

N° 256

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 avril 1984.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1), à la suite d'une mission d'information effectuée du 5 au 19 septembre 1983 chargée d'étudier les problèmes sanitaires et sociaux et l'application du droit du travail dans les Territoires de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances et de la Polynésie Française.

Par MM. Jean BERANGER, Pierre LOUVOT, Jean MADELAIN,
Louis SOUVET et Pierre BASTIÉ,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Bernard Lemarié, Victor Robini, Jean Chérioux, Robert Schwint, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, secrétaires ; MM. Jean Amelin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean Boyer, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegril, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Paul Kauss, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Nouvelle-Calédonie - Polynésie. — Droit du travail - Santé - Sécurité sociale - Rapports d'information.

SOMMAIRE

PROGRAMME DE LA MISSION	5
INTRODUCTION	7
I — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES DEUX TERRITOIRES	8
A — LES CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES : DES HANDI-CAPS SÉRIEUX	8
1) La Polynésie française	8
2) La Nouvelle-Calédonie	9
B — LES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES	10
1) La Polynésie française	10
a - <i>Une économie dépendante de la métropole</i>	10
b - <i>Les perspectives limitées de développement</i>	11
2) La Nouvelle-Calédonie à la recherche d'une prospérité perdue ..	12
a - <i>Observations générales</i>	12
b - <i>La dépendance économique du territoire</i>	12
c - <i>Les perspectives de développement</i>	12
d - <i>Les grands secteurs d'activité</i>	13
C — LES PROBLÈMES DE POPULATION	16
1) La Polynésie française	16
a - <i>Une population jeune...</i>	17
b - <i>... et fortement urbanisée</i>	17
2) La Nouvelle-Calédonie	18
a - <i>L'importance de la population</i>	18
b - <i>Les composantes de la population</i>	18
c - <i>Une population jeune et urbanisée</i>	18
D — L'IMPORTANCE DE CES TERRITOIRES AU SEIN DU PACIFIQUE	19
1) Une manifestation nécessaire de la présence française	19
a - <i>Les « vitrines » de la France</i>	19
b - <i>L'importance stratégique et militaire de ces territoires</i>	20
c - <i>Leur rôle économique</i>	21
d - <i>Les limites de l'influence culturelle de la France</i>	21
2) L'avenir politique et institutionnel de ces territoires	22
a - <i>La Nouvelle-Calédonie : un statut évolutif qui devrait tenir compte des revendications des populations mélanésiennes</i> ..	22
b - <i>La Polynésie française : un statut territorial attendu</i>	23

II —	LA COUVERTURE SANITAIRE DANS LES DEUX TERRITOIRES : UNE SITUATION GLOBALEMENT SATISFAISANTE	24
A —	LA NOUVELLE-CALÉDONIE	24
1)	L'organisation du service de la santé publique	24
2)	Le centre hospitalier territorial	25
3)	Les moyens du service de santé	25
4)	Les problèmes spécifiques de la couverture sanitaire	26
B —	LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	27
1)	L'organisation du système de santé	27
2)	Les établissements de soins	28
3)	Les circonscriptions médicales	29
4)	Le rôle du secteur privé	30
5)	Les moyens financiers	30
6)	Les projets du territoire	31
III —	LA COUVERTURE SOCIALE : UNE PROTECTION INÉGALE MAIS DES TENTATIVES DE GÉNÉRALISATION ENTRAVÉES PAR DES PROBLÈMES DE FINANCEMENT	33
A —	LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE SATISFAISANT POUR LES SALARIÉS MAIS DES PERSPECTIVES DE DÉRIVE FINANCIÈRE	33
1)	Une caisse de Sécurité sociale qui joue un rôle pivot : la CAFAT.	33
a -	<i>Présentation de la caisse</i>	33
b -	<i>La situation financière des branches</i>	34
c -	<i>Les perspectives d'évolution</i>	36
2)	La couverture complémentaire assurée par les mutuelles territo- riales	36
a -	<i>La vitalité de la mutualité</i>	36
b -	<i>L'apport des mutuelles</i>	37
c -	<i>L'avenir des mutuelles dans la perspective d'une couverture sociale généralisée</i>	38
3)	L'action des organismes sociaux privés	38
a -	<i>Les handicapés</i>	39
b -	<i>Les personnes âgées</i>	39
c -	<i>Les hanséniens</i>	40
4)	Vers une réforme de la protection sociale	40
a -	<i>Le rapport Picard</i>	41
b -	<i>Les réactions</i>	42
B —	LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE COUVERTURE SOCIALE ENCORE LIMITÉE	44
1)	La caisse de prévoyance sociale (C.P.S.)	45
a -	<i>Historique</i>	45
b -	<i>Statut</i>	45
c -	<i>L'équilibre financier des branches</i>	46
d -	<i>L'extension et l'avenir du système de couverture sociale</i>	47
e -	<i>Les problèmes de gestion de la C.P.S.</i>	48
2)	L'action du service des affaires sociales	48
a -	<i>Les personnels</i>	48

b -	<i>L'action en faveur des handicapés</i>	49
c -	<i>Les problèmes d'organisation du service</i>	50
d -	<i>Prévenir la marginalisation des jeunes Polynésiens</i>	50
e -	<i>Le problème du logement social</i>	51
f -	<i>Les difficultés de toute action sociale</i>	52
IV —	L'APPLICATION DU DROIT DU TRAVAIL ET LA SITUATION DE L'EMPLOI : UNE SITUATION D'ATTENTE	54
A —	LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN EMPLOI DÉPRIMÉ ET L'ATTENTE D'UN DROIT DU TRAVAIL RÉNOVÉ	54
1)	La situation de l'emploi	55
a -	<i>L'appréciation du chômage</i>	55
b -	<i>Les systèmes d'indemnisation</i>	55
2)	Une politique en faveur de l'emploi	56
a -	<i>Le pacte pour l'emploi</i>	56
b -	<i>La formation professionnelle</i>	57
c -	<i>L'interdiction du travail temporaire</i>	58
3)	L'application du Code du travail métropolitain : contre une transposition aveugle ?	58
a -	<i>La genèse</i>	58
b -	<i>Une situation bloquée faute de textes d'application</i>	59
c -	<i>Un droit du travail qui doit faire l'objet d'une promotion</i> ..	60
B —	LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE SITUATION DE L'EMPLOI DIFFICILE A APPRÉHENDER ET UNE APPLICATION DU DROIT DU TRAVAIL LIÉE AU NOUVEAU STATUT	61
1)	La situation de l'emploi : une approche difficile	61
2)	Une mesure partielle du chômage : les chantiers de développement	62
3)	La formation professionnelle et l'apprentissage	63
4)	Des services du travail dans une situation délicate	64
5)	La nécessité d'un nouveau Code du travail	67
a -	<i>Quelques particularités du Code de 1952</i>	67
b -	<i>La proposition de loi de M. Jean Juventin</i>	70
c -	<i>Les revendications syndicales</i>	71
	CONCLUSION	75

PROGRAMME DE LA MISSION

Lundi 5 septembre :

Départ de l'aéroport Roissy I à 20 h 30 par le vol UTA 566.

Escales à Bahrein, Singapour et Djakarta.

Mercredi 7 septembre :

Arrivée à l'aéroport de Nouméa-Tontouta à 7 h 40.

Accueil de la délégation par M. Lionel Cherrier, sénateur du territoire et par le directeur de Cabinet du Haut-Commissaire.

14 h : entretien avec M. Philippe Marland, secrétaire général du Haut-Commissariat.

15 h : entretien avec M. Roch Pidjot, député de la 1^{re} circonscription.

15 h 30 : entretien avec M. Jacques Lafleur, député de la 2^e circonscription.

16 h 15 : entretien avec M. Caillard, Conseiller économique et social.

18 h : soirée privée chez M. Lionel Cherrier.

Judi 8 septembre :

8 h : entretien avec Mme Yvonne Hnada, conseiller du gouvernement, chargée du secteur travail et des affaires sociales.

8 h 30 : séance de travail avec Mme Hnada, M. Yves Lacombe, chef de service de l'inspection du travail, M. Leslie Cugola, chef du service social territorial, et de Mme Cwajgenbaum, assistante sociale en chef.

10 h : entretien avec M. Defressigne à l'hôpital territorial, remplaçant le médecin général, chef du service de santé.

11 h : entretien avec M. Jacques Roynette, Haut Commissaire de la République.

12 h : visite de l'hôpital territorial suivie d'un déjeuner de travail.

13 h 30 : entretien avec M. Jean-Pierre Aifa, président de l'assemblée territoriale.

14 h 15 : séance de travail avec la commission travail et affaires sociales de l'assemblée territoriale, présidée par Mme Laubreaux.

15 h 30 : séance de travail avec M. Maes, Président du Conseil d'administration et M. Bury, directeur de la CAFAT (Caisse de sécurité locale) au centre médico-social du Receiving).

16 h 25 : séance de travail avec les responsables des mutuelles territoriales.

17 h 15 : séance de travail avec les organismes sociaux privés.

18 h 15 : séance de travail avec le Conseil de l'ordre des médecins et les syndicats de médecins, de pharmaciens et de dentistes.

Dîner à la résidence du Haut-Commissaire.

Vendredi 9 septembre :

8 h : séance de travail avec les syndicats de salariés du territoire.

9 h : séance de travail avec des représentants de la Fédération patronale et de la Chambre des Métiers.

11 h : Conférence de presse à l'Hôtel Nouvaata.

— Visite de l'aquarium de Nouméa.

— Départ de l'aéroport de Nouméa-Tontouta.

Judi 8 septembre :

23 h 55 : arrivée à Papeete (Tahiti - Faaa).

Accueil de la délégation par M. Daniel Millaud, sénateur du territoire et par le directeur de cabinet par intérim du Haut-Commissaire.

8 h 30 : entretien avec M. Alain Ohrel, Haut Commissaire de la République.

9 h 30 : entretien avec M. Gaston Flosse, vice-président du Conseil de gouvernement.

11 h 30 : entretien avec M. Jean Juventin, député-maire de Papeete.

Déjeuner à la résidence du Haut Commissaire.

15 h 30 : entretien avec M. Daniel Millaud, sénateur de la Polynésie française.

16 h 30 : audience avec M. Lucien Banner, président du comité économique et social et entretien avec ses membres.

17 h 30 : entretien avec M. Raymond Desclaux, conseiller économique et social.

Samedi 10 septembre :

8 h 30 : entretien avec le docteur Arrighi, directeur du service de santé du territoire.

9 h 30 : tour de l'île permettant à la commission de constater les dégâts occasionnés par le cyclone « Veena ».

— visite de l'hôpital de Mamao.

— visite de la léproserie.

12h 30 : déjeuner avec diverses personnalités, offert par M. le sénateur Daniel Millaud au restaurant du Musée Gauguin.

14 h 30 : visite du centre d'accueil pour personnes âgées de Taravao.

17 h : visite du dispensaire de Teva Inta.

Dimanche 11 septembre :

Journée libre.

Lundi 12 septembre :

8 h 30 : réunion de travail à la caisse de prévoyance sociale (CPS)

— entretien avec M. Bouveyron, Inspecteur du travail et des lois sociales

— entretien avec les responsables de la CPS suivi d'un déjeuner de travail.

De 14 h 30 à 18 h 30 : réunion avec les syndicats de salariés et les syndicats patronaux.

Mardi 13 septembre :

8 h 30 : réunion avec Mme Vernaudon, chef du service des affaires sociales.

10 h : visite de la Croix-Rouge

11 h : entretien avec le vice-amiral Montpellier, commandant supérieur des forces armées en Polynésie française et commandant le centre d'expérimentation du Pacifique (CEP)

14 h 30 : visite du laboratoire d'étude et de surveillance de l'environnement

17 h : conférence de presse à l'Hôtel Maeva Beach.

18 h : visite de la clinique privée de Paofai.

Mercredi 14 septembre au samedi 17 septembre : séjour privé à Bora-Bora et à Moorea.

Dimanche 18 septembre :

Départ de Tahiti-Faaa pour Paris via Los Angeles où la délégation est accueillie par un représentant du Consulat de France.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Du 5 au 19 septembre 1983, une délégation de la Commission des affaires sociales s'est rendue en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, pour y étudier les problèmes sanitaires et sociaux propres à ces territoires, ainsi que ceux soulevés par l'application du droit du travail.

La délégation tient à remercier tous ceux qui ont contribué à l'établissement et à la réussite de cette mission, qu'il s'agisse du Secrétaire d'Etat, M. Georges Lemoine, qui a tenu à recevoir ses membres avant leur départ, et aussi du haut commissaire et de ses collaborateurs pour chaque territoire concerné.

Elle tient également à exprimer sa plus vive gratitude à notre collègue M. Daniel Millaud et à notre ancien collègue M. Lionel Cherrier, qui ont contribué d'une manière décisive à la préparation et au bon déroulement de ce voyage d'étude et qui ont accueilli et accompagné avec chaleur et amitié les membres de la délégation au cours de plusieurs de leurs déplacements dans chacun des deux territoires.

*
* *

La délégation de votre commission était ainsi composée :

- MM. Jean Béranger, président, Pierre Louvot, Jean Madelain, Louis Souvet et Pierre Bastié.
- M. Alain Saillard, administrateur principal des services du Sénat, accompagnait la délégation.

I. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES DEUX TERRITOIRES

Si chacun des deux territoires visités par la délégation comporte des caractéristiques propres, certains éléments peuvent également justifier une présentation commune de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

A. — LES CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES

L'éloignement de la métropole constitue un handicap géographique qui se retrouve dans les deux territoires ; ceux-ci apparaissent isolés de la métropole et dans une certaine mesure des Etats voisins du Pacifique.

1. — La Polynésie française

Le territoire est en effet situé à 18 000 kilomètres de la France, mais aussi à 6 000 kilomètres de Sydney, à 6 400 kilomètres de Los Angeles, à 9 500 kilomètres de Tokyo, à 3 900 kilomètres d'Auckland, à 5 000 kilomètres de Nouméa et se trouve donc éloigné et de la métropole et de ses grands voisins anglo-saxons du Pacifique qui pourraient présenter un large marché pour ses productions.

Outre ce handicap tenant à l'isolement, le territoire se caractérise par sa dispersion.

La Polynésie française rassemble en effet 150 îles et ilots répartis entre cinq archipels très dispersés :

- l'archipel de la Société formé des îles du vent (Tahiti, Moorea...) et des îles Sous-le-vent (Huahine, Bora-Bora...) ;
- l'archipel des Tuamotu et des Gambier à l'est de Tahiti ;
- les îles Marquises au nord des Tuamotu ;
- les îles australes situées au sud de Tahiti ;
- l'atoll Clipperton inhabité qui relève administrativement du Haut-Commissaire de la Polynésie.

Cet ensemble excessivement dispersé s'étend sur une superficie de quatre millions de km² d'océan au sein duquel les terres émergées ne représentent que 4 000 km² soit la moitié de la surface de la Corse.

Pour matérialiser cette dispersion de l'éloignement des archipels, si le territoire était superposé sur la carte de l'Europe, Tahiti étant placé sur Paris, les Gambier seraient en Roumanie, les îles Marquises non loin de Stockholm et les Australes en Sicile.

Les communications entre la plupart de ces îles sont donc difficiles ainsi que leur accès par air et par mer, faute d'aéroports en nombre suffisant et du fait de l'existence des barrières de corail.

Outre leur éloignement et leur dispersion, les îles se caractérisent par leur exiguïté. La plus grande île, Tahiti, ne s'étend en effet que sur 1 042 km² et ne mesure sur sa plus grande largeur que 57 km. Moorea ne compte que 132 km² et Bora-Bora, 32 km² seulement.

L'exiguïté de ces îles est encore aggravé du fait de leur configuration volcanique qui ne laisse qu'une partie utile limitée à une plaine côtière et qui se traduit par un relief accidenté, inhospitalier et dépourvu de voies d'accès.

2. — La Nouvelle-Calédonie

Isolée dans le sud-ouest de l'Océan Pacifique, la Nouvelle-Calédonie se trouve également éloignée de la métropole (20 000 km) mais plus proche de ses grands voisins anglo-saxons que la Polynésie française (1 700 km de la Nouvelle-Zélande, 1 500 km de l'Australie) et éloignée de 7 000 km du Japon et de 10 000 km de la côte américaine.

Elle fait partie de l'ensemble de la Mélanésie qui comporte également le Vanuatu (ex Nouvelle-Hébrides), les Salomons, les Fidji et la Nouvelle-Guinée.

Elle comporte, outre l'île principale de la Grande-Terre (400 km de longueur sur 50 km de largeur) les îles Loyauté (Lifou, Maré, Ouvéa, Tiga, Walpole), les îles du Nord (Belep, Huon, Surprise, Chesterfield) et l'île des Pins, qui couvrent une superficie totale de 19 103 km².

