 ans.

. Les céréales, la farine, les aliments du bétail

En 1986, le territoire a importé 17 000 tonnes de céréales, 8 000 tonnes de farine et 6 000 tonnes d'aliments du bétail.

Pourtant, il est possible de cultiver : blé, maïs, riz. En 1986, les superficies emblavées représentaient 900 ha pour une production de 2 000 tonnes à environ. Leur prix de revient reste très supérieur aux cours mondiaux, ce qui explique l'intervention du FTRPA. Il est indispensable de mieux maîtriser les techniques de production, en particulier l'irrigation.

. Les légumes et autres produits vivriers

Les légumes ne font l'objet d'aucune organisation de marché. Le volume de la production est difficile à cerner, car le marché de gros de Nouméa ne voit passer qu'une faible partie de la production commercialisée. Les importations s'élèvent à près de 3 000 tonnes dont 400 tonnes de produits surgelés. Un projet de rénovation de marché de gros est à l'étude.

Les produits vivriers, en particulier les ignames et les taros, sont auto-consommés.

. Le coprah

Il est actuellement produit pour les deux tiers par l'île d'OUVEA mais sa production stagne autour de 700 tonnes, malgré un très fort soutien du FTRPA, qui a pris le relais de la caisse de stabilisation des prix du coprah.

.../...

La plus grande partie de la production est traitée sur place, le reste est exporté (200 t en 1986, 100 tonnes en 1987).

L'aide au produit versée par le FTRPA tendant à rejoindre le prix payé au producteur, une mission d'expertise a été commandée. Cette mission devrait examiner l'ensemble des problèmes de la filière oléagineuse, car le territoire importe près de 1 800 tonnes d'huiles végétales.

. Autres produits

L'apiculture permet une production de miel modeste, mais intéressante qui couvre un peu plus de la moitié de la consommation et peut encore s'accroître.

D'autres spéculations pourraient se développer, telles que l'horticulture florale, la vanille, etc.

d/ La mise en valeur forestière

Le domaine forestier présente des aspects très contrastés : tantôt celui de maquis pratiquement improductifs, tantôt celui de savanes à niaoulis, tantôt celui de forêts denses humides.

L'effort de ces dernières années a porté sur la régénération naturelle des secteurs dégradés, la plantation de pins des Caraïbes (7 000 ha) et l'exploitation de la forêt naturelle.

L'exploitation des bois d'oeuvre qui représentait plus de 20 000 m³ en 1980, a baissé régulièrement depuis cette date, entraînant de grosses difficultés pour les entreprises de sciage. La raison déterminante est actuellement l'opposition des tribus qui revendiquent la propriété des forêts appartenant au territoire et ont le sentiment d'être spoliées des richesses forestières de leur région.

La situation a été critique en 1988 où il a fallu subventionner des importations de grumes pour alimenter les scieries encore en activité et sous-employées. Aux dernières nouvelles, la dernière scierie vient de fermer ses portes.

Pourtant l'inventaire réalisé par le service forestier met en évidence un potentiel de production d'environ 200 000 m³ de grumes par an de bois de qualité, susceptibles de faire de la Nouvelle-Calédonie un exportateur net.

Enfin, il faut citer le santal, dont les peuplements ont été exploités de façon intensive au siècle dernier. Toutefois, les inventaires qui ont été conduits aux Iles Loyauté et à l'Ile des Pins montrent la possibilité de reprendre une exploitation rationnelle et d'alimenter une ou deux distilleries. Par ailleurs, la technique de production de plants de santal paraît maintenant maîtrisée.

.../...

e/ La mise en valeur de la mer

La Nouvelle Calédonie présente trois zones de pêche aux caractéristiques très différentes :

- le lagon aux populations pélagiques variées mais où le risque de surexploitation est réel ;
- la zone récifale, où la ressource est mal connue, bien que non négligeable ;
- la zone économique exclusive où seule la pêche industrielle est possible.

Les objectifs du service chargé des pêches maritimes sont d'amener les pêcheurs locaux à avoir une activité professionnelle plus régulière, afin de permettre un meilleur approvisionnement du marché, tout en permettant un abaissement des prix de vente, actuellement relativement élevés.

Une meilleure maîtrise des techniques et l'utilisation de bateaux plus importants devraient permettre d'exploiter les stocks de poissons de la zone récifale, en particulier les vivaneaux.

Il serait également souhaitable de favoriser l'embarquement de marins néo-calédoniens sur les bateaux thoniers travaillant dans la zone économique exclusive (ZEE) et de poursuivre la politique favorisant le travail des produits de la pêche en Nouvelle-Calédonie.

L'aquaculture paraît sortir de la phase expérimentale. Les techniques de production de crevettes pénéides sont maintenant au point. On compte aujourd'hui 150 ha de bassin dont la production a été de l'ordre de 300 tonnes : la été exportée vers l'Australie, la France et le Japon.

La baisse du dollar pose le problème de la compétitivité du produit. Il devient maintenant nécessaire d'abaisser le prix de revient d'environ 30 %, ce qui est sans doute possible, à condition d'avoir une parfaite maîtrise des techniques de production. La création de petites unités aquacoles insérées dans le milieu n'en sera que plus difficile et exigera de gros efforts de formation et d'encadrement.

f/ Autres actions confiées à l'A.D.R.A.F. (1)

Successeur de l'Office de développement des régions, lui-même héritier de l'Office de développement de l'intérieur et des îles (ODIL) et du FADIL, l'A.D.R.A.F. a développé, dans le cadre de sa Direction de la formation et des actions économiques, les missions qui avaient été confiées à

.../...

(1) Les autres actions confiées à l'A.D.R.A.F. n'ont pas fait l'objet de la vérification de l'Inspection générale des Finances.

l'ODIL et au Service du développement et de l'éducation de base, tout particulièrement dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'artisanat et du tourisme.

Les interventions de l'A.D.R.A.F. en matière de formation se sont concrétisées par des réunions d'information, des conférences, des stages et des actions spécifiques. Ces stages ont porté pour l'essentiel sur l'agriculture et l'élevage, le machinisme agricole, l'économie et la gestion. En 1987-1988 120 stages regroupant 1 200 stagiaires ont été organisés.

En matière économique, l'A.D.R.A.F. est chargée de l'étude et de l'instruction des dossiers. Pour les projets agréés, l'agence intervient sous forme d'une prime d'équipement dont le taux est compris entre 10 % et 50 % de l'investissement, d'une garantie sur les emprunts souscrits par le promoteur et d'une bonification d'intérêts. L'agriculture et l'élevage représentent près de 60 % des investissements, suivis par les services et par la pêche. Par rapport à la période précédente, on note une très forte augmentation du nombre de projets aidés.

Bilan de l'activité de l'A.D.R.A.F. et des organismes qui l'ont précédé
(FADIL et ODIL) de 1976-1988
(hors les grands programmes café, fruits et cerfs) en millier de F. CFP
(en millier de F. français)

Organisme	Nombre de projets aides	Montant des investissements	Montant des primes	% primes/investissements
Fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles (FADIL) 1976-1982	150	104 454 (5 745)	32 722 (1 800)	31
Office de développement de l'intérieur et des îles (ODIL) 1983-1985	177	297 800 (16 380)	110 817 (6 095)	37
A.D.R.A.F. - 1987	332	274 805 (15 116)	81 216 (4 467)	30
A.D.R.A.F. - 1988 (prov.)	219	620 754 (34 145)	97 546 (5 366)	16

source A.D.R.A.F.

.../...

Enfin, l'ADRAF gère un petit chantier naval créé en 1977 par le FADIL pour réaliser la construction de bateaux de pêche utilisables dans le lagon. Aujourd'hui, outre la construction de bateaux, de caissons de flotabilité et de glacières, le chantier assure l'entretien des bateaux de pêche et de leurs moteurs, ainsi que l'entretien et la réparation des véhicules de l'A.D.R.A.F.

3 - RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

Des observations qui précèdent, il ressort qu'il existe des possibilités de développement de l'agriculture comme de la forêt et de la pêche. Ce développement engendrera le besoin d'un artisanat de services et de commerces de plus en plus élaborés, qui faciliteront d'ailleurs la diffusion d'un tourisme de qualité à l'intérieur et dans les îles.

Cependant, il faut être bien conscient que dans le contexte actuel, les conditions d'un auto-développement ne sont pas remplies. En Nouvelle-Calédonie, le secteur agricole n'est pas compétitif par rapport à la métropole et aux pays concurrents. De ce fait, les germes de développement restent en état de dormance. Certes, sur certains créneaux, tels que le tourisme ou la pêche du large, l'intervention d'opérateurs extérieurs peut être envisagée. Mais comment de telles initiatives pourraient-elles combler le fossé que sépare Nouméa de la brousse ?

Six actions principales sont recommandées en vue de favoriser le développement rural de la Nouvelle-Calédonie.

a/ Ouvrir un large choix de formules juridiques pour l'exploitation agricole.

En Europe occidentale, indépendamment des personnes privées, les acteurs économiques qui ont la personnalité morale se présentent sous des formes juridiques variées, fruit d'une longue histoire. Par contre, la société mélanésienne est une société où le plus souvent les termes de l'échange ne sont pas monétarisés. L'entrée dans le monde de l'économie moderne exigera un apprentissage difficile.

Mais l'adoption des principes et des règles du droit commercial constitue, pour le développement économique, une nécessité absolue.

Dans cette nécessité, des initiatives diverses ont vu le jour, certaines formes de sociétariat plus ou moins adaptées ont été créées par une simplification et une adaptation de formules juridiques européennes telles que les coopératives, les groupements d'intérêt économique (GIE), les groupements particuliers de droit local (GDPL).

.../...

Les G.D.P.L. constituent probablement une solution d'avenir plus intéressante pour la mise en valeur des terres claniques que les G.I.E., formule juridique qui a été utilisée lorsqu'il s'est agi de réaliser des projets communs à plusieurs clans ou tribus.

