

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 1976.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

Au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) à la suite d'une mission d'étude effectuée du 4 au 18 septembre 1975 sur la situation économique et financière de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de: MM. Edouard Bonnefous, président; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires; René Monory, rapporteur général; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.*

Nous avons effectué, en septembre 1975, deux séjours d'une semaine chacun en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie. Nous avons rencontré, à cette occasion, la plupart des personnalités politiques, administratives et économiques de ces deux territoires et reçu de la part de leurs Gouverneurs ainsi que de leurs services un appui constant dans l'exercice de notre mission. Nous tenons à les en remercier ici vivement.

Compte tenu du peu de temps dont nous disposions, nous avons concentré notre enquête sur les difficultés économiques et budgétaires, comparables à bien des égards, que connaissent aujourd'hui les deux territoires. Une mission de la Commission des Lois, conduite par son président M. Léon Jozeau-Marigné, a, en mars 1974, étudié pour sa part les conditions dans lesquelles s'est effectuée la réforme communale. Nous avons pu constater l'extrême qualité de ses travaux et les traces bénéfiques à tous égards laissées par son passage. Nous nous permettons donc de renvoyer, sur ce sujet, nos collègues à l'excellent rapport qu'elle a établi au terme de son voyage.

Quant à la situation politique, nous ne pouvions prétendre, en quelques jours, en tracer un panorama exhaustif ; évolutive, elle est, en outre, liée étroitement à la conjoncture économique, sociale et même, en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, mondiale.

C'est donc sur cette dernière que nous avons choisi de faire porter notre rapport.

NOUVELLE-CALÉDONIE

Une reconversion nécessaire.

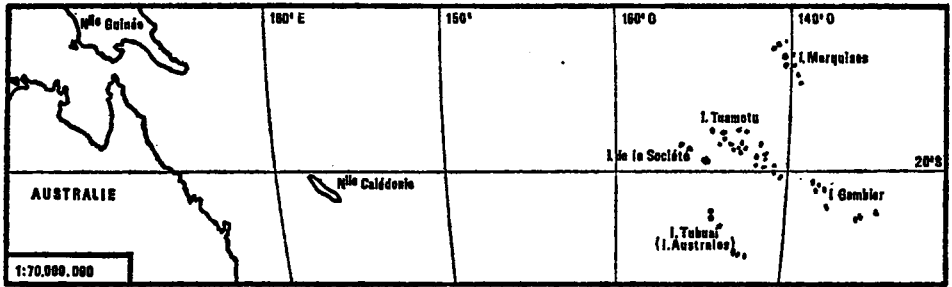
I. — L'ÉCONOMIE

1. L'enjeu du nickel.
2. Le choc de 1973.
3. Une facilité trompeuse.
4. Une fiscalité anachronique.
5. Un espoir déçu.
6. Les problèmes de l'agriculture.
7. Ethnie mélanésienne.
8. Une double mutation.
9. Démocratiser le tourisme.

II. — LE BUDGET

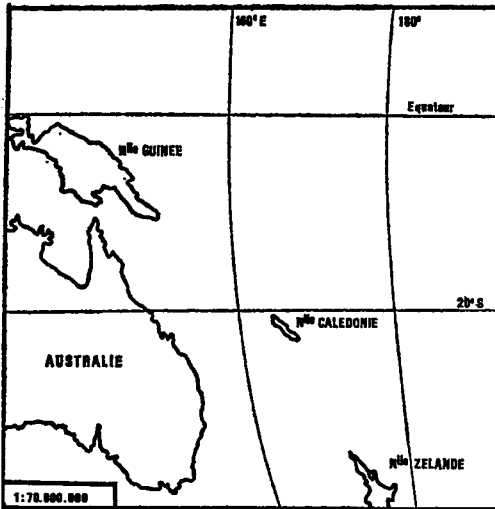
1. Des années difficiles.
 2. Le vrai remède.
 3. Une coopération confiante.
-