Le territoire comporte 32 communes réparties entre cinq subdivisions administratives.

B. — LES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES

1. — La Polynésie française

Compte tenu de l'éloignement de la métropole, de la dispersion des archipels, des communications difficiles, de l'exiguïté des îles, d'un marché intérieur insuffisant et éloigné des débouchés extérieurs, de ressources naturelles très limitées, la Polynésie française n'a pas connu un développement économique de nature à satisfaire les besoins de sa population.

L'activité économique se trouve encore hypothéquée et compromise par une forte activité cyclonique qui a ravagé récemment les archipels et notamment les cocoteraies qui constituent souvent la seule source de revenu des populations.

a) *Une économie dépendante de la métropole*

Cette dépendance se caractérise d'abord par des **concours financiers de la métropole** qui dépassent le budget territorial et qui sont constitués principalement par les traitements des fonctionnaires métropolitains, des dépenses d'investissement direct notamment en matière d'enseignement secondaire, ainsi que par des participations conventionnelles aux dépenses de santé, de protection sociale ou d'éducation.

— La dépendance du territoire résulte ensuite de l'implantation du **centre d'expérimentation du Pacifique (C.E.P.)** en 1963 qui s'est traduite par l'arrivée de métropolitains provoquant des modifications profondes dans le mode de vie polynésien, notamment à Tahiti.

Au total, les activités liées à la présence du C.E.P. représentent environ 30 % du P.I.B. du territoire (dépenses militaires de fonctionnement et d'équipement, droits d'entrée sur les importations, fret militaire aérien et maritime, mouvements annuels de personnels...).

— La dépendance du territoire se situe enfin sur le **plan commercial** ; la Polynésie française doit recourir à des importations alimentaires massives qui constituent le quart du total de ses importations et qui concurrencent notamment les productions agricoles locales plus coûteuses.

Les exportations ne couvrent pour leur part qu'environ 5 % des importations du territoire.

Ainsi, l'économie apparaît-elle largement dépendante de l'extérieur, déséquilibrée et soutenue artificiellement par des transferts de métropole.

b) *Des perspectives limitées de développement économique.*

On voit mal le territoire s'orienter vers un processus d'**industrialisation** qui ne correspond pas à sa nature propre et qui pourrait difficilement se concilier avec l'étroitesse du marché intérieur et l'éloignement des grands marchés extérieurs.

Le **développement agricole** se heurte pour sa part à un problème foncier et les productions traditionnelles (coprah, café, vanille, horticulture, taro, patate, élevage...) stagnent sauf exceptions pour certaines productions maraîchères à Tahiti et fruitières à Moorea ; la cocoteraie constituée depuis le début du siècle et endommagée par les récents cyclones devrait bénéficier d'un programme de régénération déjà entamé, mais qui paraît trop limité. La mise en valeur de la forêt et l'exploitation des ressources de la mer restent enfin à l'état de projet.

Quant au **tourisme** qui a suscité de grands espoirs dans le territoire, son développement est entravé par des capacités encore limitées, une qualité d'accueil qui appelle certaines réserves d'une clientèle internationale exigeante, une promotion insuffisante auprès des marchés extérieurs et un coût élevé du transport aérien tenant à l'éloignement du territoire. Un effort de formation s'avère en outre nécessaire pour des personnels insuffisamment motivés.

*
* *

Ainsi, compte tenu des obstacles posés au développement des activités traditionnelles et d'une incertitude sur le devenir du C.E.P., force est de s'interroger sur l'avenir économique du territoire.

Des plans de développement sont envisagés qui prônent une profonde diversification de l'économie.

Cependant les informations retirées par la délégation après ses contacts avec les principaux responsables politiques et socio-économiques du territoire n'inclinent pas à l'optimisme, d'autant que le problème démographique polynésien reste posé.

2. — La Nouvelle-Calédonie : à la recherche d'une prospérité perdue...

a) *Observations générales*

L'objet du déplacement de la délégation n'était pas de procéder à un examen exhaustif de la situation économique de la Nouvelle-Calédonie ; cependant quelques rappels économiques apparaissent nécessaires pour éclairer la situation sociale du territoire.

Après des années de prospérité économique, le territoire connaît une situation de marasme résultant notamment de la mévente du nickel sur les marchés internationaux.

Il conviendrait ainsi de substituer à une mono-industrie qui assurait il y a quelques années un revenu par habitant supérieur à celui de la métropole, un développement économique plus diversifié aussi bien sur le plan géographique, en intégrant les îles dans le processus de diversification, que sur le plan ethnique, en associant les populations mélanésiennes restées largement à l'écart du développement économique.

Le modèle de développement retenu devrait en outre tendre à contenir la progression de la part des activités commerciales et de l'administration dans l'ensemble de l'activité économique.

b) *la dépendance économique du territoire*

Du fait de la mévente du nickel sur les marchés mondiaux, la métropole est conduite à apporter une aide au territoire qui représente désormais environ le quart de son budget annuel.

Notons à titre d'exemple que la Nouvelle-Calédonie importe 60 % de sa consommation alimentaire et 60 % de son bois, alors que ses potentialités agricoles et forestières devraient normalement lui assurer une quasi autosuffisance.

c) *les perspectives de développement*

Celles-ci devraient résulter d'une nécessaire diversification de l'activité économique. En effet, la société « Le Nickel » reste le premier employeur du territoire et emploie encore environ 13 % des salariés et jusqu'à une date récente (1976) elle assurait environ le quart des ressources de la Nouvelle-Calédonie.

La crise du nickel intervenue depuis 1980 sur le marché mondial impose donc un nécessaire rééquilibrage des diverses activités économiques du territoire.

Le rééquilibrage devrait également tendre à décentraliser de trop nombreuses entreprises implantées à Nouméa au détriment de l'intérieur et des îles : 80 % des entreprises y sont en effet établies et 95 % des emplois du secteur secondaire y sont concentrés.

Les obstacles à la mise en valeur économique du territoire tiennent cependant à l'étroitesse de son marché intérieur, à des coûts de production et notamment de main d'oeuvre relativement élevés mais aussi aux incertitudes quant à l'avenir institutionnel et politique de la Nouvelle-Calédonie qui ne contribuent pas à favoriser les investissements.

Ceci se traduit par une propension à importer qui apparaît en contradiction avec le développement d'une économie fondée sur la mise en valeur des ressources locales : une fiscalité locale encore largement assise sur les taxes d'importation, le rôle important des grandes sociétés d'import-export, le goût pour les produits métropolitains et étrangers, ainsi que le coût relativement élevé de la main d'oeuvre, tendent à favoriser le recours aux importations et à négliger l'exploitation des ressources locales.

d) les grands secteurs d'activité

L'industrie reste dominée par l'activité minière et métallurgique essentiellement fondée sur l'exploitation du nickel.

Le gisement néo-calédonien reste l'un des premiers du monde avec 20 % des réserves mondiales recensées et se trouve exploité depuis plus d'un siècle ; il est cependant concurrencé depuis cinq ans par les minerais philippin et indonésien vers lesquels se tournent des utilisateurs importants comme le Japon.

Le déséquilibre durable du marché mondial se traduit par la réduction des tonnages extraits dans le territoire :

— 5 820 millions de tonnes en 1977 ;

— 3 349 millions de tonnes en 1978 ;

— 4 575 millions de tonnes en 1980 ;

— 3 984 millions de tonnes en 1981 ; soit une réduction de la production sur l'année de 15 % et une baisse des exportations de 27 %.

L'endettement de la société « Le Nickel » représentait en 1981, 22 % de son chiffre d'affaires et entraîne un arrêt des investissements et un resserrement des effectifs.

Un plan de sauvetage financier initié par les pouvoirs publics et consistant en une augmentation de capital apportée par les principaux actionnaires (ERAP, ELF Aquitaine et IMETA), ainsi qu'une ordonnance minière, devraient permettre, compte tenu du niveau technique de l'exploitation, de la qualité et de la quantité des réserves et des perspectives de reprise du marché mondial, de développer à nouveau les capacités de production du territoire à un prix supportant la comparaison avec ceux des principaux producteurs mondiaux.

La crise actuelle a cependant révélé les dangers d'une mono-industrie exposée aux alinéas internationaux.

Le développement d'autres activités industrielles s'impose, et pas seulement dans la zone industrielle du nord de Nouméa qui regroupe encore la quasi totalité des entreprises (alimentation, réparation automobile, bâtiment, travaux publics...).

— Les potentialités touristiques : la troisième activité du territoire

Depuis 1980, le territoire s'est doté d'un plan ambitieux de développement et d'aménagement touristique, mais accueille encore moins de 100 000 touristes par an provenant essentiellement de l'Australie, du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de la métropole.

La capacité hôtelière est de 1 500 chambres concentrées pour 70 % d'entre elles à Nouméa, et consiste également en quelques gîtes ruraux ou tribaux dans les îles.

Le territoire est cependant à la recherche de son image en matière de tourisme et son développement est handicapé par une insuffisance des liaisons aériennes et d'une promotion qui pourrait sans doute être améliorée.

Le plan de 1980 vise à doubler tous les cinq ans la capacité hôtelière du territoire et devrait tendre à décentraliser l'implantation des établissements encore trop concentrés autour de Nouméa.

Le tourisme constitue donc pour la Nouvelle-Calédonie un secteur d'avenir qui devra cependant surmonter plusieurs handicaps pour

réussir son développement, l'incertitude quant à l'avenir institutionnel et politique du territoire n'étant pas le moindre de ceux-ci.

— Les ressources agricoles

Celles-ci sont loin de faire l'objet d'une exploitation satisfaisante et l'agriculture ne joue qu'un rôle marginal dans l'économie calédonienne.

L'élevage concentré sur la côte ouest est surtout le fait des colons européens et assure pour les bovins une quasi autosuffisance au territoire.

Le café et les cultures vivrières sont plutôt le fait des populations mélanésiennes implantées sur la côte est.

La cocoteraie fait l'objet d'un programme de régénération à Ouvéa et la production moyenne de coprah dépasse les 1 000 tonnes par an.

Enfin, en dépit de l'existence d'une forêt couvrant environ 400 000 hectares, le territoire importe 60 % de ses besoins en bois.

Ces quelques indications témoignent du rôle secondaire que joue l'agriculture calédonienne dont les potentialités pourraient sans nul doute faire l'objet d'un développement plus satisfaisant, alors que le territoire importe 60 % de sa consommation alimentaire.

Les obstacles à ce développement sont connus mais l'un d'entre eux, le **problème foncier** apparaît le plus préoccupant et se rattache à la question du statut des populations mélanésiennes.

Il convient d'abord de rappeler que les terres cultivées ne représentent que 1,7 % de la surface totale du territoire et que leur répartition est largement héritée de la période coloniale. Les populations européennes disposent ainsi d'une quasi exclusivité d'exploitation des grands domaines établis sur les terres appropriées ou louées au territoire.

Le problème foncier est enfin et surtout rendu plus complexe du fait des revendications mélanésiniennes fondées sur une conception de la terre à la fois symbole d'identité et refuge pour les tribus. La question des réserves reste toujours actuelle en dépit d'une ordonnance foncière prise le 15 octobre 1982 qui est loin de satisfaire l'ensemble des parties comme le montrent des événements récents.

*

* *

Les problèmes économiques calédoniens, s'ils apparaissent d'une nature différente de ceux de la Polynésie française sont ainsi préoccupants ; le retour à la prospérité passée, qui devra être assurée sur des bases de développement plus larges est en outre subordonné au règlement de la question du statut dont l'un des objectifs essentiels sera d'assurer une coexistence satisfaisante entre les communautés européenne et mélanésienne.

C. — LES PROBLÈMES DE POPULATION

1. — La Polynésie française

A la population maori autochtone, largement majoritaire, se sont ajoutés des éléments d'origines européenne et asiatique.

Cependant, la répartition par ethnie de cette population est à interpréter avec précaution, en raison du brassage de plus en plus grand qui rend parfois des distinctions délicates.

En 1977, on comptait 65,6 % de Maoris ; 11,2 % d'Européens, 5,6 % d'Asiatiques, 17,2 % de métis ou « demis » et 0,6 % d'habitants d'origines diverses.

Lors du recensement de 1977, la population globale de la Polynésie française s'élevait à 137 400 habitants, soit 45 habitants au km². Cette densité, assez faible, peut néanmoins être considérée comme importante compte tenu du relief des îles hautes et des problèmes de fourniture en eau qui rencontrent certains atolls.

Il convient de signaler en outre l'accroissement de la population des îles du Vent (Tahiti, Moorea) plus rapide que celui constaté dans les autres archipels, en raison des migrations internes liées à la recherche d'un emploi salarié sur l'agglomération de Papeete.

Toutefois, le relief du territoire et les habitudes de constructions individuelles ont provoqué une urbanisation étalée sur le littoral nord-ouest de Tahiti entre Mahina et Paea sans que la population de la ville de Papeete ne subisse de variation importante.

La population du territoire compte aujourd'hui environ 150 000 habitants et constitue un « melting-pot » où se sont mêlés harmonieusement les apports successifs de populations d'origine diverse.

A cet égard, la Polynésie française est épargnée par les oppositions entre communautés que connaît la Nouvelle-Calédonie.

Cette population se caractérise également par la jeunesse et par un fort taux d'urbanisation.

a) Une population jeune...

Cette population se caractérise par sa jeunesse puisque 40 % des habitants ont moins de quinze ans et par l'étroitesse de la population active (moins du tiers de la population totale) dont 35 000 seulement sont salariés.

	Moins de 20 ans	20 à 59 ans	60 ans et plus
Polynésie française	52,8 %	42,3 %	4,9 %
Métropole	31,2 %	50,4 %	18,4 %

La population salariée se caractérise par une sous-qualification et un « turn-over » important.

En outre, le taux de natalité reste élevé et se traduit par l'arrivée de classes d'âge chaque année sur le marché du travail qui sont beaucoup plus nombreuses que les cessations d'activité et qui sont loin d'être absorbées dans leur entier par des créations d'emplois.

La mesure de chômage reste cependant difficile, comme il sera vu plus loin ; l'inactivité de nombreux jeunes à Papeete se traduit par des phénomènes de marginalisation et de prédélinquance que le service des affaires sociales du territoire tente de contenir.

b) ...et fortement urbanisée

La forte urbanisation se traduit d'une part par un regroupement de près de 75 % de la population de Tahiti à Papeete (alors que cette seule île rassemble déjà plus de 80 % de l'ensemble des habitants du territoire) et, d'autre part, par une désertification corrélative des îles et l'abandon des terres cultivables des archipels.

Cette urbanisation accélérée et la modification du mode de vie traditionnel qu'elle entraîne ne sont pas sans conséquence sur les phéno-

mènes de marginalisation et d'emploi et alimentent les problèmes sociaux auxquels est confronté le territoire.

2. — La Nouvelle-Calédonie

a) *L'importance de la population*

La population du territoire s'élevait au recensement de 1976 à 133 233 habitants et devrait atteindre aujourd'hui environ 150 000 habitants, soit une importance comparable à celle de la Polynésie française.

b) *Les composantes de la population*

Initialement habité par les populations canaques autochtones, d'origine mélanésienne, l'archipel a vu se succéder les premiers éléments européens venus répondre aux besoins en main-d'œuvre des premières plantations (aventuriers, déserteurs de baleiniers, trafiquants), puis les déportés de droit commun dans le cadre de la loi de 1854 prévoyant la « Transportation », les déportés de la Commune, quelques déportés kabyles à la suite de la révolte de 1871, des colons volontaires venus de métropole ou d'autres régions de l'Outre-Mer français. Plus récemment ont été recrutés des travailleurs engagés par contrat, Javaïais et Tonkinois, tandis que le « boom » sur le nickel survenu entre 1969 et 1972 attirait sur le Territoire des Polynésiens et des Wallisiens et Futuniens.

C'est ainsi qu'en 1976, le Territoire comptait 42 % de Mélanésiens, 38 % d'Européens, 7 % de Wallisiens et Futuniens, 5 % de Polynésiens, 1,5 % d'habitants d'ascendance vietnamienne et près de 3 % de représentants des Antilles, Mascareignes, Djibouti, Vanuatu, Fidji.

c) *une population jeune et urbanisée*

Comme en Polynésie, cette population est fortement urbanisée (Nouméa rassemble 56 000 habitants alors que l'intérieur et les îles ne comptent que 77 000 habitants), et très dispersée (sept habitants au km²).