La multiplicité des formes juridiques doit être sauvegardée. Il sera sans doute opportun d'en préciser et simplifier les règles afin de favoriser leur adoption par les Mélanésiens. Mais cette pluralité et ce foisonnement de solutions permettront seuls de mettre en évidence les formes les mieux adaptées au contexte culturel et économique de la Nouvelle Calédonie.

b/ Développer la formation et la vulgarisation

Tout projet économique, quel qu'il soit, suppose des acteurs capables de dominer les aspects techniques, économiques et commerciaux de leur entreprise. Déjà, dans le monde occidental, le rassemblement de ces qualités ne va pas de soi : aujourd'hui en France, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs est soumise à des conditions de niveau de formation, de capacité professionnelle et de valeur économique du projet qui auraient paru exorbitantes il y a quelques années.

Or, en Nouvelle Calédonie, il y a deux agricultures, l'une qui présente tous les caractères d'une entreprise, l'autre qui est vivrière et qu'il s'agit d'insérer progressivement dans l'économie marchande. Par ailleurs, rares sont ceux qui, présentant un projet économique, ont pu bénéficier d'une formation technique.

Ce constat amène à considérer attentivement les besoins respectifs de l'enseignement initial et ceux de la formation des adultes.

Les besoins des promoteurs adultes sont et resteront longtemps à la fois les plus importants et les plus fondamentaux. La création de centres de formation professionnelle judicieusement répartis sur le territoire, si possible à proximité du futur lycée agricole et des stations de recherche existantes, est indispensable pour permettre d'apporter un minimum de formation technique aux agriculteurs. Celle-ci sera dispensée d'ailleurs autant dans ces centres que sur le tas, dans le cadre de sessions ou de visites sur le terrain. La mise en oeuvre de ces actions sera souvent plus délicate lorsque les promoteurs présenteront des projets d'agriculture de groupe (GIE, GDPL,...) Il faudra veiller à une bonne liaison entre les équipes des centres de formation et les agents chargés de l'assistance technique (vulgarisateurs). Car la synergie entre ces deux aspects du développement est indispensable.

Il appartiendra au lycée agricole de former les techniciens que réclame le secteur agricole et para-agricole. L'analyse des besoins est relativement facile. Il n'en est pas de même pour ce qui concerne les futurs jeunes agriculteurs. En effet, le nombre de ceux qu'il faut former dépend des objectifs de la politique agricole et des structures de production qui paraîtront devoir être favorisées. La dualité de l'agriculture néo-calédonienne rend cette recherche difficile. Ce caractère pourrait amener à redéfinir la forme et le contenu de certaines formations initiales.

.../...

Mais il y a aussi un secteur agricole de bonne technicité. Pour ce dernier, des formules du type Centre d'études techniques agricoles (CETA) paraissent tout indiquées, car elle induisent une responsabilisation croissante des professionnels.

c/ Simplifier le financement des projets

Le système actuel de financement des projets se caractérise par sa complexité. Les aides publiques ne sont pas véritablement coordonnées, chaque bailleur de subvention voulant garder sa personnalité et soutenant un programme défini en terme d'action éligible plus qu'en terme de projet.

Il en résulte que les aides publiques sont souvent dispersées et manquent de sélectivité. En dépit des critiques parfois émises, les prêts qui les accompagnent permettent de couvrir la plus grande partie des besoins, sauf l'achat du sol, pour lequel la durée trop courte et le taux élevé des prêts rendent difficiles les opérations de reprise d'exploitation. Mais le reproche le plus grave que l'on pourrait faire au système actuel est la séparation existant entre les banques d'investissement, dont les ressources sont extérieures au système bancaire et proviennent de dotations du territoire (Caisse de Crédit agricole mutuel) ou de la Caisse centrale de Coopération économique (Société immobilière et de crédit de la Nouvelle-Calédonie), et les banques de dépôt, qui devraient être mieux placées pour connaître la situation financière et la gestion de leurs clients. La récente création de la Banque calédonienne d'investissement, issue de la SICNC, devrait pallier cet inconvénient si on lui confie effectivement la double mission de banque d'investissement et de banque de dépôt.

D'après les banquiers, les principales difficultés concernent l'insuffisance de la capacité professionnelle des candidats à l'installation, l'étroitesse des débouchés solvables, l'incertitude de la situation foncière, le cas échéant le coût de l'acquisition, la multiplicité des aides publiques dont l'obtention ressemble à un parcours d'obstacles, la faiblesse de l'auto-financement des entrepreneurs et l'absence d'un système de garantie efficace.

Il paraît donc important de mettre en place un système global de financement convenant aux différents types de projet. Par ailleurs l'instruction des dossiers de subvention et de prêts devrait être menée de pair afin de réduire les délais de procédure et les incertitudes.

La diversité des formes que prennent les aides publiques exige une réforme profonde de leur finalité et de leur modalité. Au lieu de disperser les interventions, il faut adopter une approche globale du projet permettant d'en apprécier la validité à la fois sous ses aspects techniques, économiques et commerciaux, qu'il s'agisse de création d'entreprises, d'agrandissement ou de modernisation.

.../...

Par ailleurs, la décision de l'aide publique devrait être unique, prise le plus souvent au niveau de la Province, exceptionnellement du Territoire, l'instance compétente centralisant les diverses sources de financement existantes (Etat, Fonds d'investissement pour le développement économique et social - FIDES -, Fonds exceptionnel d'aide et de développement - FEAD -, Territoire, Province).

L'évaluation des besoins de financement devrait, bien entendu inclure non seulement le capital de départ, mais aussi le fonds de roulement requis pour assurer le fonctionnement des entreprises.

La garantie des prêts consentis est une des préoccupations des organismes financiers. En France, l'hypothèque sur la propriété a permis un large développement du Crédit agricole mutuel. Cette garantie n'a de réalité que s'il existe un véritable marché foncier et que si le monde rural considère que la mise en jeu de cette garantie constitue la sanction normale et obligatoire en cas d'échec. Il n'est pas évident que ces deux conditions soient réunies en Nouvelle Calédonie. Cependant, l'hypothèque a une valeur en soi qu'il serait absurde de négliger. Une garantie complémentaire pourrait être trouvée dans un système de caution mutuelle, financé conjointement par les cotisations des intéressés et par les pouvoirs publics. Mais dans ce domaine, la meilleure garantie reste la qualité de l'entrepreneur et de son projet, et l'appui qu'il peut recevoir tant au point de vue technique qu'en ce qui concerne l'aide à la gestion dans un marché correctement administré.

d/ Elargir les débouchés : nécessité d'une planification agricole d'ensemble

Les caractéristiques de la Nouvelle Calédonie expliquent à la fois la faiblesse de l'économie rurale et les difficultés de son développement.

Pour ce qui concerne l'économie agricole, moins de 1 % du territoire fait l'objet d'une culture intensive, alors que le potentiel de bonnes terres est approximativement le décuple. En matière forestière, les experts estiment que l'on exploite à peine le dixième de la capacité. La mer permettrait également des développements importants, tant pour la pêche que pour l'aquaculture.

La mobilisation de ces ressources se heurte à de grandes difficultés, car la productivité agricole en Nouvelle Calédonie est le plus souvent inférieure à celle des pays concurrents et de la métropole, tandis que le coût des consommations intermédiaires est élevé. Il en résulte des prix de revient supérieurs à ceux du marché mondial, ne permettant qu'exceptionnellement l'exportation.

Des études récentes ont montré les limites du développement des productions destinées au marché local ainsi que l'étroitesse des marchés des produits tropicaux susceptibles d'être exportés : des melons et de la viande de cerf vers le Japon, des fruits exotiques vers la Nouvelle-Zélande et vers l'Europe, des bois tropicaux et des produits de la mer.

.../...

Si l'objectif des pouvoirs publics est d'améliorer la balance du commerce extérieur, et cela seulement, il suffirait de créer quelques unités de production très performantes et de haute technicité. C'est en quelque sorte ce qui s'est passé dans le secteur du porc et des oeufs et qui peut se produire demain dans le secteur de l'aviculture et de l'horticulture. Qui plus est, ces entreprises se situeraient probablement auprès du centre de consommation et du port de Nouméa.

Si au contraire l'objectif est de favoriser l'entrée progressive du secteur vivrier dans l'économie marchande et de mieux répartir l'activité agricole sur le Territoire, il faut envisager et mettre en oeuvre une véritable planification agricole de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie.

Cette méthode consisterait à définir des objectifs de production à moyen terme, à apprécier les moyens nécessaires pour les atteindre et à les répartir zone par zone, compte tenu des potentialités et du dynamisme local. C'est une solution de ce type qui a été récemment mise en oeuvre en Norvège pour développer la production de saumon.

Elle exige au cas présent une parfaite maîtrise du marché intérieur et le contrôle des importations. La voie a été ouverte par l'OCEF en matière de viande bovine et porcine et de pommes de terre. Le Fonds territorial de régulation des produits agricoles en a repris le financement ainsi que le soutien des prix du café, du coprah et des céréales. Le développement des autres productions ne se fera que dans la mesure où une garantie minimale de prix incitera les producteurs à se lancer dans l'aventure. Mais une telle politique peut très vite engendrer des effets pervers. Elle suppose donc un pilotage fin. En particulier, les conditions de mise en marché, tant en volume qu'en qualité et les périodes de livraison, doivent être clairement définies. Une telle politique implique des sanctions économiques dans le cas de non respect des engagements.

Il ne peut donc s'agir que d'une économie contractuelle, associant la production, la transformation et le négoce, y compris l'import-export, en vue de la réalisation des objectifs définis en commun.