POLYNESIE FRANCAISE

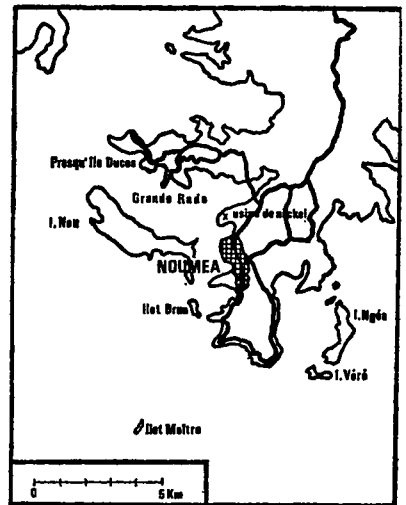


Plan de situation

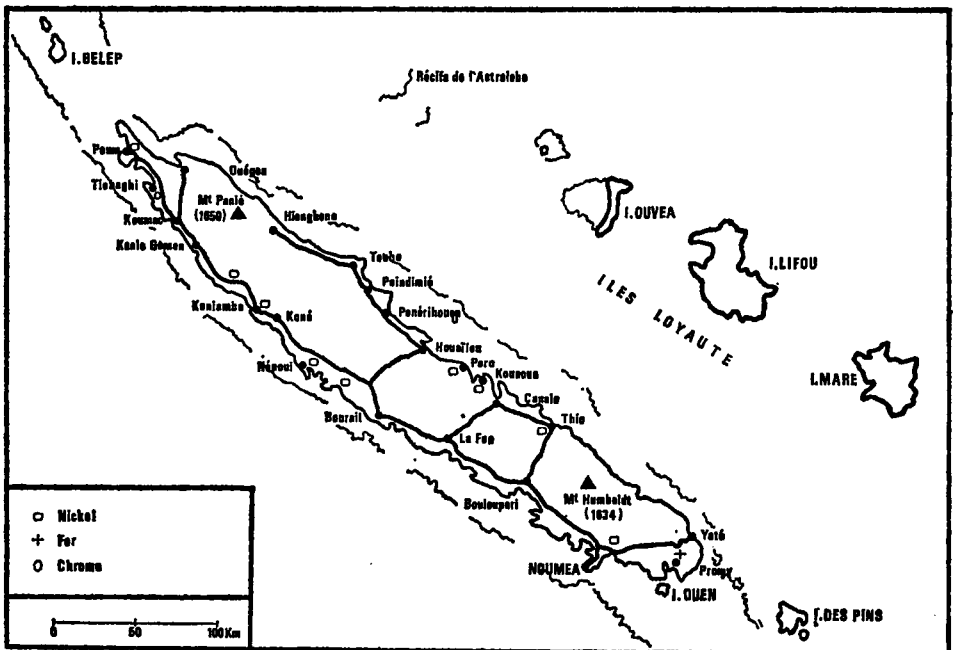
NOUVELLE-CALEDONIE



Plan de situation



Nouméa et ses environs



NOUVELLE-CALEDONIE ET ILES LOYAUTE

LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Une reconversion nécessaire.

I. — L'ÉCONOMIE

Parmi la poussière d'îles éparses sur l'immense étendue du Pacifique, la Nouvelle-Calédonie, terre française depuis près de deux siècles, jouit d'une situation particulière et privilégiée.

L'enjeu du nickel.

Située à proximité relative de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la Nouvelle-Guinée, elle appartient à l'ensemble dit mélanésien qui constitue la couverture Est de l'Asie. Elle a été dominée, depuis la fin de la Première Guerre mondiale qui a vu l'effacement de l'Allemagne, par l'influence de la Grande-Bretagne relayée aujourd'hui par l'Australie. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, Nouméa a été le port d'attache principal de l'armée américaine en lutte contre le Japon. Compte tenu de l'actuelle évolution politique de l'Asie du Sud-Est, cette situation stratégique ne peut pas être négligée.

Depuis une quinzaine d'années la plupart des anciennes possessions anglaises, hollandaises, américaines dans le Pacifique ouest ont accédé à l'indépendance. La Nouvelle-Calédonie est restée terre française et garde avec la Métropole des liens culturels, politiques, économiques extrêmement étroits. Cette situation, au moment où la Nouvelle-Guinée, terre principale de peuplement mélanésien accède à l'indépendance, lui confère une évidente singularité. Celle-ci s'explique et se justifie par la présence, sur son sol, d'une population de souche métropolitaine de près de 50.000 personnes qui cohabitent avec 50.000 mélanésiens et 20.000 travailleurs émigrés d'origine asiatique ou polynésienne.

Enfin elle partage avec l'Australie, sa voisine, le privilège d'une richesse minière exceptionnelle qui tranche sur l'extrême pauvreté des autres îles du Pacifique. La Nouvelle-Calédonie détient, dans

son sous-sol, 60 % des réserves connues de nickel sous forme soit de « garniérite » dont la teneur en métal est très supérieure à celle des gisements d'Amérique centrale, d'Indonésie ou des Philippines, soit de « latérite », minerai plus pauvre mais encore plus abondant. Cette richesse représente pour elle et la Métropole un atout exceptionnel qu'il convient de préserver. Mais il fait aussi l'objet d'un intérêt grandissant de la part soit de l'Australie toute proche, qui a engagé, avec l'appui de capitaux américains, japonais ou européens, l'exploitation de ces propres richesses minières, soit d'une population mélanésienne restée jusqu'à présent en marge du développement économique de l'île.