De même, à l'instar de la population polynésienne, la population calédonienne se caractérise par la jeunesse, puisqu'elle se trouve com-

posée pour plus du tiers par des jeunes de moins de 15 ans ; la natalité reste forte notamment au sein de la composante mélanésienne de la population et l'expansion démographique est confortée par l'élévation de l'espérance de vie.

	0 à 15 ans	15 à 64 ans	Plus de 65 ans
Nouvelle-Calédonie	38,5 %	57,7 %	3,7 %
Métropole	24,5 %	62,4 %	13,1 %

D. — L'IMPORTANCE DE CES TERRITOIRES AU SEIN DU PACIFIQUE

Avant d'aborder l'examen des questions sociales propres à ces deux territoires, la délégation ne peut manquer de mentionner leur importance et leur rôle au sein de la région du Pacifique et qui témoignent de la présence de la France aux antipodes.

Force est également de s'interroger sur l'avenir institutionnel de ces territoires lointains et sur la nature des liens qu'ils sont appelés à maintenir avec la métropole.

1. — Une manifestation nécessaire de la présence française dans le Pacifique

Les deux territoires visités par la délégation témoignent en effet de la vitalité de la présence française dans une région du monde encore épargnée par la rivalité entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique.

a) *Les « vitrines » de la France*

Par le niveau de vie de leurs habitants, la qualité de la protection sanitaire et sociale, le développement de l'éducation, le fonctionnement satisfaisant des institutions et des administrations locales, ces deux territoires soutiennent la comparaison avec l'état de développement de leurs grands voisins anglo-saxons du Pacifique et assurent à leurs populations, quelles que soient les ethnies, un mode de vie et une garantie contre les risques, dignes de ceux d'un pays développé.

A cet égard, les comparaisons avec les Etats indépendants voisins non industrialisés sont édifiantes : le budget de la santé de la Polynésie française est égal au budget total du Vanuatu (ex-Nouvelles-Hébrides).

Ces deux territoires constituent donc à bien des égards, des « vitrines » flatteuses de la France dans le Pacifique et la métropole peut être fière de l'action qu'elle y a menée pour élever le niveau de vie des populations, pour assurer leur santé et leur éducation.

b) L'importance stratégique et militaire de ces territoires

Cette importance vaut principalement pour la Polynésie française où est implanté le Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) dont les retombées économiques sur le territoire et son rôle en matière d'emploi seront évoqués plus loin.

Certes, le fonctionnement du Centre de tir de Mururoa et les expériences nucléaires souterraines sont encore à l'origine de frictions dans les relations de la France, notamment avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande ; l'autorisation de visite récemment accordée aux scientifiques étrangers à Mururoa et l'action du laboratoire d'étude et de surveillance de l'environnement installé depuis 1962 par le CEA dans le cadre d'un réseau mondial d'observation de la radioactivité et procédant notamment à l'analyse d'échantillons entrant dans la chaîne alimentaire des habitants de la Polynésie, permettent cependant de mesurer et de contrôler avec plus de sérénité les effets des expériences françaises.

A cet égard, la délégation n'a pu manquer de relever la vigueur des attaques menées par la presse australienne contre les campagnes de tir françaises et par une propagande qui repose sur des observations scientifiques pour le moins discutables.

Peut-être conviendrait-il, du côté français, de réagir avec les moyens qui s'imposent, en développant une contre-information solidement étayée par les constatations des scientifiques de plusieurs pays, à des campagnes dont les effets sur l'image de la France ne peuvent être que néfastes.

Enfin, il est hors de doute que la présence de la France dans le Pacifique contribue à prévenir une éventuelle intrusion et rivalité des deux grands, si ce n'est de la Chine, sur cette partie du monde.

c) *Le rôle économique de ces territoires*

Malheureusement les deux territoires visités jouent un rôle économique qui n'est pas à la mesure de leurs potentialités.

Comme il a été vu, leurs ressources sont insuffisamment mises en valeur du fait notamment d'un marché intérieur trop étroit et de l'éloignement des grands marchés de consommateurs anglo-saxons.

Il en résulte des courants commerciaux surtout dirigés de l'extérieur vers ces deux territoires, tandis que le tourisme, s'il est le fait des ressortissants du Pacifique, Américains, Japonais, Australiens, Néo-Zélandais, n'a pas encore répondu à tous les espoirs mis dans cette activité.

En bref, l'économie de redistribution de nos territoires tend plus à développer les importations provenant de leurs grands voisins anglo-saxons du Pacifique, qu'à favoriser leurs exportations propres.

Enfin, l'importance de la zone économique qui s'étend autour de ces territoires (4 millions de km²), si elle tend à renforcer le potentiel de la France, puissance maritime, ne se traduit pas et ne semble pas se traduire à terme, sauf quelques expériences menées, par des perspectives significatives de développement économique.

d) *Les limites de l'influence culturelle de la France*

Il convient de rappeler que ces territoires du Pacifique ne regroupent que 300 000 ressortissants français "noyés" au milieu d'une population de 20 millions d'anglophones.

En dépit d'une action satisfaisante menée en matière d'éducation, notamment pour l'enseignement primaire dans les îles, les deux territoires ne comportent pas d'établissement d'enseignement supérieur de nature à dégager plus aisément des élites locales, qu'il s'agisse de la Polynésie mais aussi et surtout des Mélanésiens qui sont restés à l'écart du système éducatif et dont l'absence de formation s'oppose à leur intégration, sinon dans le secteur primaire, dans l'activité économique calédonienne.

Par ailleurs, les populations autochtones, relèvent plus d'un ensemble culturel micronésien et mélanésien que d'une véritable culture européenne, et cette appartenance ethnique explique pour partie les revendications indépendantistes calédoniennes.

En outre, il convient de relever l'influence des églises et des sectes, notamment de l'église évangélique, riche et puissante en Polynésie, qui a adopté notamment une résolution antinucléaire contre la France ; l'expatriation aux Fidji de jeunes Polynésiens qui suivent un enseignement secondaire ou supérieur dispensé par des religieux anglo-saxons, ne contribue pas à renforcer notre culture et sa diffusion dans la région du Pacifique.

Enfin, comment ne pas souhaiter la création d'une université polynésienne dans un lieu qui reste à déterminer et qui permettrait à une culture spécifique de perdurer et de trouver ses cadres théoriques face aux « agressions » culturelles des nations asiatiques et anglo-saxonnes ?

La France a un rôle à jouer dans cette perspective.

2. — L'avenir politique et institutionnel de ces territoires

Les divers mouvements d'opinion qui agitent les deux territoires conduisent à s'interroger sur leur avenir respectif, qui devrait passer selon la délégation de votre commission, quelles que soient les solutions définitivement retenues, par un maintien, sous des modalités à définir, de liens privilégiés avec la métropole.

a) *La Nouvelle-Calédonie*

Au cours de son trop court séjour, au début du mois de septembre 1983, la délégation a noté que la situation politique observée de Nouméa n'était pas nécessairement celle décrite en métropole. Elle a cru percevoir une certaine détente qui semblait être intervenue entre les communautés au cours des derniers mois précédant sa visite. Elle a également observé que cette amélioration de la situation s'accompagnait d'un sentiment d'attente particulièrement vif chez les représentants des composantes principales de la vie politique, économique et sociale de la Nouvelle-Calédonie.

La délégation a pris acte des revendications d'une communauté faisant partie d'un ensemble mélanésien dépassant de loin le seul cadre du territoire, revendications encouragées par certains pays voisins et qu'il faudra un jour traduire dans les textes.

Elle a cependant noté l'attachement de la population mélanésienne, par la voix de ses chefs coutumiers, à la métropole.

Un statut évolutif permettant aux diverses composantes de la population d'exprimer démocratiquement ses aspirations, semble donc être une solution pour l'avenir du territoire et devrait permettre, en assurant la paix civile, de maintenir des liens étroits entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole.

Un nouveau statut dit « d'autonomie interne » devrait être examiné par le Parlement au cours de la présente session et répondre aux aspirations des populations concernées tout en sauvegardant des liens traditionnels et nécessaires avec la métropole.

b) *La Polynésie française*

S'agissant de la Polynésie française, la délégation a constaté que l'avenir institutionnel de ce territoire ne se présentait pas sous des auspices aussi préoccupants.

Elle a cependant enregistré sur place l'opposition d'un certain nombre de ses interlocuteurs à diverses dispositions du projet de réforme de statut, notamment celles transférant certaines compétences du territoire à l'Etat ; cette opposition s'est traduite à la fin de l'année dernière par un rejet global du projet de statut proposé par le gouvernement français à l'assemblée territoriale.

En matière sociale, ceci apparaît d'autant plus important que le projet de statut devrait conférer à l'état de définition des grands principes du nouveau code du travail, les mesures d'application devant faire l'objet d'une définition au plan territorial.

Il importe donc, la liaison entre ces deux textes apparaissant d'évidence, que le Parlement soit saisi à des dates aussi rapprochées que possible du projet de loi sur le nouveau statut territorial et sur le futur code du travail polynésien, afin de ne pas prolonger une attente préjudiciable aux salariés et aux employeurs.

II. — LA COUVERTURE SANITAIRE DANS LES DEUX TERRITOIRES : UNE SITUATION GLOBALEMENT SATISFAISANTE

A. — LA NOUVELLE-CALÉDONIE

La loi du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances comporte une énumération des compétences conservées par l'Etat et stipule expressément que toutes les autres matières sont de la compétence territoriale.

Les questions de santé entrent dans cette seconde catégorie et relèvent intégralement du territoire qui détient seul l'initiative et le pouvoir de décision quant à l'organisation des services de santé ; l'Etat concourt au fonctionnement de ces services par l'attribution de subventions et l'affectation de personnels. Une convention signée entre le Ministère de la santé et le territoire le 30 mai 1978 prévoit une participation de l'Etat au fonctionnement des structures de santé et aux équipements sanitaires.

S'agissant des personnels médicaux, le ministère de la défense pourvoit, autant par tradition héritée de l'administration coloniale, qu'en raison de l'insuffisance du nombre de candidats civils, aux affectations des directeurs des services de santé et des médecins hospitaliers et de brousse.

Toutefois, depuis l'accession du centre hospitalier de Nouméa à l'autonomie administrative et financière, le centre hospitalier territorial Gaston Bourret recrute sur appels d'offres, ce qui conduit à une « civilisation » progressive du corps médical dans le territoire.

1. — L'organisation du service de la santé publique

Celui-ci est organisé en 21 circonscriptions médicales, 22 centres médicaux, 12 infirmeries, 17 dispensaires et salles de visite.

Les établissements hospitaliers sont les suivants :

— CHT Gaston Bourret à Nouméa : 415 lits ;

- centre hospitalier spécialisé (gériatrie, psychiatrie...) de Nouvelle : 308 lits ;
- centre Raoul Follereau à Ducos (ancien village des lépreux créé en 1918) : 141 lits ;
- sanatorium de La Pirogue à Tontouta : 45 lits ;
- centre hospitalier du Nord à Koumac : 40 lits ;
- centre de Tontouta, proche de l'aéroport international, imposé par la réglementation internationale de l'aviation civile.

2. — Le centre hospitalier territorial

L'actuel centre hospitalier territorial Gaston Bourret (1) succède à l'ancien hôpital maritime, devenu militaire, puis colonial, érigé sur l'ancien emplacement de Fort-Constantine par le génie à partir de 1874 suivant un arrêté du gouverneur du 28 mars 1870. Il a été cédé au territoire en 1931.

Au fil des années, de nouveaux services et pavillons ont été créés :

- 1938 : maternité ;
- 1954 : radiologie et chirurgie orthopédique ;
- 1958 : hospitalisation médecine et pneumologie ;
- 1963 : hospitalisation pédiatrie et bloc opératoire ;
- 1970 : nouveau bâtiment maternité ;
- 1973 : bâtiment des spécialités chirurgicales ;
- 1979 : rénovation du laboratoire de biochimie, du service de soins intensifs et des post-opérés ;
- 1980 : rénovation du service de médecine interne ;
- 1981 : mise en œuvre d'un plan d'humanisation et de rénovation des bâtiments.

3. — Les moyens du service de santé

S'agissant des personnels, ceux-ci rassemblent :

- 95 médecins dont 49 militaires (38 étant affectés au CHT ;
- 6 pharmaciens dont deux militaires (4 étant affectés au CHT) ;

(1) du nom du médecin-major des troupes coloniales, décédé de la peste le 24 avril 1917.

- 12 dentistes ;
- 751 auxiliaires médicaux (dont 201 Mélanésien), 342 d'entre eux étant affectés au CHT.

C'est ainsi que 1 419 personnes (dont 678 au CHT) contribuent au fonctionnement du service de la santé publique dont 248 hors Nouméa.

Au total, 1 515 lits tant publics (1 284) que privés (221) sont mis à la disposition de la population et permettent de couvrir les besoins dans des conditions qui supportent la comparaison avec celles de la métropole.

En 1982, 95 038 consultations internes ont eu lieu, 136 848 consultations externes, 16 018 hospitalisations et 269 985 journées d'hospitalisation.

S'agissant des **moyens financiers**, 4,7 milliards de francs CFP (1) ont été consacrés en 1973 au service de santé, dont 652 millions en matière d'équipement ; la part de la métropole dans ce total, au terme de la convention passée avec le territoire, s'élève à 363,83 millions de francs CFP.

Ce budget représente le dixième de celui du territoire et arrive immédiatement après celui de l'éducation.

4. — Les problèmes spécifiques de la couverture sanitaire

Force est de reconnaître la qualité de la protection sanitaire offerte aux populations, qui se traduit par des taux de mortalité et de morbidité comparables à ceux observés en Europe.

La densité médicale est telle que les populations bénéficient d'un centre de soins dans un rayon de cinquante kilomètres.

Cependant l'isolement de certaines tribus dans quelques subdivisions médicales reste préoccupant ; à titre d'exemple, il faut trois heures de véhicule tout terrain, plus deux heures de cheval, pour atteindre la tribu de Ouahate dans la subdivision de Kone : l'usage de l'hélicoptère est ainsi parfois rendu nécessaire pour les urgences.

(1) un franc CFP = 5,50 FF.

Les populations mélanésiennes de l'intérieur répugnent en outre à quitter leur milieu naturel pour se faire soigner ; l'implantation de deux centres médicaux dans les îles devrait permettre de concilier leur souci avec la nécessité de la couverture médicale.

Les médecins militaires disposent d'un quasi monopole des soins dispensés à l'intérieur et en brousse, et sont assistés de Mélanésiens largement intégrés au personnel infirmier.

On enregistre une progression de la médecine de dépistage ; les cas de tuberculose sont soignés au sanatorium de La Pirogue et les nouveaux cas contagieux de lèpre sont isolés au centre Raoul Follereau.

Il convient enfin de noter que la natalité des populations mélanésiennes reste forte et s'élève de 30 à 37 pour 1 000 (contre 10 à 18 pour 1 000 en Europe).

B. — LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE COUVERTURE SANITAIRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE MAIS DES PROBLÈMES PONCTUELS

Aux termes de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977, relative à l'organisation de la Polynésie Française, les questions sanitaires sont de la compétence du territoire. L'Etat concourt au fonctionnement des structures de santé dans le cadre d'une convention signée le 30 octobre 1979 entre le Ministère de la Santé et le Territoire et aux équipements sanitaires dans le cadre d'un avenant à cette convention signé le 20 octobre 1982.

Sur un plan général, la délégation de votre commission a été favorablement impressionnée par la densité et la qualité du réseau de la couverture sanitaire de la population de l'ensemble du territoire.

Les structures de santé retenues semblent correspondre de manière exemplaire aux besoins des populations polynésiennes et aux caractéristiques des archipels.

1. — L'organisation du système de santé

La santé publique ressortit à la compétence du territoire et se trouve placée sous le contrôle d'un conseiller du gouvernement.

Son directeur est un médecin militaire placé sous le contrôle du conseil du gouvernement.

Le territoire est divisé en huit circonscriptions médicales dirigées chacune par un médecin-chef militaire.

Il convient cependant de noter que la dispersion des archipels (6 000 personnes réparties en 70 îles dans les Tuamotu par exemple) et la concentration de 70 % de la population totale à Tahiti (dont 50 % à Papeete) et à Moorea soulèvent des problèmes sanitaires spécifiques.

Les personnels sont désignés par le Haut Commissaire et les handicapés sont rattachés depuis 1982 à la direction de la santé publique.

Une école d'infirmière délivrant en trois ans un diplôme d'Etat fonctionne et forme également des adjoints de soins et des aides-soignantes.

S'agissant des infirmières, on constate un mouvement de démission après la formation suivie et une orientation de ces dernières vers l'école normale d'instituteurs du fait de meilleures conditions faites aux élèves en matière de logement et de traitement ; il importe donc d'enrayer cette fuite des jeunes filles vers l'enseignement en assurant au personnel infirmier des conditions d'existence plus attrayantes.