La politique proposée impliquera l'engagement de moyens en hommes et en crédits sensiblement supérieurs à ceux qui y sont consacrés actuellement.

e/ Impliquer davantage les communes dans le développement rural

Si la loi référendaire a donné aux Provinces des compétences très générales, il n'en reste pas moins que la commune reste le lieu privilégié du développement local. Il s'agit tout autant de permettre l'insertion des citoyens dans le monde économique que de lutter contre le chômage, en particulier des jeunes, et d'améliorer les bases sur lesquelles reposeront demain les finances communales (1).

.../...

(1) En 1983, les ressources ordinaires et extraordinaires des communes rurales (à l'exclusion de Nouméa et du Mont-Dore) s'élevaient à 4,129 milliards de F CFP, soit 227 millions de F français. Elles provenaient pour 36,5 % du Fonds intercommunal de péréquation, pour 29 % de la dotation globale de fonctionnement et de subventions d'investissement, pour 30 % d'emprunt et recettes diverses, pour 2,7 % des centimes additionnels, taxes et contributions diverses et 2,1 % des revenus des biens communaux et des recettes des services municipaux.

Ainsi les municipalités sont-elles directement intéressées, non seulement par la réalisation des équipements de base et le développement des services publics, mais aussi par la création et le développement de commerces et d'un artisanat de service. La mise en évidence des potentialités de chaque commune sur le plan agricole, forestier et halieutique ne peut que faciliter l'émergence de projets. La réalisation de cartes thématiques, telles que la carte des potentialités du sol, celle des forêts de production et de protection, celle des périmètres de recherche et d'exploitation minière, faciliterait la tâche des responsables.

Il est un domaine où il est apparu que la commune pourrait jouer dès maintenant un rôle moteur : c'est le domaine forestier. En effet, l'essentiel de celui-ci appartient au Territoire depuis le début de la colonisation, en application du principe de l'appropriation par l'Etat des biens vacants et sans maître. Aujourd'hui, cette appropriation est contestée par les tribus qui s'opposent à l'exploitation forestière.

Sous la réserve expresse que ces forêts restent soumises au régime forestier, il est proposé que le Territoire en transfère la propriété aux communes qui en feraient la demande.

On pourrait espérer de cette réforme plusieurs avantages, tels que :

- une meilleure mobilisation des ressources naturelles ;
- la création d'emplois au niveau local par la mise sur pied d'entreprises d'exploitation forestière et le développement de l'activité des scieries ;
- l'équipement des massifs par la création de pistes forestières et de places de dépôt ;
- l'affectation au budget communal des ressources provenant des coupes de bois ;
- la réinjection de tout ou partie de ces sommes dans l'entretien des forêts et l'extension des périmètres de replantation.

La solution des problèmes fonciers relatifs au domaine forestier du Territoire serait facilitée par le dialogue ouvert au niveau communal. Une nouvelle dynamique de la filière bois pourrait en résulter.

*

* *

Dans le contexte néo-calédonien, les municipalités constituent un atout pour le développement rural. Leur association à la planification proposée plus haut apparaît, de toute manière, indispensable.

.../...

f/ Réformer les structures chargées du développement rural

L'organisation actuelle, qui découle d'une succession de réformes, est relativement peu efficace.

On sait qu'il n'y a de bon système de régulation de la production agricole que par l'aval. Eu l'égard aux conditions générales qui prévalent en Nouvelle-Calédonie, les pouvoirs publics doivent clairement définir leur politique en matière de développement rural, les objectifs qu'ils poursuivent et les moyens en experts et en crédits qu'ils sont déterminés à mettre en oeuvre pour les atteindre.

La nature des dispositions et des outils à mettre en oeuvre peut être variée. L'association des professionnels de la production, de la transformation et du négoce à la politique à mener est par ailleurs indispensable pour assurer son succès.

A l'amont se place l'action de l'Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier, qui revêt trois formes différentes.

L'animation doit s'exercer au niveau communal.

L'assistance technique ne peut qu'accroître son efficacité lorsqu'elle est conduite par filière, à l'image de ce qui se fait pour l'opération café, l'opération fruit, l'opération cerf. Chaque opération de ce type a besoin d'un responsable s'appuyant sur un institut de recherche et dont l'action est démultipliée au niveau local par des techniciens spécialisés couvrant chacun un secteur.

Mais l'approche par filière ne doit pas faire oublier la nécessité d'appréhender le développement sous son aspect global, y compris le conseil de gestion.

A l'aval, l'orientation des marchés et des prix est assurée par le Fonds territorial de régulation des prix agricoles. La mise en oeuvre des politiques décidées est assurée par voie contractuelle ou par des agents économiques, tels que l'OCEF.

Les organisations professionnelles ne paraissent pas actuellement susceptibles de réunir les moyens financiers nécessaires pour assurer l'encadrement des agriculteurs. Mais leur rôle dans les conseils d'administration de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.) et du Fonds territorial de régulation des prix agricoles (FTRPA) devrait être primordial. D'autre part, partout où apparaît un secteur de haut niveau et ayant vocation à devenir concurrentiel, il conviendra d'inviter les professionnels à accroître leur part de responsabilité en matière de recherche appliquée, de développement et de commercialisation.

Le rôle des services chargés de l'agriculture va s'exercer sur le plan territorial et sur le plan provincial en fonction des compétences respectives du Territoire et des Provinces.

.../...

La formation des hommes, la recherche, le développement sont confiés à plusieurs organismes. Il appartient à la Direction territoriale chargée de l'agriculture d'assurer la cohérence des actions menées par les différents intervenants. Elle devra donc disposer d'un service spécialisé chargé de la recherche, de la formation et du développement.

Dans ces conditions, il est proposé :

- de réserver aux Provinces l'octroi des aides publiques à caractère individuel ;
- de confier à l'A.D.R.A.F. les missions d'animation et de vulgarisation auprès des agriculteurs ;
- de faire gérer les marchés par le canal du FTRPA, dans le cadre des accords interprofessionnels qui auront pu être négociés ;
- de confier :
 - . aux services territoriaux de la DIDER, l'orientation des actions de politique agricole, en particulier l'organisation des marchés, la tutelle des établissements de formation professionnelle, le contrôle des établissements d'enseignement technique agricole et la liaison avec les instituts de recherche ;
 - . aux services provinciaux, le suivi de la politique d'installation et de modernisation, en particulier l'instruction des dossiers émanant des agriculteurs et le contrôle de l'utilisation des aides publiques individuelles.

Cette nouvelle organisation conduira sans doute à redéployer au sein de la DIDER et de l'A.D.R.A.F., en fonction de leur compétence, les personnels appartenant actuellement à ces deux organismes.

CHAPITRE IV

LA REORGANISATION DE L'A.D.R.A.F.

L'article 94 de la loi référendaire fixe, dans ses deux premiers alinéas, le statut futur de l'A.D.R.A.F. :

"Il est créé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un établissement public d'Etat dénommé "Agence de développement rural et d'aménagement foncier". L'Agence est habilitée à procéder à toutes opérations de nature à faciliter l'acquisition et la mise à disposition des fonds agricoles et fonciers.

"Elle est administrée par un conseil d'administration, présidé par le Haut-Commissaire, qui comprend, en outre, en nombre égal, des représentants de l'Etat désignés par le Haut-Commissaire, des représentants du Territoire élus par le Congrès à la représentation proportionnelle, des représentants des provinces choisis en leur sein par les assemblées de province et des représentants des organisations professionnelles agricoles désigné par le Haut-Commissaire sur proposition de celles-ci".

Les biens, droits et obligations de l'A.D.R.A.F. actuelle, créée par la loi du 17 juillet 1986, sont transférés au nouvel établissement public. Comme la plupart des dispositions de la loi référendaire, celles relatives à la nouvelle A.D.R.A.F. entreront en vigueur le 14 juillet 1989. Les pouvoirs publics disposent ainsi d'une période de temps suffisante pour procéder à la réorganisation de l'A.D.R.A.F., dont la nouvelle structure sera fixée par le décret en Conseil d'Etat prévu au début de l'article 94.

.../...

L'expérience des deux années écoulées permet de définir les principes de la réorganisation de l'A.D.R.A.F., et de proposer les grandes lignes de celle-ci.

1 - PRINCIPES

La nouvelle organisation de l'A.D.R.A.F. doit répondre, semble-t-il, aux principes suivants : être cohérente avec le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie ; associer pleinement les Mélanésiens aux responsabilités au sein de l'A.D.R.A.F. ; garantir une instruction complète et impartiale des dossiers.

a/ S'adapter au nouveau cadre institutionnel de la Nouvelle-Calédonie

Les nouvelles institutions de la Nouvelle-Calédonie limitent les responsabilités de l'Etat, en matière foncière, aux "principes directeurs de la propriété foncière et des droits réels" (article 8, paragraphe 12 de la loi référendaire). Comme la loi ne donne aucune compétence particulière en matière foncière au Territoire, il semble bien que la mise en oeuvre proprement dite de la politique foncière relève désormais des Provinces, créées par le même texte. On ne peut oublier enfin que la loi (article 10) prévoit que les dispositions de la loi n° 88-213 du 2 mars 1982, dite loi de décentralisation, relatives à la suppression de la tutelle administrative et financière, seront étendues et adaptées aux communes de Nouvelle-Calédonie.

On est ainsi conduit à proposer d'articuler l'A.D.R.A.F. future selon les grandes lignes suivantes :

- conserver bien sûr un organisme unique, puisque la loi référendaire le prévoit expressément, mais opérer une large décentralisation de l'instruction des affaires en direction du niveau des Provinces et de celui des communes ;
- faire établir les principes de base des interventions de l'A.D.R.A.F. par son conseil d'administration, de manière à associer l'ensemble des parties intéressées à la fixation de ces règles, qui s'appliqueront à toute l'action de l'Agence, où qu'elle s'exerce sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie ;
- confier la partie principale de l'instruction des projets eux-mêmes d'acquisition et de rétrocession au niveau provincial, les décisions définitives étant cependant du ressort du conseil d'administration ;
- solliciter régulièrement, et inclure dans le dossier, l'avis de la commune dans le ressort de laquelle se situe le projet envisagé.