Le formidable gisement de nickel dont un « miracle géologique » a fait la Nouvelle-Calédonie dépositaire constitue, dans la course mondiale aux matières premières, un enjeu considérable. C'est dire que l'avenir de la « Grande Ile » mérite d'être suivi avec la plus grande vigilance.

Le choc de 1973.

Comment se présente-il ?

A l'occasion de rapports présentés au Sénat sur le budget des Territoires d'outre-mer et lors de la discussion du projet de loi sur une réforme de la fiscalité concernant certains investissements métallurgiques en Nouvelle-Calédonie, nous avons décrit la situation délicate dans laquelle se trouve actuellement l'économie de ce territoire que dominant — on pourrait même dire, écrasent — les activités d'exploitation, de transformation et d'exploration du minerai de nickel. Nous nous contenterons ici de rappeler l'essentiel.

L'essor spectaculaire de la production industrielle et des échanges mondiaux qui a marqué les vingt dernières années a profondément transformé le visage et les structures économiques de l'île. On rencontre sur son sol une quinzaine d'entreprises d'extraction du minerai parmi lesquelles se détache la « Société Le Nickel » longtemps propriété exclusive du groupe Rothschild et devenue I.M.E.T.A.L. depuis que la S.N.P.A. (Société nationale des pétroles d'aquitaine) contrôle 50 % de son capital. A ses côtés, se trouvent ceux qu'on appelle les « petits mineurs », adjectif exact relatif à l'importance de la S.L.N. mais inexact dans l'absolu puisque le moindre d'entre eux exporte par an plus de 200.000 tonnes de minerai. Leurs deux clients principaux sont la France et le Japon. Seule cependant I.M.E.T.A.L. dispose, à l'heure actuelle, d'une usine de transformation qui produit soit des mattes déferrées soit du ferro-nickel. Située à Doniambo dans les faubourgs de Nouméa, elle achemine une partie de sa production

vers l'usine du Havre où s'opère la dernière étape du raffinage au terme de laquelle est obtenu le nickel pur.

Dans le passé, les conditions de ventes du minerai brut étaient non seulement largement rémunérées mais supérieures à celles que pouvaient connaître celles des produits finis. Ce paradoxe mérite d'être souligné. Il contrevient en effet au principe communément admis selon lequel la transformation d'un produit est plus profitable à tous égards que la vente de la matière première. Il explique que, hormis l'usine de Doniambo, la Nouvelle-Calédonie ne possède aucune autre installation de transformation.

Le coût d'une telle installation est aujourd'hui estimé à près de 3 milliards de francs. C'est donc un investissement lourd que seule pourrait justifier la perspective d'un développement intense de la demande mondiale. Or celle-ci a connu dans le passé une croissance forte et continue que la récession, surgie en 1973, a brutalement stoppée. Cette rupture imprévue est aujourd'hui d'autant plus durement ressentie que les perspectives qui paraissaient s'offrir entre 1965 et 1970 étaient plus prometteuses. Annoncées et promises avec insistance par les Pouvoirs publics eux-mêmes, elles eurent deux effets : l'arrivée massive de près de 20.000 personnes en provenance de la Métropole qui entraîna un quasi-doublement de la population de souche européenne (1) ; un essor des équipements collectifs (logements, routes, éducation) appelé à permettre et accompagner la croissance attendue de l'activité économique. Cet investissement non rentabilisé jusqu'à présent pèse d'un poids très lourd sur le budget du territoire.

Dans le même temps, ses ressources assurées à raison de 70 % par l'impôt indirect (taxe à l'importation et à l'exportation principalement), se trouvent sensiblement réduites. La diminution de la quantité de minerai de nickel exporté et surtout son prix en diminution sérieuse ont aggravé le déséquilibre d'un budget dont l'Assemblée territoriale a la pleine responsabilité. D'où l'inquiétude qui règne chez les responsables politiques de l'île.

Une facilité trompeuse.

La Nouvelle-Calédonie connaît ainsi aujourd'hui des difficultés semblables à celles des pays du Tiers Monde voués à la mono-industrie.

(1) La population mélanésienne qui était de plus de 150.000 personnes, il y a un siècle, n'en compte plus aujourd'hui que 50.000. De natalité faible, elle est à peu près stagnante.