S'agissant de la formation des sages-femmes, il convient de relever que le concours d'entrée qui leur est imposé, trop proche des normes métropolitaines, est sans doute rendu trop ardu eu égard au faible nombre de complications intervenant au cours des accouchements dans le territoire.

Rappelons enfin que le Code de la santé publique métropolitain n'est pas applicable au territoire et donc que l'IVG n'est pas légalisée. Elle est en outre mal perçue par la population et les avortements clandestins sont difficiles à dénombrer, tandis que les méthodes contraceptives ne se généralisent que lentement.

2. — Les établissements de soins

Le principal est l'hôpital de Mamao à Papeete qui compte 416 lits ; la délégation a pu apprécier la qualité de certains de ses services de pointe comme celui de dialyse rénale.

Cet hôpital est organisé sur le modèle militaire de celui du Val de Grâce.

L'hôpital de Vaiami localisé également à Papeete est pour sa part, spécialisé dans la psychiatrie et comporte 113 lits et un service de neuro-psychiatrie avec psychiatrie ouverte et fermée auquel est annexé un service d'hygiène mentale.

L'hôpital militaire Jean Prince assure le traitement des grands brûlés.

Enfin est implanté à Taravao un Centre d'accueil pour personnes âgées, qui comporte 80 lits ; la famille polynésienne reste cependant la structure d'accueil de base des personnes âgées et l'administration n'a pas le souci de mettre un terme à cette situation en développant une publicité excessive quant à l'accueil extérieur de ces personnes.

Ces structures hospitalières ont permis de relever dans des proportions importantes l'espérance de vie des populations : alors que celle-ci n'était que de 48 ans il y a douze ans, elle est aujourd'hui de 60 ans et devrait atteindre 68 ans dans dix ans.

3. — Les circonscriptions médicales

Celles-ci sont au nombre de huit et couvrent les Marquises Nord et Sud, les Tuamotu et les Gambier, les îles australes, les îles au Vent et sous le Vent, ainsi que Moorea.

Ces circonscriptions sont desservies par des médecins militaires volontaires (VAT) qui exercent dans les dispensaires, surveillent les écoles et sont responsables de la protection maternelle et infantile.

Douze dispensaires fonctionnent à Tahiti et trois chirurgiens « volants » desservent les îles et sont renouvelés tous les trois ans ; ils sont assistés par un VAT anesthésiste-réanimateur.

Ces chirurgiens effectuent en moyenne 110 jours de tournée dans les archipels au cours de l'année, mais leur action est entravée par l'éloignement de certaines îles (Tuamotu, Gambier) et les difficultés d'accès à certains archipels (Marquises). Les urgences sont traitées par téléphone avec les infirmiers locaux et avec le concours des avions militaires.

Un VAT est en poste permanent à Mangareva (Gambier), point le plus éloigné de Papeete.

Au total, 42 médecins militaires VAT effectuant leur service national sont en poste dans l'ensemble du territoire. Seize médecins sont affectés à l'hôpital de Mamao et sont rétribués par le territoire ce qui est une source de friction avec ce dernier.

Vingt-huit médecins contractuels civils complètent l'action des médecins militaires auxquels s'ajoutent six médecins d'origine polynésienne.

Les services de santé emploient ainsi 1 403 personnes, ce qui place ce secteur immédiatement après l'éducation, quant aux effectifs.

4. — Le rôle du secteur privé

Si l'essentiel de la protection sanitaire est assurée par le secteur public, la délégation a constaté qu'un secteur privé d'importance non négligeable complétait utilement l'action des médecins militaires.

Les moyens privés sont concentrés d'abord à la clinique de Paofai à Papeete qui offre 60 lits et est animé par 10 médecins et une autre clinique de 80 lits animée par 13 médecins. Fonctionnement en outre à Papeete 50 cabinets médicaux privés qui assurent à la ville une densité médicale proche de celle de Nice.

Dix-huit pharmaciens et trente-deux cabinets de chirurgiens-dentistes complètent le système privé de protection sanitaire à Papeete.

Une telle concentration de praticiens privés paraît de nature à entraîner un droit de regard de l'administration territoriale sur la carte sanitaire.

Les praticiens privés devraient, en conséquence se trouver davantage associés au fonctionnement du système de santé notamment du fait de leur contribution à une médecine de pointe qui permet de réduire le nombre des évacuations sanitaires vers l'Australie et la métropole, encore trop nombreuses et coûteuses pour le territoire.

5. — Les moyens financiers mis à la disposition de la protection sanitaire

Avec un budget de 5,8 milliards de francs CFP, le secteur de la santé du territoire dispose de moyens équivalents à ceux du budget du Vanuatu (ex Nouvelles Hébrides).

Deux milliards sont affectés à la santé publique et trois milliards à l'hôpital de Mamao. En dépit de ces moyens importants, des problèmes restent en suspens : le manque d'appareillage pour de nombreuses amputations consécutives au diabète, l'acquisition nécessaire d'une bombe au cobalt, l'agrandissement indispensable de l'hôpital de Mamao, l'acquisition éventuelle d'un scanner.

S'agissant du rhumatisme articulaire aigu (RAA), celui-ci entraîne 200 évacuations par an vers la métropole, qui se révèlent coûteuses.

Si la mortalité infantile est en baisse, des efforts doivent être poursuivis en matière d'hygiène notamment par le traitement des ordures ménagères et la construction de stations de décantation permettant de généraliser l'eau potable. Un effort de prévention est mené en cette matière par voie de presse, télévision, vidéo et flashes radiophoniques.

La marine nationale apporte un concours précieux à l'action des services de santé, qu'il s'agisse des transports urgents et de certaines hospitalisations. Enfin des agents de santé ont été mis en place dans les îles et font l'objet d'un recyclage régulier à Papeete ; ce système peu coûteux a donné de bons résultats en densifiant le réseau de la protection sanitaire sur l'ensemble du territoire et en sécurisant les populations isolées.

Enfin si le tabagisme est particulièrement répandu, notamment chez les jeunes à partir de 17 ans, il n'existe pas de péril vénérien dans le territoire ni de problème inquiétant de consommation de drogues fortes.

En revanche, l'alcoolisme s'y développe chez la jeunesse d'une manière préoccupante, notamment sous forme de consommation excessive de bière.

6. — les projets du territoire

Les projets envisagés par le territoire pour l'amélioration des équipements sanitaires au cours des trois prochaines années portent sur la construction :

- d'un Institut de formation aux carrières para-médicales ;
- d'un bloc opératoire à l'hôpital de Mamao ;
- d'une unité mère-enfant à Mamao.

La métropole n'interviendra que sous la forme d'une participation financière, les réalisations des projets incombant en totalité aux autorités territoriales.

En fonction du calendrier prévu, le Secrétariat d'État à la Santé devait déléguer à cet effet au titre du budget 1983 un crédit de trois millions de FF., correspondant à sa contribution à la construction de l'Institut de formation aux carrières para-médicales.

*
* *

En conclusion, la délégation a été favorablement impressionnée par la densité et la qualité du réseau de couverture des populations sur l'ensemble du territoire ; les structures originales mises en place semblent répondre aux besoins des populations isolées des archipels, et assurent, outre une prévention efficace, une sécurité satisfaisante des intéressés.

III. — LA COUVERTURE SOCIALE DANS LES DEUX TERRITOIRES : UNE PROTECTION INÉGALE MAIS DES TENTATIVES DE GÉNÉRALISATION ENTRAVÉES PAR DES PROBLÈMES DE FINANCEMENT

Si la couverture sociale des deux territoires apparaît correctement assurée, notamment pour les salariés, il n'en est pas encore de même pour l'ensemble des populations. Les efforts menés en vue de la généralisation de cette protection risquent en effet de se heurter à moyen terme à des problèmes de financement qui ne sauraient être résolus qu'avec l'intervention de la métropole.

A. — LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE SATISFAISANT POUR LES SALARIÉS MAIS DES PERSPECTIVES DE DÉRIVE FINANCIÈRE.

- 1) Une caisse de sécurité sociale qui joue un rôle pivot :
la C.A.F.A.T.

a) *Présentation de la caisse*

La C.A.F.A.T. qui possède un statut de société de secours mutuel a été créée en 1958 par délibération des autorités politiques du territoire.

Elle regroupe 36 000 adhérents et attribue des prestations à 104 000 bénéficiaires.

Les fonctionnaires territoriaux relèvent pour leur part d'une caisse primaire propre qui regroupe 7 000 adhérents.

— Les **risques** gérés par la C.A.F.A.T. couvrent la prévoyance et la maladie, la vieillesse, les prestations familiales, la médecine du travail, et en partie le chômage.

— La **composition** de la caisse est complexe ; le conseil d'administration est constitué des représentants des employeurs, des salariés, de l'assemblée territoriale, de l'administration d'État et des professions indépendantes ; la tutelle est assurée par l'inspecteur du travail

dans des conditions qui appellent par ailleurs de vives protestations de la part des partenaires sociaux gestionnaires de la Caisse, et le directeur de la caisse est nommé par le territoire.

Le mandat des représentants est de deux ans et son Président est actuellement un représentant des employeurs. La C.A.F.A.T. gère par ailleurs le centre médico-social du Receiving, un centre médical inter-entreprises et une crèche.

Elle assurait également précédemment la gestion de la clinique de Magenta qui a été depuis reprise par le territoire et intégrée dans le système public de santé. Ce transfert a soulevé par ailleurs un délicat problème de reclassement des personnels hospitaliers et surtout des médecins et s'est traduit par une gestion plus coûteuse de cet établissement.

La C.A.F.A.T. couvre l'ensemble du territoire et dispose notamment d'antennes en brousse et de correspondants, ainsi que d'une antenne permanente à Sydney où sont évacués la plupart des malades qui ne peuvent être traités en Nouvelle-Calédonie et qui ne sont pas rapatriés en métropole.

b) *La situation financière de chacune des branches de la C.A.F.A.T.*

L'examen financier de chaque branche révèle la situation satisfaisante de la caisse qui a favorablement impressionné la délégation.

— L'assurance **accidents du travail** et maladie / professionnelles ne constituent qu'une faible part de ses activités. Son régime est proche de celui de la métropole et la C.A.F.A.T. attribue des indemnités journalières égales à 100 % du salaire dès le premier jour de l'arrêt de travail consécutif à un accident.

En 1982, pour 4 000 accidents du travail, elle a versé 629 millions de francs C.F.P. de prestations et présente un excédent de 76,5 millions.

— L'assurance **chômage** avec 308 millions de francs C.F.P. versés, pour 2 000 chômeurs indemnisés, ne constitue également qu'une part réduite de son activité, l'indemnisation du chômage étant par ailleurs également assurée dans le cadre des aides du Plan dit « Jacquet » accordées par le territoire.

Ce régime présente un excédent de 20 millions de francs C.F.P. mais entraîne surtout des dépenses induites importantes : 156 millions de prestations familiales, 15 millions de prestations maladie et 34 millions pour les comptes retraite.

— **Le régime des prestations familiales** constituent avec 3,7 milliards de francs C.F.P. versés, la branche la plus importante du régime qui rassemble par ailleurs près de la moitié des réserves totales de la caisse. Les excédents du régime s'élevaient à 287 millions pour 1982.

Il convient de noter qu'en septembre 1983, ces prestations ne bénéficiaient qu'aux salariés et concernaient environ 44 000 enfants ; le territoire envisage de les étendre à toutes les familles car plus de 16 000 enfants ne bénéficient pas encore de ce système de prestations et son extension constitue l'une des priorités prévues pour 1984. Celle-ci serait financée par une cotisation supplémentaire des employeurs et des non salariés.

— **Le régime d'assurance-maladie et de prévoyance** apparaît en léger déficit puisqu'à 2,223 milliards de francs C.F.P. de dépenses ne correspondent que 2,1 milliards de recettes. Ce déficit traduit l'augmentation de la consommation médicale dans le territoire mais aussi le coût de l'hospitalisation.

Il convient de noter que le régime laisse à la charge de l'employeur un mois d'indemnités journalières versées au salarié en cas de maladie, cette durée maximale pouvant être fractionnée, selon l'interprétation discutable et contestée des services de l'inspection du travail, au cours de l'année entière.

— Enfin, **le régime de retraite** sert des prestations qui représentent 45 % du salaire pour 30 ans d'activité. Le rapport actifs/retraités se détériore progressivement : du fait de la crise de l'emploi, manquent chaque année 3 000 salariés supplémentaires pour assurer l'équilibre de la branche.

Le régime servait en 1982 des retraites ou allocations à 5 531 bénéficiaires (contre 5 017 en 1981) ce qui témoigne d'une dégradation du rapport retraités/actifs. Un déficit de plus de 482 millions de francs C.F.P. a été enregistré en 1982 et supporté par le fonds de réserve de la gestion. La situation de ce régime risque donc de devenir préoccupante et des mesures de redressement sont en cours d'approbation auprès des autorités territoriales.

c) *Les perspectives d'évolution de la C.A.F.A.T.*

La délégation a noté que la C.A.F.A.T. s'acquittait du rôle qui lui était assigné dans des conditions de fonctionnement satisfaisantes.

Elle estime que cette caisse pourrait jouer un rôle pivot dans la mise en place et le fonctionnement d'un système élargi de couverture sociale généralisée bénéficiant à l'ensemble de la population, y compris celle non salariée.

Son rôle pourrait être complété par l'action des mutuelles qui couvrent pour leur part les principales professions.

Il reste que le financement d'un tel système de couverture sociale généralisée devra tenir compte des facultés contributives quasi inexistantes de certaines populations, notamment des tribus vivant en brousse.

Le Territoire devrait donc nécessairement être appelé à cotiser pour ces populations ; selon certains gestionnaires entendus, la dépense correspondante engagée pourrait être inférieure au coût actuel de l'assistance médicale gratuite.

Les ressources propres du territoire semblent cependant trop étroites pour assurer à l'ensemble des populations une couverture sociale digne de celle d'un pays développé ; une intervention complémentaire de la métropole serait donc nécessaire pour assurer à ces populations un niveau de protection sociale proche de celle des assurés sociaux métropolitains.

2. — La couverture sociale complémentaire assurée par les mutuelles territoriales

a) *La vitalité du mouvement mutualiste*

La délégation a procédé à Nouméa à l'audition des représentants des principales mutuelles établies sur le territoire, dont les caractéristiques sont les suivantes :

- la Mutuelle des fonctionnaires :

13 000 adhérents

37 000 bénéficiaires dont 70 % sont affiliés à la C.A.F.A.T.

- la Mutuelle de la Société « Le Nickel » :

3 500 adhérents

14 000 bénéficiaires

120 millions de francs C.F.P. distribués en 1982

- la Mutuelle du Commerce :

17 160 bénéficiaires

71 millions de francs C.F.P. distribués en 1982

- la Mutuelle des banques :

831 adhérents

2 000 bénéficiaires

24 millions de francs C.F.P. distribués en 1982

- « La Fraternelle » :

563 adhérents

10 millions de francs C.F.P. distribués en 1982

b) L'apport des mutuelles territoriales

Outre les chiffres précédemment cités, la vitalité de la mutualité territoriale s'est exprimée par plusieurs séries d'actions.

Les mutuelles ont d'abord contribué à « geler » certaines prestations trop élevées du secteur privé (notamment en matières d'actes dentaires). Par ailleurs une politique des tarifs inexistante se traduit par un coût des actes hospitaliers trois fois supérieur à ceux de la métropole ; c'est ainsi qu'en 1982 et 1983, une augmentation de 400 millions de francs C.F.P. a été supportée par la C.A.F.A.T. et les mutuelles dont l'action a cependant été menée dans un quasi vide juridique puisque le code de la mutualité métropolitain n'est pas applicable au territoire.

Le rôle des mutuelles apparaît en outre d'autant plus nécessaire que le territoire refuse d'affilier ses fonctionnaires à la C.A.F.A.T., et de cotiser pour sa part en qualité d'employeur.

Les fonctionnaires ne peuvent ainsi que relever de l'aide médicale gratuite sans libre choix du médecin, s'affilier à une mutuelle, ou bénéficier d'une prise en charge lors de leur séjour en métropole.

c) *L'avenir des mutuelles dans la perspective d'une couverture sociale généralisée*

A côté du rôle pivot que pourrait jouer la C.A.F.A.T., les mutuelles, selon leur souhait, tout en conservant leur identité et leur spécificité, pourraient intervenir à titre complémentaire dans le cadre d'un système de couverture sociale généralisée.

A ce titre les œuvres mutualistes devraient être préservées.