.../...

b/ Associer les Mélanésiens aux responsabilités à l'intérieur de l'A.D.R.A.F.

Actuellement, et sauf quelques représentants des Régions au sein du conseil d'administration, l'état-major de l'Agence ne comporte pas de représentants mélanésiens. Cette situation n'est pas acceptable pour l'avenir : outre la volonté gouvernementale de faire participer les Mélanésiens à l'exercice du pouvoir exécutif dans les différentes Administrations, on doit penser que le message (et parfois les exigences) de l'A.D.R.A.F. sera bien mieux compris et accepté par la population canaque si ceux qui l'expriment appartiennent en partie à cette ethnie : dans un domaine aussi sensible que le problème foncier, une telle disposition peut faciliter le succès de la politique que l'on veut suivre.

Parmi le personnel de l'A.D.R.A.F., quelques agents mélanésiens pourraient recevoir une promotion interne. Bien étudiée, celle-ci devrait conduire à leur confier des responsabilités plus élevées. Des recrutements externes complèteraient dans le même sens l'équipe de direction. Le point important serait que les nominations ainsi envisagées ne soient pas faites en raison de l'appartenance politique des personnes concernées, mais avant tout pour leur qualification professionnelle : sinon, on retomberait dans un des défauts reprochés à l'A.D.R.A.F. actuelle.

Les représentants de l'Agence sur le terrain (antennes) devraient également comporter un nombre sensiblement accru de Mélanésiens.

Les nominations au conseil d'administration à opérer par le Haut-Commissaire représenteront la moitié des effectifs du conseil : là aussi, il importe que celui-ci apparaisse bien comme multicommunautaire et donc que les décisions de nominations prises par le Délégué du Gouvernement contribuent à l'équilibre des différentes ethnies.

c/ Garantir une instruction complète et impartiale des dossiers

La vérification de l'A.D.R.A.F. a montré que les opérations d'acquisition et de rétrocession qu'elle avait accomplies présentaient deux défauts graves :

- les dossiers présentés au conseil d'administration, organe unique de décision, étaient incomplets ;
- les décisions prises par l'A.D.R.A.F. après une instruction sommaire ont été souvent entachées de partialité ;

Il n'y a pas d'avenir pour l'A.D.R.A.F. en Nouvelle-Calédonie si, sur ces deux points, un redressement n'est pas opéré et des garanties formelles données concernant le sérieux et l'impartialité des procédures d'instruction des affaires.

.../...

2 - PROPOSITIONS

En partant des principes directeurs qui viennent d'être énoncés, il est possible de proposer une nouvelle organisation de l'A.D.R.A.F. touchant à la fois le conseil d'administration, la direction, les contrôles s'exerçant sur l'Agence, les organes décentralisés provinciaux, la procédure d'instruction des acquisitions et des rétrocessions, enfin l'action de développement rural.

a/ Le conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'établissement public doit rester l'organe central de celui-ci. C'est lui en particulier qui :

- fixe les principes de base des différentes formes d'intervention de l'Agence, qu'il s'agisse des acquisitions, des rétrocessions, de l'action de développement rural, pour l'ensemble des zones où opère l'A.D.R.A.F. ;
- approuve individuellement, en dernier ressort, chaque décision d'attribution ou de rétrocession de terres (sur la proposition des Comités de province évoqués ci-dessous).

La composition du conseil d'administration doit refléter équitablement la part des différentes ethnies au sein de la population néo-calédonienne.

Il est proposé que le conseil désigne dans son sein trois vice-présidents, qui assureraient en même temps la présidence des Comités de province, dont la création est suggérée ci-dessous.

b/ La direction

La direction prépare et instruit les différentes affaires soumises au conseil d'administration, et exécute les décisions qu'il prend. Elle rassemble et fournit, pour chaque affaire, toutes les informations nécessaires, et propose une décision en la motivant explicitement.

A côté de personnes appartenant aux différentes ethnies néo-calédoniennes, une place importante doit être réservée, dans des postes du niveau de Directeurs, à des fonctionnaires ou agents venant de la métropole et apportant à la fois une compétence et une impartialité incontestées. Tel devrait être le cas du nouveau Directeur de l'A.D.R.A.F.

Efficace, impartiale, prudente, la nouvelle Direction de l'Agence doit affermir son statut moral et professionnel et s'élever au-dessus des conflits qui marquent le climat néo-calédonien.

.../...

c/ Le Commissaire du Gouvernement et le Contrôleur financier

La loi référendaire maintient le Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie comme président du conseil d'administration de l'A.D.R.A.F.. L'administration de l'Etat dans le Territoire se trouvera donc impliquée, au plus haut niveau, dans la gestion de l'Agence.

Il restera nécessaire, cependant, que cet établissement public reste soumis au contrôle de l'Etat. La présence du Haut-Commissaire à la présidence du conseil d'administration interdit de confier une telle fonction de contrôle à des fonctionnaires en poste en Nouvelle-Calédonie : le rôle exercé à ce titre en 1986-1988 par le directeur-adjoint de la Direction du développement de l'Economie rurale (D.I.D.E.R.) (contrôleur du Territoire Auprès de l'Agence) et par le Payeur général du Territoire (agent comptable de l'Agence) a été extrêmement faible.

Pour éviter le renouvellement d'une telle situation, c'est à un niveau supérieur - celui des Administrations centrales - qu'il faut placer dans l'avenir le contrôle de l'A.D.R.A.F. :

- un Commissaire du Gouvernement, chargé plus particulièrement des aspects techniques et de politique générale, représenterait l'Etat au plus haut niveau et serait nommé conjointement par les Ministres chargés des D.O.M.-T.O.M. et de l'Agriculture ; ce représentant pourrait être pris parmi les hauts fonctionnaires de l'un de ces Ministères à Paris ;
- un Contrôleur financier serait chargé de suivre plus particulièrement les problèmes financiers et la gestion de l'A.D.R.A.F. ; il serait nommé par le Ministre chargé de l'Economie et des Finances parmi les hauts fonctionnaires de ce Département (une synergie excellente résulterait, par exemple, de la désignation dans cette fonction de l'inspecteur général des Finances chargé de suivre les problèmes des Territoires d'Outre-Mer).

La désignation de deux hauts fonctionnaires parisiens pour les fonctions de contrôle à exercer auprès de l'A.D.R.A.F. entraînera certes quelques frais de déplacement supplémentaires. Mais elle contribuera à renforcer l'indépendance de l'Agence et son impartialité, ce qui est essentiel pour rétablir son crédit moral dans l'avenir.

d/ Les organes décentralisés au niveau des Provinces

Solidement rattachée aux Administrations centrales, la nouvelle A.D.R.A.F. doit être en même temps étroitement impliquée au niveau des Provinces que crée la loi référendaire.

Il convient de marquer cette orientation au sein même de l'A.D.R.A.F. en créant un Comité de province dans chacune des Provinces, Comité qui grouperait les administrateurs de l'A.D.R.A.F. représentant la Province et les fonctionnaires compétents de celle-ci (chefs de subdivision, chefs de services provinciaux de la D.I.D.E.R.). Le Comité de province serait présidé par un des administrateurs représentant la Province, élu par les administrateurs membres du Comité ; les présidents des Comités devraient simultanément être désignés comme Vice-Présidents par le Conseil d'administration de l'A.D.R.A.F..

.../...

Le Commissaire du Gouvernement et le Contrôleur financier, ou leurs représentants, assisteraient aux délibérations des Comités de province.

Les Comités de province auraient la mission principale de préparer les acquisitions et les rétrocessions de terres opérées par l'A.D.R.A.F., en étudiant les propositions d'achat et en sélectionnant parmi les demandeurs, l'attributaire à retenir. Les propositions des Comités de province seraient ensuite soumises, pour décision, au Conseil d'administration de l'Agence.

L'organisation ainsi suggérée est lourde, mais elle assurerait une symbiose entre les trois niveaux de l'action administrative qui se partagent les responsabilités foncières en Nouvelle-Calédonie, à savoir celui de l'Etat et du Territoire, celui des Provinces, enfin celui des communes (cf. paragraphe e/ suivant). On peut penser aussi que le Conseil d'administration de l'A.D.R.A.F., saisi de projets de décisions d'acquisition et de rétrocession bien étudiés par les Provinces, s'abstiendra, sauf désaccord de fond mettant en cause un principe de base de l'action de l'Agence, de discuter à nouveau dans le détail chaque dossier, et préférera consacrer ses travaux aux problèmes généraux de l'Agence, à ses grandes orientations, à sa gestion.

e/ La procédure d'instruction des acquisitions et des rétrocessions

La procédure future à retenir par l'A.D.R.A.F. doit donner la garantie d'une instruction complète et impartiale des projets d'acquisition et de rétrocession. Cette procédure assurera la consultation de toutes les parties intéressées et comportera la fourniture du maximum d'informations utiles sur ces projets. Elle devrait respecter les dispositions suivantes :

- une publicité suffisante des possibilités d'action de l'A.D.R.A.F. et de ses règles d'intervention doit être réalisée sur l'ensemble du Territoire, particulièrement auprès des tribus et clans mélanésien ;
- les demandes ou propositions d'achat et de rétrocession de terres, reçues par l'A.D.R.A.F., doivent faire l'objet d'une instruction poussée de la part des services locaux de l'Agence, comportant obligatoirement la consultation de la commune concernée (l'avis écrit du maire est à joindre au dossier) ;
- les dossiers soumis aux Comités de province et au Conseil d'administration doivent comporter l'indication de chaque demande reçue, le prix évalué par le Service des Domaines et les propositions de la Direction quant à la sélection des achats et au choix de l'attributaire ; le dossier doit être reçu au moins huit jours avant le jour de la délibération du Conseil d'administration ou du Comité de province ;
- il est souhaitable qu'un vote intervienne (sauf lorsque l'unanimité est constatée) pour chaque proposition d'acquisition ou de rétrocession, afin que tous les administrateurs et membres des Comités de province se sentent bien engagés par la décision prise.