La délégation considère que l'intervention du mouvement mutualiste serait opportune dans le fonctionnement d'un tel système.

La mise en place d'une couverture sociale généralisée se heurtera cependant à des problèmes de financement : 6 milliards de francs C.F.P. restent ainsi à trouver sur un coût total de 10 milliards ; le recours à la seule augmentation des cotisations de la population pourvue de véritables facultés contributives paraît irréaliste et de toutes les façons, insuffisant, pour boucler le financement d'un tel système.

En effet, la pression des prélèvements obligatoires, charges sociales et impôt indirect, avec une situation de l'emploi qui va en se dégradant, détermine un niveau de prélèvement qu'il sera difficile de trop augmenter alors que la population active ne représente que 37 000 personnes pour une population totale de 140 000 personnes.

On voit donc mal comment la mise en œuvre d'une couverture sociale généralisée pourrait se réaliser en dehors d'une intervention de la métropole sous la forme d'une convention passée avec le territoire.

3) *L'action des organismes sociaux privés*

En dépit de l'action des structures précédemment citées (CAFAT et mutuelles), de nombreuses situations socialement dignes d'être prises en compte, restent en dehors du système actuel de protection sociale.

C'est ainsi que les handicapés et les personnes âgées écartés des systèmes contributifs, ne bénéficient pas encore de prestations spécifiques. La délégation a ainsi procédé à l'audition d'un certain nombre d'associations qui tentent de pallier les lacunes du système existant.

a) S'agissant des **handicapés**, la loi métropolitaine de 1975 ne s'applique pas au territoire. Plusieurs associations mènent une action entravée par un manque de moyens.

— L'association des parents d'enfants inadaptés (APEI), bénéficie de subventions lui permettant notamment de faire face aux investissements pour la construction de centres d'aide par le travail et d'un foyer pour jeunes adultes handicapés, orphelins ou ayant des parents âgés ; ces centres rencontrent cependant de sérieux problèmes de fonctionnement qui ne pourraient se trouver réglés qu'avec l'extension du système de couverture sociale.

— L'association calédonienne des handicapés (ACH) s'occupe principalement des enfants handicapés notamment les sourds profonds ; elle assure le fonctionnement de deux classes spéciales et l'hébergement des handicapés de passage à Nouméa. Elle bénéficie d'aides de la municipalité, de cotisations et de dons qui se révèlent cependant insuffisants.

Elle envisage la construction d'un atelier protégé et d'un centre d'accueil pour les handicapés adultes placés actuellement dans des milieux débilisants, c'est-à-dire en milieu psychiatrique qui leur impose une coexistence néfaste.

Elle est également confrontée au problème du « ramassage » des enfants handicapés et se heurte à des problèmes de personnel.

— L'association pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (ASEA) mène une action en faveur des enfants non voyants, difficiles à recenser notamment en brousse.

Une classe primaire qui leur est destinée est ouverte à Nouméa depuis 1982, ainsi qu'une bibliothèque sonore, mais les familles d'accueil susceptibles de les recevoir sont peu nombreuses et il est difficile de les envoyer en métropole.

b) S'agissant des **personnes âgées** nécessiteuses, plusieurs associations complètent l'aide de l'Etat et du territoire et bénéficient d'aides de la CAFAT. Les sommes modestes versées (7 500 F CFP par mois) sont fréquemment complétées par des colis de vivres destinées aux personnes les plus démunies.

c) *L'aide aux Hanséniens*

Un comité d'aide aux lépreux (Leper's Trust Board) qui fonctionne depuis 1957 apporte une aide précieuse à la Léproserie Raoul Follereau, gérée par le service de santé du territoire.

Cet établissements héberge encore une centaine de malades (dont huit enfants). L'aide du Leper's trust Board consiste en une animation et des dons provenant d'un organisme hollandais (le Leprosit Aid Board) et de la Nouvelle-Zélande.

Il convient de noter que les lépreux guéris relativement âgés manifestent des réticences pour quitter cet établissement d'hébergement.

*
* *

Les problèmes posés par les personnes âgées nécessiteuses et surtout par les handicapés, notamment les enfants, apparaissent ainsi cruciaux sur le territoire et l'action précieuse des organismes sociaux privés ne permet pas de les régler d'une manière satisfaisante.

Ceux-ci disposent en effet souvent des moyens nécessaires pour ouvrir des centres spécialisés mais se heurtent rapidement à des difficultés de fonctionnement.

Par ailleurs, faut-il centraliser à l'extrême l'hébergement de ces personnes et le traitement de ces situations qui trouvent encore largement une solution dans le milieu tribal et familial traditionnel ? La question reste posée pour les responsables du territoire entendus.

L'extension de la couverture sociale devrait permettre de rechercher les solutions les plus adaptées à ces situations.

4) *Vers une réforme de la protection sociale ?*

Si les TOM exercent leur pleine compétence en matière de protection sociale, le régime institué en Nouvelle-Calédonie, s'il se révèle satisfaisant pour les salariés assujettis, laisse en dehors de son champ d'application la plus grande part de la population mélanésienne qui ne dispose que d'une très faible capacité contributive.

Il est ainsi apparu opportun, pour la métropole, de préparer la mise en œuvre du principe de solidarité territoriale dans le domaine social au profit de l'ensemble des Néo-Calédoniens, quels que soient leur origine ethnique, leur groupe socio-professionnel, qu'ils disposent ou non de facultés contributives, en les affiliant au même régime de protection sociale.

a) *Le rapport Picard*

Le secrétariat d'Etat aux DOM-TOM confiait ainsi au printemps 1982 une mission à l'inspection générale des affaires sociales, dirigée par M. Picard, pour étudier le problème de l'extension d'un système de protection sociale à l'ensemble de la population.

Celui-ci a présenté un projet de système généralisé de protection sociale reposant sur les principes suivants :

- accroissement de la solidarité territoriale ;
- affiliation de l'ensemble de la population au même régime de protection sociale ;
- disparition de la notion d'assisté ;
- substitution à la CAFAT d'une caisse générale de sécurité sociale ;
- disparition du système actuel de gratuité des soins.

Ce projet excluait de son champ d'application les régimes des prestations familiales et de l'assurance vieillesse qui appelaient une réforme en profondeur.

Outre ces dispositions générales, le projet Picard prévoyait une organisation administrative comprenant une direction territoriale des affaires sanitaires et sociales (à l'instar des directions régionales sanitaires et sociales de la métropole), une caisse générale de sécurité sociale et une refonte des régimes de prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès.

Les principes répondaient en particulier aux critiques dirigées contre le fonctionnement de la CAFAT (rapport de juillet 1980 du service de l'inspection du travail et des lois sociales) qui se serait comportée plus comme un établissement bancaire que comme un organisme chargé de gérer un système de protection sociale.

Le projet présenté étendait ensuite au territoire le code de la mutualité et surtout abordait dans ses grandes lignes le problème fondamental des **ressources** du nouveau système généralisé de protection sociale.

Le projet fixait ainsi des principes de base quant au financement du régime : cotisations des employeurs, des salariés, des non salariés, versement d'une subvention du territoire à la caisse générale destinée à couvrir la charge des dépenses de santé des assurés privés de capacités contributives (actuelle subvention attribuée aux diverses formations sanitaires, dépenses techniques de l'aide médicale). Cette réforme ne devrait pas entraîner une charge supplémentaire pour le budget du territoire et pour la métropole qui assure depuis 1978 notamment la prise en charge des personnels de santé.

Cette réforme nécessiterait en revanche une révision en hausse des cotisations ouvrières et patronales et une baisse du seuil de l'« indigence » jugé trop élevé par le rapport.

b) *Les réactions*

• **Les réactions des médecins**

Le syndicat des médecins de Nouvelle-Calédonie qui regroupe la grande majorité des médecins libéraux installés sur le territoire constate d'abord que la couverture sociale n'est actuellement assurée « que d'une manière partielle sur un schéma anarchique par divers organismes d'émanation syndicale, dont la compétition relève d'un souci de prééminence ».

Ce syndicat critique :

— la prise en charge partielle assurée par la CAFAT, société mutuelle fonctionnant comme un caisse nationale et qui gère paradoxalement des organismes de soins, dont une clinique privée subventionnée ;

— un système d'aide médicale trop étendu du fait de la prise en charge de malades aux revenus trop élevés qui lui paraît de nature à gêner la mise en place d'une couverture sociale obligatoire.

Selon le syndicat des médecins, le futur régime général de couverture sociale pourrait être assuré après modification de statut et de

structures, par l'actuelle CAFAT, avec garantie de la métropole et accord passé avec les caisses nationales, la CAFAT étant assimilée à une caisse régionale soumise au contrôle de ces dernières.

Le régime serait étendu aux salariés, aux fonctionnaires des cadres territorial et métropolitain, aux militaires hors cadre, aux non salariés non indigents qui relèveraient d'un système d'assurance volontaire.

Le regroupement avec l'aide médicale gratuite pourrait être envisagé dans le cadre d'une refonte du système de santé.

En conclusion, les médecins libéraux du territoire se montrent favorables à un système de couverture sociale généralisée et obligatoire préservant la notion de solidarité et sont prêts à apporter leur concours à l'établissement d'un ensemble sanitaire territorial assurant au malade l'égalité devant les soins dans le respect de ses particularismes.

L'établissement d'un code de la santé publique assurant l'association de secteur libéral et de l'Etat et d'une carte sanitaire leur paraît indispensable, dans le cadre d'une complémentarité et de l'autonomie des secteurs d'hospitalisation privé et public.

- **Les réactions des autorités territoriales**

La délégation a constaté l'accord de la commission du travail et des affaires sociales de l'assemblée territoriale sur les grandes lignes du rapport Picard, notamment en ce qui concerne l'extension de la couverture maladie.

Certains de ses membres ont observé cependant que l'extension à tous de la même couverture sociale risquait de se traduire par un doublement des cotisations prélevées sur les salaires, du fait des possibilités contributive limitées du territoire.

Ils ont rappelé que la moitié de la population vit actuellement en brousse et se trouve dans l'impossibilité de se constituer des droits sociaux. Les efforts demandés aux actifs du territoire risquent ainsi de se révéler disproportionnés sauf convention adaptée avec la métropole.

- **Les observations de la délégation**

La délégation de votre commission n'a pas la prétention de trancher entre les diverses positions exprimées et elle s'est contentée de

noter les différentes critiques et les propositions constructives formulées par ses interlocuteurs au cours de son trop court séjour.

Il lui est cependant apparu que la qualité de gestion de l'actuelle caisse de sécurité sociale — la CAFAT — appelait celle-ci semble-t-il, à assumer un rôle pivot dans la perspective de mise en place d'un système de protection sociale généralisée à l'ensemble de la population qui bénéficie jusqu'à présent de l'aide médicale gratuite.

Cependant l'extension des prestations servies à l'ensemble de la population mélanésienne, dont les facultés contributives sont souvent inexistantes, se traduira par un déséquilibre financier du régime auquel il ne pourra être remédié par une augmentation trop forte des cotisations que supportent les employeurs et une population active trop étroite.

Dans cette perspective, la généralisation du système de protection sociale ne pourra se traduire que par une participation coûteuse de la métropole ; ceci implique que soient clarifiés dans un terme relativement rapproché les rapports entre celle-ci et le territoire, et donc précisé le statut de la Nouvelle-Calédonie.

B. — LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE COUVERTURE SOCIALE ENCORE LIMITÉ

La Polynésie française exerce, comme la Nouvelle-Calédonie, en matière de protection sociale, sa pleine compétence. Cependant, la solidarité locale n'assure pas à l'ensemble de la population une protection comparable à celle de la métropole et la solidarité nationale doit donc compléter les efforts du territoire par la conclusion de conventions d'aide financière à la protection sociale.

Deux conventions sont actuellement en cours. La première, applicable depuis le début de 1980, permet le versement d'une aide effectuée, d'une part aux prestations familiales au bénéfice des familles des non-salariés du secteur rural, et d'autre part, aux actions menées en faveur des handicapés.

Les crédits versés par la métropole pour cette convention s'établissaient à 23,5 millions de FF pour 1983 et à 26,4 millions de FF pour 1984.

La seconde convention, qui a pris effet au 1^{er} juillet 1982, concerne l'aide aux personnes âgées qui s'ajoute au régime d'aide locale ; les crédits prévus à ce titre en 1983 s'élevaient à 6,8 millions de FF et en 1984 à 7,7 millions de FF en année pleine.

1. — La caisse de prévoyance sociale (C.P.S)

a) *Historique*

La CPS créée en 1956 a succédé à la caisse de compensation des prestations familiales des terres du Pacifique.

La caisse a englobé en 1957 les accidents du travail et les maladies professionnelles et en 1961 l'aide aux vieux travailleurs salariés.

En 1967, a été mis en place un système de retraite des salariés et en 1974, une assurance maladie et maternité.

En 1980, la CPS a étendu son champ d'action au milieu rural et au secteur de la pêche.

b) *Le statut*

La CPS a un statut d'établissement de nature mutualiste ; elle est dirigée par un conseil d'administration comprenant des représentants du patronat, des salariés, de l'administration et des élus et jouit de la personnalité civile et de l'autonomie financière sous le contrôle du conseil de gouvernement et de l'inspection du travail qui exercent une tutelle financière et administrative.

Les services de l'inspection du travail émettent ainsi un avis sur chaque décision du conseil d'administration, interprètent les textes et participent à l'élaboration de la jurisprudence.

Le conseil de gouvernement exerce un droit de veto sur ces décisions et tend aujourd'hui de plus en plus à supplanter l'inspection du travail et à intervenir dans la procédure de nomination du directeur de la CPS sans consulter l'administration de tutelle.

La délégation de votre commission a pu constater que les structures et les méthodes de fonctionnement de la CPS appelaient certaines adaptations et restaient encore relativement éloignées des normes métropolitaines de gestion. S'agissant des problèmes posés à la caisse, celui général de la coordination avec la métropole apparaît crucial, ainsi que celui plus ponctuel de la couverture sociale des fonctionnaires métropolitains qui bénéficient d'une couverture gratuite mais non du libre choix du médecin.

Si la caisse de prévoyance sociale ne connaît pas actuellement de difficultés financières, notamment du fait d'effectifs de retraités encore limités, les perspectives démographiques suscitent de sérieuses inquiétudes pour l'avenir.

c) L'équilibre financier des branches

Il convient de noter que le budget de la C.P.S., avec 17 milliards de francs C.F.P., représente la moitié du budget total du territoire.

Le régime est géré par grandes branches et a enregistré en 1982 un excédent de 359 millions de francs C.F.P. pour 1,5 milliard de francs C.F.P. de prestations versées.

Le taux des cotisations patronales varie selon les secteurs d'activité entre 8,60 et 3,65 % d'un salaire plafonné qui s'élève actuellement à 110 000 francs C.F.P.

— Le régime de l'**aide aux vieux travailleurs** est équilibré depuis l'origine et a enregistré en 1982 un excédent de 86,5 millions de francs C.F.P. pour 374 millions de francs C.F.P. de prestations.

— Celui des **accidents du travail** connaît un équilibre plus fragile avec un excédent de 89 millions en 1982 pour 329 millions de francs C.F.P. de prestations.

— S'agissant des **retraites**, ce régime de répartition est financé par une cotisation de 3 % des employeurs et de 1,5 % des salariés sur un salaire plafonné de 130 000 F C.F.P. et suscite des inquiétudes quant à son financement lorsque ce régime parviendra à sa vitesse de croisière.

Il sert actuellement 1 000 pensionnés pour 36 000 cotisants alors que ce rapport est de 1 à 3 en métropole. L'avenir de ce régime fait

l'objet d'une étude actuarielle commandée à la caisse nationale d'assurance vieillesse métropolitaine qui devrait déterminer les charges à supporter dans l'avenir.

— Le régime **d'assurance-maladie** connaît les problèmes les plus préoccupants et a enregistré trois exercices déficitaires successifs ; il est financé par une cotisation de 4 % des employeurs et de 2 % des salariés sur un salaire plafonné qui a été relevé dans le cadre des mesures de redressement.

Son déficit s'établissait en 1982 à 72 millions de francs C.F.P. pour plus d'un milliard de prestations servies et la situation s'annonçait difficile pour 1983, les frais de fonctionnement importants étant assurés par les produits financiers de la caisse. Le rétablissement de son équilibre apparaît subordonné à l'augmentation des cotisations.

— La caisse de prévoyance sociale attribue également des **aides aux familles** des salariés qui représentaient en 1982, 213 millions de francs C.F.P. et consistent notamment en aides alimentaires directes, cantines et vêtements.

— Elle assure également la gestion des prestations familiales **en milieu rural** qui sont en partie financées par la métropole à la suite de la convention de 1980 signée avec le territoire et par une taxe parafiscale.

d) Le problème de l'extension de la couverture sociale

La C.P.S. exprime sa crainte de voir ses charges s'alourdir considérablement dans l'avenir. A cet égard, le problème de l'assurance vieillesse apparaît le plus grave puisque le niveau des retraites contributives actuellement servies se situe en-dessous du minimum vieillesse et s'élève à 50 % du S.M.I.C. après 30 années d'activité professionnelle.

Par ailleurs la mutualité, en dépit des tentative d'implantation de certaines assurances privées, n'est pas entrée dans les mœurs polynésiennes.

S'agissant des prestations familiales, celles-ci s'élèvent à 3 500 F C.F.P. par enfant ce qui assure pour une famille de six enfants — très répandue dans les archipels en dépit de la baisse du taux de fécondité — les deux-tiers du S.M.I.C. avec les seuls avantages familiaux et favorisent ainsi la natalité dans les milieux défavorisés.

Si les prestations familiales sont désormais étendues au secteur agricole, les autres professions ont la possibilité de s'affilier à une assurance volontaire pour se constituer un avantage vieillesse et se protéger contre les accidents du travail.

La couverture maladie est la même que celle de la métropole et suppose notamment le versement d'un ticket modérateur compensé par l'institution d'un système de certificat d'indigence.

Rappelons que la métropole, par le biais de conventions signées avec le territoire, participe au financement du système de protection sociale en milieu rural et à celui des prestations familiales. L'extension de la couverture sociale à l'ensemble de la population risque de se traduire par une participation encore plus importante de la métropole.

e) Les problèmes de gestion de la C.P.S.

Les réserves de la C.P.S. s'élèvent à 6 milliards de francs C.F.P. et le produit des cotisations de retraite ne représente que 8 milliards de francs C.F.P., soit moins d'un an de versement.

Si le coût de la gestion (700 millions de francs C.F.P. en 1982) reste dans les normes métropolitaines (300 personnes pour 36 000 cotisants, 1 000 retraités et 16 000 bénéficiaires de prestations familiales), celui-ci risque d'augmenter avec l'implantation nécessaire de personnels de la C.P.S. dans les archipels.

Le problème du paiement des prestations se pose également de manière cruciale du fait de l'éloignement des archipels et de la disparition du service des postes dans certaines îles : huit jours de mer sont ainsi nécessaires pour atteindre par goélette les cinq îles des Tuamotu et toucher 169 allocataires et 22 retraités. Les possibilités de rationalisation du système apparaissent ainsi difficiles.

2. — L'action du service des Affaires sociales

L'action sociale est placée sous la responsabilité du service des affaires sociales à compétence territoriale

a) Les personnels

Ce service comporte notamment 17 assistantes sociales, 6 éducateurs spécialisés et 18 auxiliaires sociales.

Les actions du service se caractérisent de plus en plus par un recours à des personnels locaux qui font l'objet d'une formation en métropole (à Bordeaux) prise en charge par le territoire. Fonctionne en outre depuis 1981 un centre de formation relevant du comité territorial pour la jeunesse qui dispense une formation polyvalente délivrée pendant trois ans, adaptée au contexte local et qui délivre un diplôme de travailleur social ou d'éducateur spécialisé.

b) *L'action en faveur des handicapés*

Rien n'existait en ce domaine avant 1977, sinon les efforts des églises en faveur des handicapés. Un centre pour handicapés mentaux (C.H.M.) animé par un personnel bénévole reçoit aujourd'hui 50 handicapés ; cette action est confortée par celle des associations qui bénéficient de subventions à la condition d'adopter un statut-type établi en 1983 et d'avoir signé une convention avec le territoire.

Ces structures permettent de couvrir les besoins exprimés en zone urbaine mais laissent à l'écart les zones rurales qui sont seulement couvertes par des assistantes sociales. Les centres de protection maternelle et infantile viennent de mettre en place un système de détection des handicaps et apportent une assistance à domicile. En dépit de l'installation des C.O.T.O.R.E.P. intervenue en 1983, tous les besoins ne sont pas couverts, notamment dans les îles où la création de structures légères pour les handicapés paraît indispensable; celles-ci complèteraient les actions d'intégration tentées dans le système scolaire dans des classes de perfectionnement ou d'adaptation.

L'Office territorial d'action sociale et de la solidarité (l'O.T.A.S.S.) verse par ailleurs depuis la mise en place du minimum vieillesse en août 1982 la moitié du S.M.I.G. territorial aux personnes âgées, l'État versant l'autre moitié.

A partir du mois d'octobre 1983, l'O.T.A.S.S. devait verser une allocation aux adultes handicapés à 80 %. En outre, depuis juin 1981, la Caisse de prévoyance sociale (C.P.S.) verse à tous les enfants handicapés de salariés des prestations familiales égales à 3 500 francs C.F.P. par mois et par enfant.

En revanche, et la délégation de votre commission tient à relever cette injustice flagrante, les agriculteurs, les pêcheurs et les artisans ne perçoivent pas cette allocation pour enfant handicapé.

Il conviendrait donc que les prestations soient alignées en ce domaine pour l'ensemble des activités professionnelles.

Ce n'est pas encore le cas pour le complément familial attribué aux ménages les plus modestes et qui ne bénéficie ni aux agriculteurs ni aux pêcheurs.

Si le IX^e Plan a prévu l'extension de la protection sociale à l'ensemble de la population, le fonds d'action sociale, aux ressources très limitées, ne peut accorder à l'heure actuelle que des aides temporaires qu'il serait souhaitable de prolonger.

c) Les problèmes d'organisation du service des affaires sociales

La dispersion du territoire et l'éloignement des archipels appelleraient une décentralisation du service des affaires sociales ; celle-ci est cependant difficile et coûteuse à mettre en œuvre, et nécessiterait notamment l'implantation d'antennes dans les îles animées par des personnels permanents qui devraient faire l'objet d'un recyclage sur place.

A cet égard, les communes admettent parfois difficilement la présence de travailleurs sociaux, souvent d'origine métropolitaine, dont l'action vient doubler celle des services d'aide sociale et expriment leur préférence pour un développement de leurs propres services.

Une coordination entre les deux catégories de personnel serait souhaitable notamment pour assurer un suivi éducatif des enfants et contribuer à la mise en œuvre de projets communs.

d) Prévenir la marginalisation des jeunes polynésiens

Le territoire se trouve désormais confronté au problème crucial de la marginalisation d'une proportion croissante de jeunes dont les familles se sont transportées de leur île d'origine à Papeete, notamment du fait de l'implantation il y a quinze ans du Centre d'expérimentation du Pacifique.

Des actions-pilotes sont engagées dans leur direction et des équipes d'animateurs polynésiens sont constitués en sections de prévention s'occupant de la jeunesse délinquante et prédélinquante de plus en plus nombreuse en milieu urbain. L'obligation scolaire reste fixée à 14 ans

dans le Territoire et des centres pour jeunes adolescents dispensent une formation de deux ou trois ans pour remédier aux échecs scolaires, et tentent de réconcilier ces jeunes en situation difficile avec leur milieu, et d'aboutir à leur réinsertion sociale.

Ce phénomène est d'autant plus répandu que de nombreux jeunes ne ressentent pas la nécessité de travailler tant qu'ils n'ont pas à supporter les charges d'une famille ; des mesures de prévention doivent être prises pour éviter un dérapage d'une situation d'inactivité vers la prédélinquance.

A cet effet, des équipes d'éducateurs s'intègrent à ces groupes de jeunes et tentent de les impliquer dans des activités d'utilité collective en leur fournissant les moyens matériels nécessaires.

A cet égard, l'application du nouveau code de procédure pénale permettrait d'éviter l'incarcération dommageable des mineurs. A l'heure actuelle, 422 d'entre-eux sont suivis par une section spécialisée auprès du tribunal ; une aide de la métropole, sous forme d'une convention, permettrait de créer un établissement spécialisé d'hébergement pour ces mineurs en difficulté.

En effet, la formule des familles d'accueil, envisageable en zones rurales et dans les îles, ne saurait suffire à régler en milieu urbain ce problème d'hébergement.

e) Le problème du logement social

Si le logement social constitue pour le territoire l'une des priorités du IX^e Plan, un problème foncier structurel n'a pas permis d'assurer dans des conditions décentes le logement des Polynésiens qui ont quitté en masse leurs îles pour Papeete.

Ce phénomène s'est traduit par l'érection de bidonvilles concentrés au fond des seules vallées habitables. L'Office territorial de l'habitat social (O.T.H.S.) a cependant, par la création de lotissements sociaux, étalée sur sept opérations, construit 1 000 logements individuels dans la banlieue de Papeete et en zone rurale, en accession à la propriété pour le logement proprement dit, le foncier restant la propriété du territoire.

La commission d'attribution de ces logements sociaux n'est cependant pas en mesure de satisfaire toutes les demandes (une pour sept ou huit) en dépit des critères peu rigoureux imposés ; l'attribution

de ces logements à des familles très défavorisées a dans le passé favorisé la ségrégation par îlots et contribué à désagréger le tissu social. Il semble que la commission ait le souci de revenir à des critères plus sévères pour attribuer ces logements.

En outre, l'O.T.H.S. en accordant des subventions destinées à l'amélioration du logement tend à aider l'habitat dispersé ; cependant, ces subventions insuffisantes ne permettent pas de reconstruire complètement des habitations selon des normes d'hygiène et de confort satisfaisantes, notamment dans les îles.

Enfin, des opérations de rénovation de faible ampleur sont menées dans les quartiers urbains, et se traduisent par la mise à disposition de logements de transit encore insuffisants et qui se concilient malaisément avec un refus des formules locatives de la part des populations polynésiennes.

f) Les difficultés de toute action sociale

L'action sociale engagée s'adresse à une population polynésienne mal préparée aux nouvelles conditions de vie résultant des transferts financiers de la métropole, notamment par le biais du C.E.P.

Cette population qui cumule les handicaps éprouve des difficultés à passer d'un mode de vie traditionnel à la société de consommation ; les responsables de l'action sociale ont le souci de la faire passer d'une situation d'assistance à une prise en charge réelle en lui permettant de bénéficier de conditions d'existence décentes.

A cet égard, les revendications en matière de protection sociale sont récentes et font désormais l'objet de surenchères quant aux aides à la famille notamment.

Le cumul des handicaps tend à une reproduction de ceux-ci et aboutit à la « marginalisation » de 30 à 50 % de la population urbaine.

En outre, l'alcoolisme trop répandu semble jouer un rôle de soupape de sécurité dans le maintien de l'ordre social.

Cette population est ainsi parfois portée à exprimer une revendication à l'indépendance sous des formes d'autant plus violentes qu'elle n'a pas grand chose à perdre.

Les perspectives préoccupantes de développement économique ne sauraient par ailleurs à court terme contribuer au règlement de cette situation : à l'exception du bâtiment, des emplois administratifs, la situation de l'emploi reste déprimée et les perspectives apparaissent décourageantes.

Une solution passerait par un développement et une revalorisation du secteur primaire qui peut connaître un certain succès comme l'ont montré certains efforts menés après le dernier cyclône ; cependant, ce développement se heurte au problème foncier, aux difficultés de communication et à une mise en œuvre des ressources agricoles qui reste difficile.

Il ne semble pas, par ailleurs, que le tourisme et l'hôtellerie aient répondu sur le plan de l'emploi aux espoirs placés en ces activités et le développement de l'emploi tertiaire ne peut que rapidement trouver ses limites.

IV. — L'APPLICATION DU DROIT DU TRAVAIL ET LA SITUATION DE L'EMPLOI DANS LES DEUX TERRITOIRES : UNE SITUATION D'ATTENTE

Si les deux territoires apparaissent dans une situation différente en ce qui concerne l'emploi, ceux-ci présentent cependant des caractéristiques communes : population salariée relativement peu importante par rapport à la population active, salariat concentré autour de Nouméa et de Papeete, « turn-over » des salariés, relativement important, notamment dans certains secteurs d'activité soumis à une activité cyclique, faiblesse du fait syndical, application d'un code du travail obsolète...

La Polynésie française se caractérise en outre par une hypertrophie du secteur tertiaire, une économie de redistribution, des perspectives pour le moins incertaines de développement de l'emploi industriel faute de marché intérieur et de débouchés extérieurs suffisants.

La Nouvelle-Calédonie qui dispose pour sa part de ressources naturelles plus importantes est frappée par la mévente du nickel sur les marchés internationaux et supporte le contrecoup de la crise économique mondiale qui a touché un territoire ayant bénéficié de plusieurs années de prospérité économique.

Dans les deux cas, compte tenu du nombre et de la taille des entreprises, de leur nature d'activité, des particularités du salariat local, l'application pure et simple, sans adaptation, du code du travail métropolitain, profondément modifié à la suite du vote des lois Auroux, ne semble pouvoir être envisagée.

La situation particulière de chaque territoire appelle donc un examen spécifique.

A. — La Nouvelle-Calédonie : une situation de l'emploi déprimée et des partenaires sociaux qui attendent un droit du travail rénové.

1. — La situation de l'emploi dans le territoire

Celle-ci se caractérise par un chômage en progression mais difficile à mesurer précisément et par des aides spécifiques aux chômeurs et à l'emploi.

a) *L'appréciation du phénomène du chômage*

Celui-ci est difficile à mesurer, même si l'on s'en tient à la définition du demandeur d'emploi fixée par le B.I.T. (capacité et volonté de travailler).

L'institution des chantiers de développement a permis de mesurer dans une certaine mesure, la détérioration de l'emploi dans le territoire et de recenser la population disponible à la recherche d'un emploi qui s'était fait inscrire à ce titre. Compte tenu des caractéristiques de cette population, il convient de nuancer les chiffres annoncés.

C'est ainsi qu'au mois d'août 1983, le nombre des « chômeurs » s'élevait à environ 14 000 dont 2 699 chômeurs « sûrs » qui avaient pointé à Nouméa à l'office de la main d'œuvre ; les autres inscriptions apparaissent plus incertaines en l'absence d'ANPE et du fait que de nombreux demandeurs d'emploi vivant en brousse ne se manifestent pas auprès des mairies.

En outre, certains chômeurs sont employés souvent pendant quelques jours dans des conditions dépourvues de tout lien avec celles découlant d'un contrat de travail.

Il reste que cette distinction chômeurs/salariés est importante sur le plan de la protection sociale puisque seuls les enfants de salariés bénéficient à l'heure actuelle du système des prestations familiales et que certaines aides sont accordées aux demandeurs d'emploi.

b) *Les systèmes d'indemnisation du chômage*

Les prestations de chômage sont en effet accordées par plusieurs mécanismes :

— Par la CAFAT, d'abord, qui a indemnisé en 1983, 2 000 chômeurs pour un montant total de 308 millions de francs CFP ;

— Par le territoire ensuite, selon les modalités du plan dit « Jacquet » du nom du conseiller du gouvernement qui a proposé la mise en place de ce système : à ce titre, 248 chômeurs ont bénéficié d'une aide en 1983 ;

— Par le biais du plan d'Etat, qui a fait bénéficier 189 chômeurs de ses aides en 1983.

Au total, l'action menée par le territoire et l'Etat contre le chômage au moyen des chantiers de développement, a permis à 437 demandeurs d'emploi d'être pris en charge ; ceux-ci ont été employés principalement à l'entretien des voies publiques et des routes.

Enfin, les deux autorités, Etat et Territoire, veillent à utiliser le plus grand nombre possible de demandeurs d'emploi sur ces chantiers, en contrôlant leur situation réelle de chômeurs et en limitant l'aide accordée à une durée maximale de six mois.

C'est ainsi qu'en juillet 1983, notamment après les licenciements intervenus à la société Nickel, 1 573 chômeurs avaient bénéficié d'une indemnisation. Il convient également de remarquer que les femmes demandeurs d'emploi sont de plus en plus nombreuses et représentaient par exemple 282 des 1 509 chômeurs indemnisés en avril 1983.

Enfin les mouvements de main-d'oeuvre se caractérisent par un « turn-over » très élevé puisqu'ont été enregistrés en août 1983, 1 600 embauchages et 1 870 débauchages, soit 3 470 mouvements qui touchent 10 % de la population active salariés du territoire.

2. — La mise en place d'une politique en faveur de l'emploi

Cette politique peut se résumer en quelques formules d'ailleurs largement empruntées à la métropole, et orientées principalement en faveur de l'emploi des jeunes.

a) *Le Pacte pour l'emploi*

Ce pacte, créé par le territoire au début de 1982, consacre un million de francs CFP par jeune de moins de 26 ans embauché par un employeur, le territoire prenant en charge pendant six mois le salaire et les charges sociales correspondantes.