Un règlement intérieur écarterait sans ambiguïté toutes les causes d'abus relevés au cours de la vérification de l'A.D.R.A.F. : attribution de terres à des membres du conseil d'administration ou à des agents de l'établissement ou à leurs parents ; choix de l'attributaire par le vendeur ; attribution de propriétés à des personnes déjà propriétaires fonciers ou titulaires d'emplois non agricole, sans justification suffisante.

.../...

f/ L'action de développement rural

On attend beaucoup, dans l'avenir, des actions de développement rural à mener en Nouvelle-Calédonie, et au profit desquelles l'Agence doit intervenir. Conformément aux réformes institutionnelles introduites par la loi référendaire, c'est au niveau des Provinces qu'il convient de placer l'essentiel de la nouvelle procédure. Celle-ci doit combiner l'action des différents services suivants : la collectivité territoriale que constitue la Province, l'Agence, et les services "provinciaux" de la D.I.D.E.R.

La mise en oeuvre de ces actions pourrait être réalisée selon le schéma suivant :

1. Elaboration des projets

L'initiative du projet revient à son promoteur, qu'il soit une personne privée ou une personne morale, groupement clanique de type GDPL ou coopérative, ou GIE ou société civile. Le rôle de l'A.D.R.A.F. consiste à favoriser l'expression de projets ou d'initiatives intéressants, à rechercher des promoteurs et à aider ceux-ci à formaliser leur projet, sous ses différents aspects techniques et financiers, - étant entendu qu'il s'agit là d'une mission de service et non d'un monopole -.

2. Instruction des dossiers

Les promoteurs qui demandent à bénéficier de l'aide financière de la Province déposent leur dossier au service provincial de la DIDER qui en assure l'instruction administrative. En particulier, le service recueille l'avis du Maire et prend les contacts nécessaires avec l'organisme financier dont le concours est sollicité.

Les projets instruits sont rapportés par le service provincial de la DIDER devant une Commission mixte dont le Président est désigné par le Président de l'Assemblée de Province. La Commission mixte émet un avis sur la recevabilité du projet, sur son intérêt pour le développement de la Nouvelle-Calédonie et sur le montant de l'aide financière qui pourrait lui être accordée.

La composition de la Commission mixte doit permettre d'associer des élus, des professionnels, les services provinciaux, l'Agence, ainsi que les organismes financiers sollicités, afin de vérifier que toutes les conditions nécessaires sont remplies ou pourront l'être, en particulier la disponibilité du sol, le cas échéant l'attribution foncière, et les prêts demandés.

3. Décision de financement

Il est probable qu'il ne pourra pas y avoir simultanément entre la décision de subvention de la Province, la décision d'attribution foncière de l'Agence, si celle-ci est nécessaire, et la décision d'attribution d'un prêt. Mais l'avis émis par la Commission Mixte doit permettre aux deux autres instances, Conseil d'Administration de l'Agence et Comité de prêt de l'établissement financier, de se prononcer en connaissance de cause.

.../...

L'instruction du dossier est alors terminée et au vu de l'avis de la Commission Mixte et des décisions prises par ailleurs, le Président de l'Assemblée de Province prend la décision de subvention correspondante.

4. Exécution

Dès lors, il appartient au promoteur de mettre son projet à exécution, avec - autant que de besoin - l'appui technique des services de l'Agence.

Le contrôle d'exécution est de la compétence du service provincial de la DIDER.

Les conditions de mise à disposition des fonds publics devront être précisées de telle sorte que le projet ne soit pas ralenti par des difficultés de trésorerie, tout en évitant le risque de détournement des fonds de leur objet.

5. De l'intérêt d'une subvention unique

Le système actuel de subvention se caractérise par une grande complexité et aboutit à une dispersion discutable. Pour renforcer le rôle de la Province, il apparaît souhaitable d'aboutir à une subvention unique émanant de l'autorité provinciale, celle-ci recevant par ailleurs, dans le cadre de conventions ou de contrats de plan pluri-annuels, les ressources que le Territoire et l'Etat, à travers ses différents fonds, pourraient y consacrer.

*

* *

CONCLUSION

1. L'A.D.R.A.F. a été gérée depuis sa création dans des conditions ne correspondant pas au sérieux et à l'impartialité qui marquent normalement l'administration d'un établissement public. Le conseil d'administration n'a pas joué le rôle qui lui revenait. Nombre de décisions ont été prises sans une étude suffisante, d'autres ont résulté visiblement d'influences ou de parti-pris, justifiant souvent les rumeurs circulant à cet égard.

Les acquisitions de terres ont été décidées sans l'estimation du Service des Domaines dans la quasi-totalité des cas. Près d'un tiers d'entre elles apparaissent largement surévaluées.

Le choix des attributaires n'a pas été fait avec l'impartialité et le souci d'équité qui s'imposaient. La revendication coutumière n'a été que très rarement prise en compte. Les Mélanésiens n'ont bénéficié que du tiers des attributions.

La gestion de l'établissement a manqué fréquemment de rigueur et a été marquée par des agissements anormaux.

2. L'objectif prioritaire des pouvoirs publics dans l'avenir sera de débloquer la situation foncière, assez largement conflictuelle et marquée par les politiques contradictoires menées successivement jusqu'ici. Il faut, pour cela, poursuivre l'effort entrepris dans le passé en vue de rééquilibrer, au profit de la communauté canaque, le partage des terres. Cet effort pourrait s'opérer sous la forme de l'attribution de la nue-propriété des terres aux Mélanésiens, ou en leur rétrocédant la pleine propriété de terres que l'A.D.R.A.F. aurait rachetées à leurs exploitants actuels, ou enfin en combinant ces deux systèmes.

Compte tenu de l'expérience du passé, la cadence de redistribution des terres par l'A.D.R.A.F. ne semble pas pouvoir excéder 8 000 hectares par an.

Le coût financier de la première solution serait - si elle était étendue à toute la Nouvelle-Calédonie - très sensiblement supérieur à celui de la deuxième formule.

Dans les deux cas, les moyens financiers, provenant pour l'essentiel de la métropole, devraient être fixés à l'avance par un "contrat de plan" pluriannuel conclu avec le Territoire.

.../...

3. Le développement agricole de la Nouvelle-Calédonie - qui est essentiel en particulier pour créer des emplois, dont la jeunesse a le plus grand besoin - ne peut être assuré que si l'agriculture s'intègre progressivement dans le circuit économique moderne. Cela rend hautement souhaitable que la majeure partie des terres rétrocédées le soient sous le régime du droit commun, ce qui permettrait une unité de gestion dans le temps et le recours à l'emprunt bancaire. La création de Groupements de droit particulier local (G.D.P.L.) rendrait possibles des attributions sous le régime du droit commun, mais décidées selon la procédure coutumière.
4. L'effort à entreprendre ne peut pas s'opérer sans prendre en considération les droits des exploitants actuels, en particulier européens, qui sont juridiquement fondés. Si ces droits sont transformés ou réduits, une indemnisation ou une compensation convenables sont impérativement nécessaires.
5. La revendication mélanésienne doit être prise en compte, même si elle ne peut pas être satisfaite en totalité - ni même peut-être en majorité - dans l'immédiat. On doit y porter une grande attention au moment du choix des attributaires de terres rétrocédées. Le choix du clan récipiendaire est à réaliser en respectant la coutume. Lorsqu'il y a attribution de terres à des individus ou à des sociétés, il est souhaitable de vérifier sur place que ces attributions sont acceptées par les différentes parties intéressées. Un organe de concertation locale est à créer dans ce but : ce pourrait être une commission foncière communale, analogue à celles prévues par la loi de 1982.

Sur le plan central, l'action foncière à mener dans le Territoire doit également être préparée d'un commun accord entre le Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, et les représentants de deux grandes communautés : en attendant la mise en place du nouveau conseil d'administration de l'A.D.R.A.F., il serait utile d'instituer à cet effet un groupe d'étude et de pilotage de la politique foncière.

6. Un meilleur partage des terres néo-calédoniennes ne doit pas aboutir à une régression de l'efficacité économique du Territoire. Aussi faut-il lier étroitement, dans l'avenir, l'action foncière et l'action de développement rural. Celle-ci doit comporter, au premier chef, un effort important de formation des futurs exploitants agricoles, ainsi qu'une simplification de la procédure (subvention unique et crédits bancaires) et la recherche d'un élargissement des débouchés.

Une aide générale est à apporter à l'agriculture néo-calédonienne pour lui permettre de se développer et de se diversifier : des animateurs (appartenant à l'A.D.R.A.F.) devraient, dans chaque commune, être chargés de susciter des projets de développement et d'aider à les rendre opérationnels.

Une Commission mixte, située au niveau des futures Provinces, prendrait la décision d'ensemble et fixerait les différents éléments de cette aide.

.../...

Pour obtenir un développement équilibré du Territoire, il faudra recourir à une planification fine, tenant compte des potentialités de chaque zone et de l'existence de débouchés rentables.

Dans le domaine du développement agricole et forestier comme dans le domaine foncier, le rôle des communes, encore embryonnaire actuellement, sera déterminant.

7. Les structures et les procédures de l'A.D.R.A.F. sont à adapter au nouveau cadre institutionnel de la Nouvelle-Calédonie qui s'appliquera à partir du 14 juillet 1989.

Une structure nouvelle de l'A.D.R.A.F. est à créer au niveau des Provinces, qui recevront l'essentiel des responsabilités foncières : ce pourrait être un "Comité de province", constitué par les administrateurs représentant la Province et qui serait l'organe principal d'instruction des dossiers d'acquisition et de rétrocession des terres.