Pendant cette période, le jeune salarié est protégé par les dispositions du Code du travail et doit bénéficier au terme de celle-ci, d'un engagement par l'employeur concrétisé par un contrat de travail.

Si l'employeur ne procède pas à l'engagement prévu, celui-ci est tenu de reverser les salaires et les charges sociales correspondants.

Au début du mois de septembre 1983, 319 dossiers étaient déposés dans le territoire pour bénéficier de ces dispositions.

Ce pacte pour l'emploi est financé par une cotisation de 0,25 % sur les salaires et les syndicats ont tenu à ce que ces embauches correspondent à de véritables créations d'emplois.

Cependant tous les crédits disponibles à ce titre n'ont pas été utilisés, en raison sans doute, des conditions rigoureuses posées pour l'embauche des jeunes demandeurs d'emploi.

b) L'action de formation professionnelle

Cette action est financée par le Fonds territorial de la formation continue qui assure le fonctionnement de trois centres de formation situés à Nouville, à Bourail et à Lifou.

En dépit d'une tentative d'adaptation des formations aux réalités économiques et sociales du territoire, les crédits prévus sont loin d'avoir été utilisés dans leur totalité.

Ont été cependant privilégiées des sections formant des employés de maison — ce qui devrait permettre de mettre fin au monopole que se sont assuré les ressortissantes indonésiennes — ainsi que des sections agricoles formant aux travaux de maraîchage, notamment dans la région de Bourail.

La formation professionnelle apparaît comme le moyen privilégié de résorber le chômage d'inadaptation. En effet, alors que la métropole peut être légitimement fière des efforts qu'elle a déployés en faveur de la santé, son action en matière de formation, initiale et continue a été infiniment moins satisfaisante, notamment pour ce qui concerne la population mélanésienne (1) qui se trouve cruellement dépourvue d'élites et plus généralement, dont la formation générale et technique est quasiment inexistante.

(1) les Canaques constituent 18 % des effectifs des 2 300 salariés de la société Le Nickel.

c) *L'interdiction du travail temporaire*

Afin de combattre le « marchandage » pratiqué par certaines entreprises, le travail temporaire, à la différence des contrats de travail à durée déterminée, est interdit dans le territoire.

Cependant, compte tenu des besoins spécifiques des entreprises, le territoire, avec la création d'un véritable service public, met à la disposition des entreprises une main-d'œuvre qualifiée correspondant à des besoins temporaires.

Cette formule a rencontré un réel succès puisque 596 salariés temporaires ont été ainsi placés en 1982 et 63 au cours du seul mois d'août 1983.

3. — L'application du Code du travail métropolitain : contre une transposition aveugle ?

La mise en œuvre d'un code du travail adapté constitue sans doute actuellement le point le plus sensible des problèmes sociaux en Nouvelle-Calédonie. Si rien n'est fait, en de comaine et si aucune solution satisfaisante pour les employeurs et les salariés n'est proposée, la situation sociale risque de se détériorer profondément dans les mois à venir.

a) *La genèse de la situation*

Les relations du travail dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie étaient, jusqu'à la date du 31 décembre 1982 et pour l'essentiel, soumises aux dispositions du Code du Travail d'outre-mer institué par la loi du 15 décembre 1952. Ce texte, faisait apparaître des distorsions sensibles entre les dispositions locales et celles de la métropole et était conçu à l'origine pour prendre en considération, l'éloignement des terres administrées, leurs dimensions et leurs ressources agricoles.

L'ordonnance n° 82-1114 du 23 décembre 1982 étend à ce territoire la plupart des dispositions législatives du Code du Travail métropolitain tout en tenant compte des spécificités locales. C'est ainsi que :

— les dispositions protectrices fondamentales relatives aux comités d'entreprises, aux comités d'hygiène et de sécurité, aux sections syndicales d'entreprise, sont désormais étendues au territoire ;

— les principales adaptations contenues dans cette ordonnance tiennent compte de l'attachement des partenaires sociaux :

- au système du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti Local (S.M.I.G.) lequel est plus conforme à l'économie fragile du territoire que le salaire minimum de croissance (S.M.I.C.) ;
- aux fonctions de l'Office du Travail qui exerce les missions dévolues en métropole à l'ANPE ;
- aux dispositions territoriales de protection des chômeurs ;
- au maintien du Tribunal du Travail qui se substitue aux Conseils de prud'hommes métropolitains.

Afin que les dispositions législatives de cette ordonnance puissent être mises en oeuvre, le territoire doit prendre des arrêtés d'application ainsi que des délibérations, tandis que de son côté le Gouvernement de la République doit préparer des décrets d'application en ce qui concerne notamment :

- le contrôle du droit du travail ;
- l'application des dispositions réglementaires du Code du Travail métropolitain au territoire en concordance avec les dispositions législatives étendues ;
- l'intégration des mesures relatives à l'exercice du droit syndical et aux institutions représentatives du personnel ainsi que les dispositions relatives aux pénalités ;
- les agents non titulaire de l'Etat en fonction dans le territoire ;
- l'organisation des mesures d'hygiène et de sécurité.

b) Une situation bloquée, faute de textes d'application

L'ordonnance promulguée reste cependant lettre morte, faute des textes nécessaires à son application pour la partie réglementaire.

Il importe donc que le Secrétariat d'Etat chargé des DOM-TOM fasse diligence pour hâter la sortie de ces textes qui répondent à une attente de plus en plus mal contenues des syndicats, ainsi qu'à celle des employeurs qui appellent de leurs vœux un code du travail propre à clarifier notamment les conditions d'embauche, d'emploi et de représentation du personnel.

Aux termes de l'article 82 de l'ordonnance, les dispositions du code de 1952 restent temporairement en vigueur mais l'écart avec le droit métropolitain ne cesse ainsi de se creuser, et les partenaires salariés réclament l'application des lois métropolitaines du droit du travail.

c) Un droit de travail qui doit faire l'objet d'une promotion

Ce besoin est d'autant plus ressenti que le droit du travail fait encore l'objet d'une perception insuffisante en Nouvelle-Calédonie et reste relativement méconnu et inappliqué, notamment dans les îles.

En effet, le fait syndical reste encore à l'état naissant dans le territoire et les organisations représentatives des travailleurs ne constituent qu'un vecteur encore faible de développement d'un droit du travail qui reste mal interprété par certains partenaires sociaux.

Faute d'une action suffisante et responsable des syndicats territoriaux, qui n'ont pas l'effectivité de leurs homologues métropolitains, il importe ainsi de développer, au moins à titre transitoire, les moyens de l'inspection du travail.

A cet égard, rappelons que la métropole dispose d'un inspecteur du travail pour environ 30 000 salariés ; la Nouvelle-Calédonie dispose de deux inspecteurs pour 30 000 salariés, dont l'un se trouve chargé, notamment sur la côte est, et au nord-ouest du territoire de compétences multiples compte tenu de l'importance de l'activité agricole.

L'inspection de travail du territoire devrait donc se trouver renforcée pour assurer notamment dans le nord de l'île, l'application des règles fondamentales du droit du travail.

La délégation de la commission tient à souligner que l'action de ces inspecteurs devrait tendre à assurer une application adaptée du code du travail métropolitain, et non à renforcer des règles métropolitaines qui suscitent par ailleurs des réserves sérieuses des employeurs, même en métropole, notamment après la mise en œuvre des lois Auroux. L'attention de la délégation a également été attirée sur les réserves que suscitait certains comportements de l'inspection du travail dans le territoire, réserves qui émanaient de l'ensemble des partenaires sociaux.

Du fait de la structure du tissu social calédonien, des caractéristiques des entreprises, de leur taille, de la nature de leur activité, des particularités du territoire, ainsi que de la relative jeunesse du fait syndical, il importe en effet que le code du travail métropolitain fasse l'objet d'adaptations réalistes, notamment en ce qui concerne la représentation du personnel et la prise en compte des seuils sociaux.

A cet égard, il importe que les fonctionnaires du travail chargés d'appliquer la législation en vigueur, ne s'érigent pas en censeurs dogmatiques, ou en vestales rigoureuses d'un droit en pleine évolution, manifestant peut-être une indépendance excessive à l'égard de leur hiérarchie, et ne tendent pas à remettre en cause, par une surenchère, des accords librement négociés entre les partenaires sociaux, contribuant ainsi à détériorer un climat social qui reste fragile...

B. — LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE SITUATION DE L'EMPLOI DIFFICILE A APPRÉHENDER ET UNE APPLICATION DU DROIT DU TRAVAIL LIÉE AU NOUVEAU STATUT DU TERRITOIRE

La Polynésie française compte environ 35 000 salariés relevant de la caisse de prévoyance sociale pour une population d'environ 150 000 personnes.

Il convient de rappeler que le salariat polynésien se trouve concentré dans un rayon de quelques kilomètres autour de Papeete et se caractérise par l'importance du secteur tertiaire et marchand ; enfin, l'implantation du Centre d'expérimentation du Pacifique se traduit par une redistribution de 200 millions de francs CFP chaque année sur le territoire.

Le CEP apparaît ainsi comme l'employeur le plus important du territoire et emploie, outre les personnels militaires, plus de 9 000 salariés civils dont 3 200 locaux.

1. — La situation de l'emploi : une approche difficile

Faute d'un recensement efficace, il apparaît impossible à l'inspection du travail de dénombrer le nombre des chômeurs, sauf à ne prendre en compte que les demandeurs d'emploi qui se dirigent spontanément vers les services compétents.

En l'absence de déclaration obligatoire des demandeurs d'emploi, l'office de la main d'œuvre, sous tutelle de l'inspection du travail, qui ne dispose pas des moyens juridiques et coercitifs de l'ANPE en métropole, se borne à placer deux cents personnes par mois, principalement des chômeurs dépourvus de qualification alors que les employeurs réclament surtout une main-d'œuvre qualifiée.

A titre d'exemple, à l'occasion des opérations de reconstruction menées après le cyclone « Veena », la plupart des embauches nouvelles provenant du secteur du BTP n'ont pas fait l'objet d'une déclaration officielle des employeurs.

En outre, comme en Nouvelle-Calédonie, le « turn-over » de la main-d'œuvre apparaît important, notamment dans le secteur du bâtiment et le phénomène du chômage est loin d'avoir la même signification qu'en métropole, notamment en dehors de Papeete, où les ressources alimentaires naturelles autorisent une forte autosubsistance et placent la population sans emploi largement en dehors des circuits marchands.

2. — Une mesure partielle du chômage : les chantiers de développement.

Cette mesure n'apparaît que partielle puisque 300 chômeurs seulement ont bénéficié au cours des douze derniers mois d'une embauche sur ces chantiers.

Il convient de rappeler que les chantiers de développement ont été créés dans le territoire par une convention de septembre 1980 et permettent aux bénéficiaires sans emploi de bénéficier d'un statut de salarié.

Ces chantiers sont financés conjointement par l'Etat avec les crédits du Fonds national de l'emploi et par le territoire ; ils sont gérés par un comité de gestion qui enregistre les demandes des communes et des services chargés de l'économie rurale et de la mer et sont ouverts par arrêté du Haut-Commissaire.

Les intéressés bénéficient pendant la durée d'embauche (de quatre à douze semaines) d'une protection sociale et d'une rétribution un peu supérieure au SMIG local (soit 69 238 francs CFP). Deux chantiers ont été ouverts pour remédier aux dégâts provoqués par les récents cyclones, et à titre d'exemple, 210 millions de francs CFP doivent être distribués jusqu'à la fin de 1983, alors que les demandes des communes

représentaient 450 millions de francs CFP. Ces chantiers sont encadrés par les communes et font l'objet d'un contrôle de l'Inspection du travail qui doit assurer une distribution équitable des fonds attribués compte tenu de la situation de l'emploi dans chaque collectivité sinistrée.

A cet égard, les archipels notamment les Tuamotu, profondément dévastés par le dernier cyclône, et dépourvus de tout revenu de remplacement, ont principalement bénéficié des crédits des chantiers de développement ; au contraire, la mairie de Papeete, qui avait demandé que 800 chômeurs soient utilisés sur ces chantiers, n'a reçu une réponse favorable que pour trente-cinq de ceux-ci, la ville pouvant offrir selon l'Agence territoriale de la reconstruction, des revenus de substitution à une partie de sa population inemployée.

Cependant, l'office de la main d'oeuvre ne peut que difficilement contrôler les fonds distribués, notamment dans les archipels.

Enfin, le Territoire s'interrogeant sur le rôle pratique de ces chantiers de développement, qui n'utilisent qu'une population dépourvue de qualification, a l'intention de porter ses efforts en 1984 plutôt sur la formation professionnelle que sur cette formule qui représente un pis-aller et ne constitue qu'une solution conjoncturelle aux problèmes de l'emploi.

3. — Des efforts nécessaires en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Si ces actions relèvent de la compétence territoriale, les services d'Etat sont également responsables de la politique menée du fait notamment des liens étroits entretenus avec la formation professionnelle des adultes et du fait que la formation est souvent assurée en métropole.

Le territoire possède à l'heure actuelle un centre de formation comprenant quatre sections orientées principalement vers le secteur du BTP (menuiserie, maçonnerie, gros œuvre...) et envisage la construction d'un second centre.

S'agissant des perspectives de développement hôtelier, fonctionne également un lycée hôtelier d'Etat qui ne remplit qu'imparfaitement son rôle, compte tenu du faible nombre de placements effectués ; un projet de centre de formation hôtelière est également à l'étude.

La formule de l'apprentissage semble avoir la préférence des employeurs : 60 apprentis sont actuellement en stages et les objectifs annoncés tendraient à porter ces effectifs à 200.

Ces objectifs pourtant limités de formation professionnelle et d'apprentissage, se heurtent aux mentalités et aux habitudes des jeunes polynésiens qui répugnent à exercer une activité professionnelle avant l'âge adulte, lorsqu'ils ont à supporter des charges de famille, soit plusieurs années après leur sortie d'un établissement d'enseignement.

Cette période d'attente, consacrée par tradition en Polynésie à des activités de nature ludique, a pour inconvénient de rendre leur formation professionnelle, lorsqu'elle existe, rapidement dépassée : une formation complémentaire s'impose alors, et sera de plus en plus nécessaire compte tenu des besoins de main d'œuvre qualifiée.

Enfin, une formation adaptée semble nécessaire pour vaincre les réticences des jeunes à l'égard de certaines activités, notamment dans l'hôtellerie qui ne saurait rester le monopole de la seule main d'œuvre féminine.

4. — Des services du travail placés dans une situation délicate.

Dans le cadre du statut territorial de 1977, les services du travail sont des services d'Etat à compétences mixtes. L'inspection du travail exerce ainsi un rôle en matière de formation professionnelle, assure le suivi des chantiers de développement déjà mentionnés, et surtout doit surveiller l'application du droit du travail sur l'ensemble du territoire et préparer, en liaison avec le conseiller du Gouvernement spécialisé, les textes réglementaires d'application de ce droit.

Si le Haut Commissaire est le chef hiérarchique de l'inspecteur du travail, l'activité des services se trouve entravée par un manque de moyens en hommes et en crédits.

a) Une insuffisance des effectifs.

Cette administration ne dispose en effet que d'une douzaine de fonctionnaires dont deux inspecteurs du travail, et son fonctionnement apparaît affecté par les détachements et les congés des fonctionnaires fréquemment bloqués sur une longue période.

Il en résulte un fonctionnement peu satisfaisant de cette administration, compte tenu des activités multiples et diverses qui lui sont attribuées (contrôle du droit du travail, préparation de textes réglementaires, tutelles diverses...)

b) *Des moyens financiers limités.*

Le fonctionnement de cette administration se trouve en outre entravé du fait d'une insuffisance des crédits.

C'est ainsi, par exemple, que les crédits de déplacement normalement alloués aux fonctionnaires, étaient épuisés depuis juillet 1983 ; la délégation a constaté que ceux-ci n'avaient plus la possibilité de se rendre dans les archipels, notamment aux Gambier qui n'ont jamais reçu la visite d'un inspecteur du travail alors que se posent des problèmes d'application de la législation sur le SMIG.

Si la plus grande partie de la main d'œuvre salariée se trouve concentrée dans un rayon de quelques kilomètres autour de Papeete, les salariés isolés, moins protégés, ne doivent pas se trouver abandonnés pour autant.

Certes, l'administrateur, dans chaque archipel, nommé par le Haut-commissaire à vocation à suppléer légalement l'inspecteur du travail ; cependant, le caractère technique des problèmes rencontrés au plan local (licenciements abusifs, infractions au SMIG, aux congés légaux...) appellent des connaissances juridiques étendues des fonctionnaires responsables.

c) *Une action de l'inspecteur du travail qui reste limitée.*

Le caractère limité des actions exercées par l'inspecteur du travail s'explique d'abord par un arsenal législatif et réglementaire insuffisant.

En effet, l'application du code du travail de l'outremer de 1952 ne suscite pas une action syndicale intense ; les syndicats ne constituent pas en effet le vecteur privilégié du développement du droit du travail, en raison notamment de leur jeunesse et d'une tradition encore mal établie.

L'inspecteur du travail a relativement peu ou pas de textes à faire appliquer, notamment en matière d'hygiène et de sécurité, domaine qui reste ignoré par la réglementation. Son rôle se limite à sensibiliser les employeurs et les salariés aux risques potentiels du travail dans des secteurs comme le bâtiment, actions d'autant plus nécessaires que la caisse de prévoyance sociale ne joue aucun rôle de prévention.

S'agissant des infractions au droit du travail, en matière de salaires par exemple, si l'inspecteur du travail a la possibilité de se déplacer, son action se borne d'abord à une information des parties en cause et à une tentative de conciliation, puis en des rappels de salaires au bénéfice du salarié lésé, qui restent limités par rapport à ceux de la métropole.

Cependant, ses interventions requièrent souplesse et mesure, notamment dans certains archipels où les rapports entre employeurs et salariés ne peuvent être appréciés d'un strict point de vue métropolitain, (dans les entreprises perlières par exemple) : certaines prestations assurées par l'employeur doivent en effet être prises en compte et peuvent sinon justifier, du moins compenser des salaires versés inférieurs au minimum légal (ravitaillement assuré par l'employeur, facilités de transports dans des îles lointaines.)

Dans la pratique les procès-verbaux sont surtout dressés pour entrave au fonctionnement ou à la mise en place des délégués du personnel.

En outre, comme il a déjà été dit, l'inspection du travail, faute de crédits suffisants ne peut se déplacer dans les archipels lointains (Marquises, Gambier...) où des manquements sérieux au droit du travail sont parfois constatés, du fait des employeurs privés mais aussi parfois de la pratique d'un « spoil system » municipal entraînant des licenciements de fait dans certaines îles.

L'administration d'Etat devrait donc disposer des moyens suffisants pour assurer sa mission, c'est-à-dire contrôler l'application satisfaisante des lois métropolitaines et des textes territoriaux sur l'ensemble du territoire. Ceci implique que l'administration du travail reste soutenue par le représentant de l'Etat dans le Territoire.

A cet égard, il a semblé à la délégation que les services du travail voyaient leurs attributions quelque peu vidées de leur substance au profit de conseillers placés auprès des autorités territoriales qui exerçaient de fait les véritables pouvoirs. La délégation s'est étonnée du dénuement de certains services, et de leur manque de moyens d'action.

Il importe donc, dans l'attente d'un statut nouveau, que soient fermement respectées les domaines de compétences pour les matières qui relèvent de l'Etat et pour celles qui relèvent du territoire.

L'inspecteur du travail, jadis issu du corps de l'outre-mer et qui jouissait d'une position incontestée, voit aujourd'hui son rôle réduit à la portion congrue, situation d'ailleurs à l'opposé de ce que la délégation a observé en Nouvelle Calédonie.

L'Etat doit donc, par l'action de son représentant principal, veiller à la répartition des compétences, et pas seulement pour ce qui concerne les grandes fonctions de souveraineté.

L'une des fonctions essentielles de l'inspection du travail consiste à faire respecter un droit du travail qui est aussi l'expression de l'état de développement d'une société, même si ce droit doit légitimement être infléchi des adaptations qui s'imposent dans la France des antipodes.

5. — La nécessité d'un nouveau code du travail.

La Polynésie française reste le seul territoire, avec Wallis et Futuna et la collectivité territoriale de Mayotte, régi par le code du travail de 1952 qui s'appliquait à l'origine aux Etats africains francophones ainsi qu'à la Nouvelle Calédonie.

Certes, ce code vénérable s'est trouvé peu à peu sensiblement modifié, même si tous ses textes d'application n'ont pas été pris (la durée du travail en agriculture par exemple).

Enfin, en raison de sa spécificité, la jurisprudence et la doctrine ne peuvent guère éclairer les praticiens : la jurisprudence est purement locale et c'est l'inspection du travail qui doit fournir, en tant que de besoin, les éléments d'interprétation nécessaires.

a) *Quelques particularités du code de 1952.*

— La prise en charge par l'employeur de l'arrêt pour maladie constitue une particularité propre au territoire qui provoque les doléances du patronat car aucun contrôle n'est exercé sur ces arrêts, et il n'existe pas de délai de carence comme en métropole.

Pendant la durée légale du préavis, qui peut être selon les cas d'une semaine à six mois, l'employeur est tenu de maintenir le salaire jusqu'à ce que la caisse de sécurité sociale prenne le relai en versant les indemnités journalières au salarié.

Les employeurs sont donc tenus de prendre en charge le « petit risque » et pendant cette période, se trouvent dans l'impossibilité de procéder au licenciement de l'intéressé sauf recours porté devant le tribunal du travail.

— **La représentation du personnel** est également originale. En effet, il n'existe pas sur le territoire de représentation syndicale institutionnalisée comme celle des délégués syndicaux et des sections syndicales consacrées par la loi métropolitaine. Seuls fonctionnent des délégués du personnel qui bénéficient d'une protection moins étendue qu'en métropole : leurs crédits d'heurs sont limités à dix heures et les candidats délégués, comme les délégués parvenus en fin de mandat, ne bénéficient d'aucune protection particulière.

Les comités d'entreprise et les comités d'hygiène et de sécurité dans le territoire sont également inconnus du code de 1952 et il n'existe aucune réglementation en matière d'hygiène et de sécurité.

— S'agissant du **droit de licenciement**, la loi de 1973 n'est pas applicable au Territoire et le licenciement s'effectue sans l'entretien préalable requis en métropole, ne comporte pas d'indemnités réglementaires (sauf celles éventuellement fixées par une convention collective) et la charge de la preuve du licenciement est laissée au salarié.

En outre, le licenciement économique n'existe pas à la réserve près que l'inspecteur du travail peut par notification faire bénéficier les salariés licenciés du maintien des prestations familiales pendant un mois.

Dans la pratique, les licenciements économiques de fait, d'une certaine ampleur, se rencontrent rarement sur le territoire à l'exception du secteur du bâtiment ; ils sont plutôt, le fait d'entreprises nouvelles et ne touchent dans la réalité que 10 à 15 salariés par mois.

— **L'exercice du droit de grève** constitue une autre particularité du territoire, et se trouve soumis à une procédure particulièrement lourde.

Si le droit de grève est consacré dans les textes, son exercice est subordonné à l'écoulement d'un délai de 3 à 6 mois qui doit être res-

pecté pour que la grève soit légale. A cet égard, la procédure prévue apparaît particulièrement rigoureuse et s'inspire directement du règlement du différent collectif.

Elle débute d'abord par une longue phase de conciliation qui débouche ou non sur un accord des parties ; en cas de non conciliation est entamée une phase d'expertise menée par des experts désignés par le Haut-Commissaire qui permet d'aboutir à un accord ou à des recommandations qui sont notifiées aux parties. Celles-ci disposent d'un délai de quatre jours pour faire opposition et le différent est soumis au tribunal du travail, présidé par un magistrat assisté de deux assesseurs représentant les salariés et les employeurs.

Le tribunal n'est enfermé dans aucun délai pour rendre une sentence arbitrale qui est ensuite transmise aux parties ; ces délais sont dans la pratique très longs.

Enfin, lorsque le syndicat décide de faire opposition à la sentence rendue, celui-ci peut entamer une grève légale.

Point n'est besoin d'insister sur la complexité et la longueur de cette procédure qui peut atteindre dans la pratique 3 à 6 mois mais qui se trouve en fait fréquemment « court-circuitée ».

Par ailleurs, certains syndicats, même les plus modérés, tendent à user de cette procédure pour bénéficier d'un droit de grève à un terme de trois à quatre mois.

La pratique révèle son inadaptation aux différents du moment : ainsi, alors que trois différents collectifs avaient été enregistrés en 1982, six avaient été ouverts au cours du premier semestre 1983, et une vingtaine au cours du dernier trimestre. Si la procédure se révèle impuissante à régler les conflits du travail, elle est cependant de plus en plus utilisée et fait l'objet d'une surenchère syndicale qu'il convient de noter.

Ces quelques particularités témoignent de l'originalité, mais aussi du retard et de l'inadaptation du code du travail de 1952 ; à côté de survivances obsolètes, il subsiste un vide juridique que les conventions collectives ne suffisent pas à combler.

Un code rénové s'impose donc et certaines initiatives syndicales reprises pour l'essentiel dans une proposition de loi d'un parlementaire du territoire ont eu pour objet de combler ces vides alors que l'initiative gouvernementale se révélait défailante.

b) La proposition de loi de M. Jean JUVENTIN (1), député-maire de Papeete.

Cette proposition reprend pour l'essentiel le projet de code élaboré par les deux principales organisations syndicales, à savoir la confédération des Syndicats indépendants de Polynésie (CSIP), à l'idéologie proche de notre CGT, et la Fédération des syndicats de Polynésie française (FSPF) dont les revendications plus modérées sont proches de celles de FO en métropole.

Les principales innovations introduites par la proposition sont les suivantes :

- le renversement de la charge de la preuve en cas de licenciement, conformément à la formule de la loi métropolitaine de 1973 ;
- la mise en place d'indemnités de licenciement de caractère légal ;
- la possibilité de réintégrer le salarié injustement licencié ;
- la légalisation du licenciement économique ;
- la mise en œuvre de la formation continue et du congé de formation ;
- la réduction de la durée du travail qui reste fixée légalement à 40 heures hebdomadaires dans le territoire ;
- la consécration d'un repos hebdomadaire ;
- l'institution de la section syndicale, du comité d'entreprise, des délégués syndicaux, des comités d'hygiène et de sécurité ;
- la légalisation du droit de grève métropolitain, débarrassé de la lourde procédure imposée par le code de 1952...

Votre délégation remarque que certaines de ces dispositions vont plus loin que les normes métropolitaines du droit du travail. Il en est ainsi de la procédure de réintégration du salarié licencié et de la réduction des seuils d'effectifs également prévue dans la proposition : des comités d'entreprise pourraient en effet être mis en place dans les entreprises de plus de 25 salariés ; certes le territoire ne possède qu'un faible nombre d'entreprises au-dessus de ces effectifs mais la généralisation des institutions représentatives du personnel dans des entreprises, petites et moyennes et même surtout de nature artisanale, abouti-

(1) n° 1630, AN, déposée le 22 juin 1983

rait en fait à un cumul des fonctions représentatives (sections syndicales, délégués syndicaux, comités d'entreprise...) préjudiciable au fonctionnement de ces entreprises de faible dimension.

Si la proposition de loi de M. Juventin reprend de nombreuses dispositions existantes du code du travail métropolitain, elle comporte donc également aux yeux de la délégation, des dispositions trop avancées et dangereuses pour la bonne marche de l'économie du territoire.

C'est ainsi que plusieurs mesures devraient faire l'objet d'une adaptation réaliste, notamment pour ce qui concerne les institutions représentatives du personnel...

Il importe donc de préparer un nouveau code du travail sur une base réaliste, accordée aux réalités économiques et sociales du territoire ; si la proposition de loi peut constituer cette base, elle devrait être, selon la délégation, sérieusement amendée sur certains points. Dans une autre hypothèse, un projet de loi du Gouvernement devrait prendre en compte les spécificités de l'emploi local sous peine de rester lettre-morte.

Si les représentants des salariés et des employeurs se retrouvent en effet pour demander la mise en œuvre d'un nouveau code du travail, ces derniers sont cependant hostiles à un développement excessif du droit syndical, du droit de grève, de la protection contre le licenciement et du développement des organisations représentatives du personnel dans l'entreprise.

Des adaptations apparaissent donc nécessaires compte tenu de la taille des entreprises, mais aussi des particularités de l'emploi local : les distances entre les archipels, les nécessités du travail sur certains sites comme ceux de Mururoa, par exemple, imposent l'assouplissement de certaines règles, comme celles de la durée du repos hebdomadaire.

Ces adaptations s'imposent également compte tenu de la nature des revendications syndicales et de la surenchère exprimée par des organisations encore jeunes.

c) *Les revendications syndicales.*

Le fait syndical s'exprime par des syndicats territoriaux de salariés relativement jeunes et diversifiés qui pratiquent une surenchère compréhensible.

Les principales organisations représentatives sont les suivantes :

— la (FSPF) Fédération des syndicats de Polynésie française qui a établi des liens avec FO, regrouperait 40 % des salariés syndicalisés ; elle privilégie la négociation mais en dépit de son caractère modéré, est à l'origine de grèves dures ;

— le Syndicat autonome des travailleurs polynésiens (SATP) représenterait entre 20 et 25 % des effectifs et se présente plutôt comme d'obédience CGT.CFDT ; il est principalement implantée parmi les personnels civils du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) ;

— la Confédération des syndicats indépendants de Polynésie (CSIP) créée en 1980, proche des indépendantistes, est un syndicat qui enregistre une progression de son audience (20 %) et se caractérise par des positions avancées ;

— la Centrale des travailleurs autonomistes polynésiens (CTAP) et l'Union des syndicats autonomistes polynésiens (USAP) qui regroupent environ 15 % des effectifs syndiqués présentent des revendications modérées et devraient fusionner à la fin de 1983.

Il convient de remarquer que ces organisations ne sont pas rattachées aux grandes centrales ouvrières représentatives en métropole, y compris la CFDT locale qui regroupe en fait pour l'essentiel des fonctionnaires métropolitains mais dont les dirigeants n'ont aucun titre pour s'exprimer au nom de la centrale de la rue Montholon.

S'agissant de cette organisation, votre délégation a manifesté sa surprise en procédant à l'audition de ses représentants, fonctionnaires métropolitains pour la plupart, et en constatant que l'inspecteur du travail précédemment auditionné, exposait ensuite avec ses camarades dans les locaux du Haut-Commissariat, les revendications de la CFDT...

S'agissant ensuite de la nature du fait syndical polynésien, il convient de relever la surenchère à laquelle se livrent les principales organisations.

Cette surenchère tient pour partie, outre des motifs revendicatifs légitimes, à la jeunesse de ces organisations et à la nature de leurs ressources. Leurs recettes tirées des cotisations des salariés sont en fait pratiquement inexistantes et l'essentiel de leurs ressources provient d'une subvention accordée par le territoire, compte tenu des résultats obtenus lors des élections des délégués du personnel dans les entreprises.

La surenchère syndicale s'explique donc autant pour les thèses exprimées que par la recherche d'un financement satisfaisant et il n'est pas rare que les candidats d'une organisation se trouvent débauchés par une organisation rivale.

Il en résulte une lutte sévère entre les diverses organisations et un contentieux abondant en matière d'élections.

S'agissant du **taux de syndicalisation** des salariés polynésiens, celui-ci apparaît très variable et surtout difficile à mesurer à l'exception de certaines professions, dockers, gens de mer, marins et à un degré moindre, salariés du bâtiment, de l'hôtellerie et contractuels de l'administration.

Quand aux salariés agricoles, leur taux de syndicalisation est encore plus difficile à appréhender, notamment dans les archipels où les employeurs ne les déclarent pas systématiquement.

*
* *

CONCLUSION

La délégation considère que la plupart des problèmes sociaux de chacun des deux territoires visités ont été réglés d'une manière satisfaisante ou sont en voie de règlement dans un sens positif.

Elle remarque que, pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, le développement de normes sociales métropolitaines ne peut être atteint qu'avec une intervention de la métropole, notamment sur le plan financier.

A cet égard, la France peut être fière de son action menée en matière sociale dans ses territoires du Pacifique, action qui supporte aisément la comparaison avec la situation des Etats voisins même industrialisés.

Pour des raisons politiques, militaires, stratégiques, économiques, culturelles, ainsi que pour l'image de la France dans cette région du monde, il importe que la métropole maintienne ses efforts en faveur des territoires du Pacifique.

Si elle se dégageait, nul doute que cette région, restée encore à l'écart de la rivalité entre l'ouest et l'est, susciterait les convoitises des deux grands, sinon du troisième.

Peut-être la France devrait-elle, par une information plus développée, mieux faire connaître ses réalisations dans ces territoires et répondre aussi, lorsque c'est nécessaire, aux attaques injustifiées de certains de leurs voisins.

Il semble qu'un dialogue soit en train de naître. Une évolution des statuts de chacun des territoires concernés, menée en accord avec les populations intéressées, devrait être de nature à renforcer ce dialogue et à améliorer les relations de la France avec ses voisins du Pacifique.