8. Enfin, l'A.D.R.A.F. devrait être réorganisée en vue de mieux associer les Mélanésiens aux responsabilités à l'intérieur de l'Agence et de garantir une instruction complète et impartiale des dossiers.

C'est en tenant compte de ces impératifs que la composition du conseil d'administration et de la direction doit être revue. Deux hauts fonctionnaires métropolitains assureraient les fonctions de Commissaire du Gouvernement et de Contrôleur financier. L'essentiel de l'instruction des affaires serait décentralisé au niveau des nouvelles Provinces, sans négliger l'avis et l'action des communes.

9. La Nouvelle-Calédonie, comme l'A.D.R.A.F. elle-même, a besoin de temps et de sérénité pour mener à bien l'effort de modernisation et de progrès qui est nécessaire. Plus encore que dans les autres domaines, le temps est un élément essentiel de succès des actions foncières et de développement rural. La période de dix ans qui s'ouvre ne sera pas trop longue pour faire évoluer de manière significative la situation actuelle.

Philippe LACARRIERE

Jean COTHENET

François ASSELINEAU

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I - Lettre de mission du 22 septembre 1988.

ANNEXE II - Liste des personnalités rencontrées en Nouvelle-Calédonie.

ANNEXE III - Liste des personnalités rencontrées par M. ASSELINEAU aux îles Fidji et en Nouvelle-Zélande.

ANNEXE IV - Carte de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

ANNEXE V - Eléments statistiques relatifs à la Nouvelle-Calédonie.

ANNEXE I

R E P U B L I Q U E F R A N C A I S E

MINISTERE DES DEPARTEMENTS
ET DES TERRITOIRES
D'OUTRE-MER

MINISTERE DE L'ECONOMIE
DES FINANCES ET DU BUDGET

MINISTERE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA FORET

Paris, le 22 SEP. 1988

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie
des Finances et du Budget

Le Ministre des Départements et
Territoires d'Outre-Mer

Le Ministre de l'Agriculture et de la
forêt

à

Monsieur Philippe LACARRIERE,
Inspecteur Général des Finances

Monsieur M. COTHENET, Ingénieur
Général du Génie Rural, des Eaux
et Forêts

Monsieur François ASSELINEAU,
Inspecteur des Finances

Objet : Mission d'évaluation et de proposition concernant l'agence de
développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F).

L'article 29 de la loi n° 86.844 du 17 juillet 1986 relative à la
Nouvelle-Calédonie a institué un établissement public territorial à caractè
industriel et commercial dénommé Agence de Développement Rural et
d'Aménagement Foncier, qui a pour mission de promouvoir le développement ru
ral et l'aménagement foncier du territoire.

Deux ans après la mise en oeuvre de ce dispositif, il convient de
dresser un bilan du fonctionnement de cet organisme, dans la perspective de
la réforme statutaire qui interviendra dans le courant de l'année 1989, en
application des dispositions du projet de loi qui sera soumis au vote des
Français par la voie du référendum.

Nous avons donc décidé de vous confier une mission d'évaluation et de proposition que vous accomplirez en liaison avec les services de Monsieur le Délégué du Gouvernement, Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Cette mission débutera par une vérification de l'A.D.R.A.F, opérée dans le cadre des pouvoirs normalement dévolus à l'Inspection générale des Finances.

Vous disposerez du concours des administrations centrales et locales.

Nous vous demanderons d'apporter, dans les conclusions que vous voudrez bien nous adresser pour la fin de l'année 1988 des réponses aux questions suivantes :

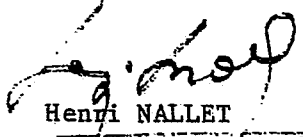
1 - Dans quelles conditions l'A.D.R.A.F. a-t-elle mis en oeuvre la mission qui lui a été confiée ?

2 - Compte tenu de l'expérience du passé, quelles recommandations peuvent être faites pour la mise en oeuvre d'une politique de réforme foncière et de développement rural en Nouvelle-Calédonie pour les prochaines années ?

3 - Les provinces recevant compétence en matière de réforme foncière et de développement rural, quelles pourraient être les organismes créés à ce niveau, de quels moyens devraient-ils disposer et quelle coordination devrait être instituée au plan territorial ?


Louis LE PENSEC


Pierre BEREGOVOY


Henri NALLET

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES EN NOUVELLE-CALEDONIE

Haut-Commissariat de la République

MM. Bernard GRASSET, Haut-Commissaire,
Claude MOREL, Directeur de Cabinet,
Jean-François DENIS, Préfet délégué pour le développement économique,
Jacques IEKAWÉ, Secrétaire Général du Territoire,
Jean-François CARENCO, Secrétaire Général adjoint,
Jacques AUGUSTIN, Secrétaire Général adjoint.

Membres du Comité consultatif créé par la loi 88-808 du 12 juillet 1988

MM. Jean-Pierre AIFA, Maire de Bourail,
Chénépa BOEWE,
Jacques LAFLEUR, Député, Président de la Région Sud,
Jean LEQUES, Maire de Nouméa,
Maurice NENOU-PWATAHO, Député,
Jean-Marie TJIBAOU, Maire de Hienghène, Président de l'Association des
Maires de Nouvelle-Calédonie,
Dick UKEIWE, Sénateur,
Louis-Kotra UREGEI.

Représentants du Congrès

MM. Albert ETUVE, Président du Congrès,
Robert FROUIN, administrateur de l'A.D.R.A.F.,
Harold MARTIN, Président de la Région Ouest, administrateur de
l'A.D.R.A.F.,
Philippe GOMES, Conseiller régional,
Robert PAOUTA-NAXUE, premier Vice-Président de Congrès,
Henri WETTA, Président de la Région Est.
Guy GEORGES,
Justin GUILLEMARD.

.../...

Représentants des autres formations politiques

MM. XUMA et OLERO, bureau politique du L.K.S.,
DUBOIS, Front National,
DAGOSTINI, Entente Calédonienne,
GUIART, NEKIRIAI, NEWEDOU, WONG, Union progressiste mélanésienne,
Gaston MORLET, Conseiller régional.

Autorités religieuses

MM. CALVET, archevêque de Nouméa,
KOHU, vicaire général,
PASSA, Pasteur, Président de l'Eglise évangélique autonome.

Représentants des collectivités locales

MM. Jean LEQUES, Maire de Nouméa,
Gustave LETHEZER, Maire de Voh,
Louis MAPERI, Maire de Thio,
Clément VENDEGOU, Maire de Yaté,
Samuel VENDEGOU, Maire de l'île des Pins,
Francis POADOUY, Maire de Poindimié,
Raymond PABOUTY, Maire de Touho,
Georges AVRIL, Maire de Pouembout,
Eloi TCHOEAOUA, Maire de Ouégoa.

Responsables coutumiers locaux

MM. Charles ATTITI, Chef coutumier à GORO,
Rock WAMITAN, Chef coutumier de la tribu de St Louis, Chargé de mission auprès du Haut-Commissaire,
Kawa BERGER, Chef coutumier de la tribu du Petit Couli, et l'ensemble des chefs de clans de la région de la Foa-Bouloupari.

Responsables des Administrations

MM. CAILLARD, Trésorier-payeur Général,
PFAU, Payeur-Général du Territoire, agent comptable de l'A.D.R.A.F.
TOUBOUL, Directeur des Services fiscaux,
FERRAND, Chef du Service des Domaines,
CANALI, Directeur du Développement de l'Economie rurale (D.I.D.E.R.),
RAZAVET, Directeur-adjoint de la D.I.D.E.R., Contrôleur du Territoire auprès de l'A.D.R.A.F.
SEVERIAN, Chef du Service des Etudes Economiques, des Marchés et des Produits,
GASSE, Responsable du Fonds Territorial de régulation des prix agricoles,
DUCOUEDIC, Chef du Service de la marine marchande et des pêches maritimes,
MARTY, Directeur des Affaires économiques,
COLOMBANI, Chef du Service du Commerce extérieur.

.../...

Personnel de l'A.D.R.A.F.

MM. Denis MILLIARD, Directeur,
Philippe GOMES, ancien Directeur-adjoint,
Christian BRETON, Directeur technique et foncier, et l'ensemble des
responsables de l'Agence.

Personnalités du monde économique et financier

MM. GROS, Directeur général de la Société le Nickel (S.L.N.),
BONIN, Secrétaire général de la S.L.N.,
PENE, Président de la Chambre d'Agriculture,
VILLAUME, Directeur général de l'Office de Commercialisation et des
entrepôts frigorifiques (O.C.E.F.),
JOUBERT, Président du Syndicat des Maraîchers,
BEUGNOT, LABALLERIE, GOYETCHE, Banque Calédonienne d'Investissement
(B.C.I.),
De GEYER, Institut d'émission d'Outre-Mer,
BROQUET, Crédit Agricole,
GLEIZE, POULAIN, Caisse Centrale de Coopération Economique,
BOURDIN, Chef de la mission IEMVT, Directeur de l'Agence du CIRAD en
Nouvelle-Calédonie.

ANNEXE III

**LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES PAR M. ASSELINEAU
AUX ILES FIDJI ET EN NOUVELLE-ZELANDE**

A. Personnalité rencontrées aux Fidji

- S.E. - M. Daniel DUPONT, Ambassadeur de France aux Fidji
(accrédité également auprès du Royaume de Tonga
et des Républiques de Nauru, de Kiribati et de
Tuvalu)
- M. BOULARD, Conseiller à l'ambassade de France,
- M. Nemias DRAUNA, Deputy general manager - Chief estates officer
du Native Land Trust Board,
- M. Sitiveni WELEILAKEBA, Acting General Manager du Native Land
Trust Board,
- M. Kalu KARAN SINGH, Chief Executive du Sugar cane Growers Coun-
cil (représentant de la communauté indien-
ne),
- M. Timote T. RUPENI, Director of Lands and Surveyor General
Ministry of Lands and Mineral Resources,
- M. RAIKIVI, Chairman of the Native Land and Fisheries Commission,
- M. Enoke QALOCABEIKADAVU, Deputy Manager of the Native Land and
Fisheries Commission,
- M. Ron G. CROCOMBE, Professeur honoraire à l'Université du Paci-
fique Sud à Suva (Iles Fidji).

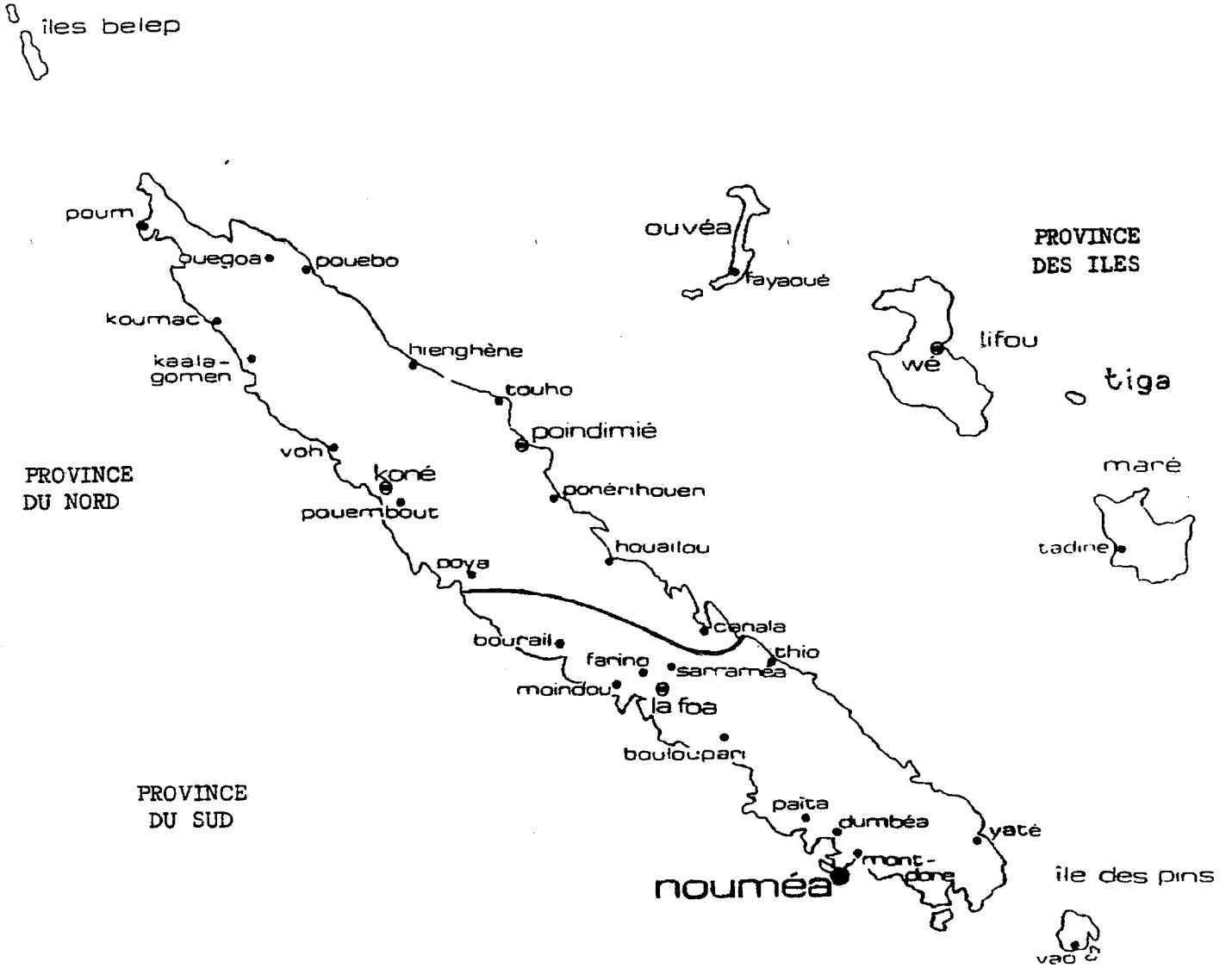
.../...

B - Personnalités rencontrées en Nouvelle-Zélande

- S.E. - Jean GORY, Ambassadeur de France en Nouvelle-Zélande
(accrédité également auprès des Républiques des Samoa occidentales, de Nive, de Tokelan et des îles Cook),
- M. GOUIER, Conseiller à l'ambassade de France,
- The Honourable Koro WETERE, Ministre des affaires maories du gouvernement néo-zélandais,
- M. Craig THOMPSON, Deputy Solicitor-general Crown Law Office,
- M. Johny EDMONDS, Executive officer, Special Services Planning Unit Department of Survey and Land Information,
- Mme Hekia PARATA, Conseillère du Premier ministre pour les affaires Maories,
- M. Tipene O'REAGAN, Avocat défendant les intérêts de la tribu Ngai Tahu
Chairman of Ngai Tahu maori Trust Board,
- M. Chief Judge DURIE, Président du Tribunal de Waitangi,
- Mme Helen FAWTHORPE, Directeur adjoint des affaires du Pacifique Sud au ministère des affaires étrangères,
- Mme Lynne DOVEY, Chef du bureau Nouvelle-Calédonie-Polynésie Française au ministère des affaires étrangères,
- Mme Lesley SMITH, Research officer
Race Relations Office,
- Doctor David WILLIAMS, Professeur spécialiste des problèmes fonciers à l'Université d'Auckland,
- Professor Alan WARD, Professeur à l'Université de Newcastle (Nouvelles Galles du Sud, AUSTRALIE)
Spécialiste des questions historiques sur les relations entre Occidentaux et Indigènes
Auteur de "Land and Politics in New Caledonia" (1982).

ANNEXE IV

nouvelle calédonie
et dépendances



ANNEXE V

Eléments statistiques relatifs à la Nouvelle-Calédonie

a) Population communale, superficie, densité, réserves mélanésiennes

Population de chaque commune au 15 avril 1983

N°	Communes	Superficie km ²	Population légitime 1983	%	Densité 1983 hab./km ²	Surface réserves (ha) 1985	%
01	Bélep	70	686	ε	10,2	5 861	84,3
02	Bouloupari	866	1 139	1	1,3	1 885	2,2
03	Bourail	798	3 410	2	4,1	4 444	5,6
04	Canala	822	3 842	3	4,2	12 034	14,7
05	Dumbéa	255	5 538	4	21,8	—	—
06	Farino	48	253	ε	5,3	—	—
07	Hienghène	1 069	1 729	1	1,8	26 980	25,2
08	Houailou	941	3 995	3	4,2	13 312	14,2
09	Ile des Pins	152	1 287	1	8,5	13 460	88,4
10	Kaala-Gomen	718	1 231	1	1,3	14 485	20,2
11	Koné	383	2 919	2	7,6	10 263	26,8
12	Koumac	550	1 405	1	1,3	1 461	2,7
13	La Foa	464	2 094	1	4,1	2 690	5,8
14	Lifou	1 207	8 128	6	6,8	114 986	95,3
15	Maré	642	4 610	3	7,2	64 989	100,0
16	Moindou	322	378	ε	1,1	2 740	8,5
17	Mont-Dore	649	14 614	10	22,5	1 025	1,6
18	Nouméa	45	60 112	41	1 431,0	—	—
19	Ouvéa	657	1 468	1	2,4	12 487	19,0
20	Ouvéa	132	2 772	2	21,0	13 210	100,0
21	Païta	700	4 834	3	7,0	1 557	2,2
22	Poindimié	759	3 644	3	4,8	17 748	23,4
23	Ponérihouen	707	1 932	1	2,8	10 425	14,7
24	Pouébo	203	1 503	1	5,1	5 641	27,8
25	Pouembout	674	692	ε	1,8	732	1,1
26	Poum	469	816	1	1,7	4 717	10,0
27	Poya	846	1 961	1	2,2	6 866	8,1
28	Sarraméa	106	483	ε	4,2	1 542	14,5
29	Thio	998	3 019	2	3,0	3 147	3,2
30	Touho	289	1 901	1	6,3	7 070	25,0
31	Voh	805	1 586	1	2,2	11 761	14,6
32	Yaté	1 395	1 387	1	1,1	1 891	1,4
Ensemble Nouvelle-Calédonie . . .		18 739	145 368	100	7,8	389 409	21,0

b) Surface agricole utilisée

(en hectares)

RGA 83-84 résultats provisoires

Communes	Cultures industrielles	Cultures vivrières	Pâturages fourrages	Autres	S A U	% des fourrages pâturages	% du territoire communal
01 Bélep	8	44	—	120	172	—	3
02 Bouloupari . . .	94	18	25 018	467	25 597	97,7	29
03 Bourail	645	36	42 171	66	42 920	98,3	52
04 Canala	914	115	1 768	113	2 911	60,8	4
05 Dumbéa	120	51	2 664	50	2 886	92,3	11
06 Farino	43	2	1 638	6	1 688	97,0	35
07 Hienghène	394	116	13 446	412	14 369	93,6	15
08 Houaïtoui	835	113	10 121	619	11 690	86,6	11
09 Ile des Pins . . .	1	35	840	80	956	87,9	6
10 Kaala-Gomen . . .	277	135	16 226	100	16 737	96,9	18
11 Koné	225	76	16 320	124	16 745	97,5	44
12 Koumac	104	112	12 232	134	12 581	97,2	23
13 La Foa	259	27	24 781	49	25 117	98,7	49
14 Lifou	10	428	1 840	159	2 435	75,5	2
15 Maré	119	778	22	3	922	2,4	1
16 Moindou	91	17	8 180	2	8 290	98,7	24
17 Mont-Dore	256	54	348	100	758	45,9	1
18 Nouméa	32	75	46	3	156	29,5	4
19 Ouégoa	188	294	8 549	45	9 076	94,2	15
20 Ouvéa	2	55	—	1 429	1 485	—	11
21 Païta	1369	85	14 185	524	16 155	82,8	22
22 Poindimié	928	480	4 591	639	6 639	69,2	9
23 Ponérihouen . . .	365	84	4 329	136	4 913	68,1	7
24 Pouébo	83	241	306	611	1 240	24,7	4
25 Pouembout	164	4	12 595	109	12 873	97,8	34
26 Poum	54	95	9 122	222	9 495	96,1	20
27 Poya	183	143	19 620	131	2 0076	97,7	17
28 Sarraméa	138	16	1 774	10	1 939	91,5	17
29 Thio	78	67	2 733	53	2 931	93,2	3
30 Touho	265	86	281	80	713	39,5	3
31 Voh	70	110	16 828	45	17 054	98,7	24
32 Yaté	6	80	166	226	478	34,7	
Ensemble	8 311	4 073	272 740	6 872	291 995	93,4	15

c) NOMBRE ET SUPERFICIE DES EXPLOITATIONS EN 1985

RGA 83-84 résultats provisoires

Taille S.A.U.	Nombre d'exploitation	%	S.A.U. (hectares)	%
Moins de 2 ha	9 047	71	5 506	2
de 2 à moins de 5 ha	1 779	14	5 272	2
de 5 à moins de 10 ha	471	4	3 251	1
de 10 à moins de 20 ha	297	2	4 141	1
de 20 à moins de 50 ha	318	2	10 076	4
de 50 à moins de 100 ha	203	2	14 836	5
de 100 à moins de 500 ha	515	4	114 449	39
de 500 à moins de 1 000 ha	78	1	53 356	18
1 000 ha et plus	39	£	81 108	28
Total	12 747	100	291 995	100

d) NOMBRE ET SUPERFICIE MOYENNE DES EXPLOITATIONS PAR COMMUNE

RGA 83-84 résultats provisoires

TYPE	VIVRIER		MARCHAND		ENSEMBLE	
	Nombre d'exploitations	S A U moyenne	Nombre d'exploitations	S A U moyenne	Nombre d'exploitations	S A U moyenne
Bélep	152	0,2	17	8,1	169	1,0
Bouloupari	57	9,6	76	337,1	133	196,7
Bourail	161	1,2	310	138,0	471	91,1
Canala	404	0,6	324	8,3	728	4,0
Dumbéa	435	0,3	123	22,4	558	5,2
Farino	3	2,0	37	45,5	40	42,2
Hienghène	262	1,0	205	68,8	467	30,7
Houailou	215	0,9	453	22,5	668	15,9
Ile des Pins	113	0,5	53	17,1	166	5,8
Kaala-Gomen	46	4,6	182	89,3	228	73,4
Koné	280	0,9	48	173,7	328	44,3
Koumac	55	8,0	138	88,0	193	65,2
La Foa	50	0,7	112	224,0	162	155,0
Lifou	1 207	0,3	458	4,6	1 665	1,5
Maré	196	0,6	591	1,3	787	1,2
Moindou	43	7,8	57	139,6	100	82,9
Mont-Dore	578	0,4	140	3,8	718	1,1
Nouméa	294	0,3	27	2,0	321	0,5
Ouvéa	115	1,3	224	39,8	339	26,8
Ouvéa	112	0,6	378	3,7	490	3,0
Païta	529	0,4	288	53,5	817	19,1
Poindimié	341	0,8	522	12,2	863	7,7
Ponérihouen	185	0,7	199	24,0	384	12,8
Pouébo	87	1,1	206	5,5	293	4,2
Pouembout	12	1,5	70	183,6	82	157,0
Poum	13	18,4	111	83,4	124	76,5
Poya	47	5,4	152	130,4	199	100,9
Sarraméa	19	0,6	69	27,9	88	22,0
Thio	266	0,5	46	61,0	312	9,4
Touho	202	0,7	120	4,8	322	2,2
Voh	141	1,1	166	102,9	307	56,1
Yaté	116	0,6	75	5,4	191	2,5
Ensemble	6 730	0,8	5 977	47,4	12 713	22,8

e) Mise en valeur agricole des sols

Comparaison entre l'intensification
et la qualité des sols

D'après RGA 83-84
et atlas CRSTOM

Communes	Cultures intensives			Bonnes terres (2)	(1) / (2) en %
	Industr.	Vivrières	Total (1)		
01 Bélep	8	44	52	0	n.s.
02 Bouloupari	94	18	112	14 800	1
03 Bourail	645	36	681	16 600	4
04 Canala	914	115	1 029	4 800	21
05 Dumbéa	120	51	171	3 400	5
06 Farino	43	2	45	0	n.s.
07 Hienghène	394	116	510	3 500	15
08 Houaïlou	835	113	948	5 300	18
09 Ile des Pins	1	35	36	0	n.s.
10 Kaala-Gomen	277	135	412	7 000	6
11 Koné	225	76	301	4 200	7
12 Koumac	104	112	216	2 600	8
13 La Foa	259	27	286	11 100	3
14 Lifou	10	428	438	18 000	2
15 Maré	119	778	897	13 100	7
16 Moindou	91	17	108	1 500	7
17 Mont-Dore	256	54	310	0	n.s.
18 Nouméa	32	75	107	-	n.s.
19 Ouégoa	188	294	482	4 000	12
20 Ouvéa	2	55	57	0	n.s.
21 Païta	1 360	85	1 445	2 800	52
22 Poindimié	928	480	1 408	3 200	44
23 Ponérihouen	365	84	449	2 800	16
24 Pouébo	83	241	324	2 500	13
25 Pouembout	164	4	168	6 500	3
26 Poum	54	95	149	2 100	7
27 Poya	183	143	326	8 200	4
28 Sarraméa	138	16	154	1 900	8
29 Thio	78	67	145	-	n.s.
30 Touho	265	86	351	1 300	27
31 Voh	70	110	180	9 300	2
32 Yaté	6	80	86	-	n.s.
	8 311	4 072	12 383	150 500	8

Nota : ont été considérées comme bonnes terres, et à ce titre susceptibles d'une culture intensive, les terres classifiées par l'ORSTOM en

- classe I : terres de bonne qualité agrologique : terres franches profondes des plaines alluviales récentes,
- classe II : terres de qualité agrologique moyenne
 2. terres lourdes moyennement profondes à hydromorphie temporaire des plaines alluviales anciennes
 3. terres légères moyennement profondes à structure très fragile des Loyautés.

f) Volume et valeur de la production agricole en 1986 et 1987

PRODUCTIONS	1 9 8 7			RAPPEL 1 9 8 6			Evolution: 87/86 volumes (%)
	Volumes :(tonnes):	Valeur :(Mlion F.):	% :valeur	Volumes :(tonnes):	Valeur :(Mlion F.):	% :valeur	
Viande bovine	3.060	926	25,3	3.752	1.109	29,1	-18,4
Viande porcine	905	390	10,6	753	328	8,6	20,2
V.ovine et caprine	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Poulets	580	253	6,9	453	201	5,3	28,0
Miel	23	15	0,4	15	9	0,2	53,3
Oeufs	1.324	549	15,0	1.225	543	14,3	8,1
Floriculture	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Forne de terre	2.150	110	3,0	1.310	67	1,6	64,1
Légumes frais	3.618	570	15,6	3.568	538	15,4	1,4
Fruits frais	4.360	505	13,8	4.946	603	15,8	-11,8
Produits vivriers	697	99	2,7	752	94	2,5	-7,3
Céréales	698	25	0,7	2.261	65	1,7	-59,1
Café	428	156	4,3	472	152	4,3	-7,2
Coprah	668	21	0,6	734	22	0,6	-6,3
Autres (lait, ...)	550	44	1,2	365	17	0,7	59,7
T O T A L	19.091	3.663	100	20.606	3.822	100	7
Bois d'oeuvre	5.223	538	7	4.399	154	7	18,7
Produits dérivés (a)	-	14	7	-	18	-	-
(a) bois de service, Gacénol nd : non disponible							

g) EVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE

(en millions de francs C.F.P.)

	1984	1985	1986	1987
Importations	49 605	55 931	62 938	68 533
Exportations	33 452	43 863	26 249	24 479
Taux de couverture	67,4 %	78,4 %	41,7 %	35,72 %
Soldes	- 16 153	- 12 067	- 36 689	- 44 054
Progression des valeurs d'importations	+ 17,62 %	+ 12,75 %	+ 12,53 %	+ 8,89 %
Progression des valeurs d'exportation	+ 51,9 %	+ 31,12 %	- 40,16 %	- 6,74 %

h) Répartition des valeurs des principaux produits importés/

Valeur totale annuelle des importations.

PRODUITS	ANNEE 1986 (103 CFP)	% TOTAL (Valeur importations)		ANNEE 1987 (x 103 CFP)	A en % 87/86
		86	87		
Produits alimentaires et agricoles	11 490 000	18,25	19,51	13 374 136	+ 16,4
Produits minéraux et Produits pétroliers.	9 099 000	14,45	9,88	6 771 542	- 25,58
Produits chimiques et autres	4 074 000	6,47	7,3	4 999 998	+ 22,73
Papier-cuir-bois	4 540 000	7,21	5,78	3 963 326	- 12,7
Textiles	3 494 000	5,55	5,12	3 507 571	+ 0,39
Métaux	3 383 000	5,37	5,83	3 994 076	+ 18,06
Machines et appareils	7 779 000	12,39	13,9	9 529 405	+ 22,5
Equipement et autres	19 060 000	30,28	33,46	22 392 636	+ 17,48