Elle présente aussi avec certains pays pétroliers une autre analogie qui assombrit son avenir. En effet, la prospérité et les facilités issues de l'exploitation d'un minerai dont les principaux gisements sont situés en bord de mer et le prix fut longtemps très rémunérateur, expliquent que toutes les autres formes d'activité aient éprouvé les plus grandes difficultés à se développer. Certaines d'entre elles se sont éteintes telles les cultures vivrières, assurées jusque vers les années 50 par des travailleurs d'origine vietnamienne qui alimentaient l'île en produits frais. A quoi s'ajoute un certain protectionnisme qui a poussé par exemple ses responsables à refuser en 1962 l'accès de la Nouvelle-Calédonie à des immigrants en provenance d'Afrique du Nord. Dès lors, le développement d'une agriculture rentable s'en est trouvé compromis dans le temps même où l'Australie et la Nouvelle-Zélande toutes proches devenaient producteurs de biens alimentaires, et spécialement de viande à des prix très compétitifs. Si l'on ajoute que la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de terres équivalentes en qualité et en étendue à celles de ses voisins, on comprend que son commerce se réduise à deux flux : l'exportation quasi exclusive du minerai de nickel, l'importation croissante de biens alimentaires.

Cette caractéristique devient franchement inquiétante dans une conjoncture qui voit décroître les ressources provenant du nickel. La structure économique de l'île est ainsi marquée par quatre traits : l'importance écrasante de l'extraction et du traitement du minerai de nickel, la médiocrité du secteur agricole, l'extrême faiblesse du secteur industriel, le développement d'un secteur commercial qui ne peut guère favoriser celui de la production locale.

Une fiscalité anachronique.

Ce déséquilibre est l'envers de la richesse que la Nouvelle-Calédonie a pu tirer de son sous-sol. Mais il a été favorisé par une fiscalité qui fait une place dérisoire à l'imposition directe tant des sociétés que des individus. Elle contredit l'impératif d'une gestion saine et rigoureuse des entreprises. Elle a maintenu la Nouvelle-Calédonie à l'écart d'une évolution qui, dans le monde entier et spécialement en métropole, a développé en même temps que la croissance industrielle, le souci de productivité et de rentabilité.

Enfin, plus gravement encore et jusqu'à la décision prise en juillet 1975 par l'Assemblée territoriale, ratifiée en décembre de la même année par le Parlement, cette fiscalité anachronique a constitué un obstacle insurmontable à l'installation impatientement attendue, d'une seconde unité de traitement du minerai, seule capable de redres-

ser les exportations et de réanimer l'emploi. En effet une part trop importante des profits dégagés par l'extraction et la vente du minerai, au lieu d'être réinvestie sur place a pris le chemin soit de la métropole soit de l'étranger. De plus, l'absence d'une imposition sur le bénéfice a détourné les grands groupes spécialement américains d'investir en Calédonie puisqu'une fiscalité assise exclusivement sur le chiffre d'affaires pénalise l'entreprise même lorsque celle-ci ne dégage aucun profit.

Un espoir déçu.

Depuis le début de l'année en cours, on l'a vu, cet obstacle a disparu. Aussi la difficulté que soulève l'implantation d'une usine de traitement de minerai garniéristique dans le nord de l'île est-elle d'ordre non pas sectoriel mais conjoncturel (1). Elle n'est pas moindre pour autant.

Il faut souligner ici l'aspect politique qu'a pris le projet de création de cette unité de raffinage. Au terme d'un ensemble de lois votées en 1971, dites lois Billotte, la métropole dispose seule du droit d'attribution des terrains miniers. Dans le souci légitime de conserver à la collectivité française le bénéfice de l'exploitation d'une ressource convoitée, il lui était difficile en effet de favoriser la venue en Nouvelle-Calédonie de groupes étrangers dont le principal, International Nickel Company (INCO), est américain et détient un quasi-monopole sur le marché mondial. Au demeurant, l'investisseur sollicité avait toujours mis, nous l'avons dit, comme condition à sa venue l'abandon d'une fiscalité considérée comme anti-économique. Or cet obstacle n'a été levé que très tard et alors que la crise affectait déjà durement le marché mondial.

De plus, il est permis de douter que même si la possibilité lui en avait été laissée, le groupe américain ait, alors qu'il développait ses activités sur d'autres continents, réellement investi en Nouvelle-Calédonie au risque de provoquer l'affaiblissement des cours du métal. Sur ce point l'espoir nourri un moment par la population de l'île était, à notre avis, porteur de graves désillusions.

Il reste que celle-ci n'a pu oublier les promesses qui lui ont été faites à de nombreuses reprises par des représentants de la métropole. Celle-ci a bien donné son accord à l'entrée de la S.N.P.A. dans le capital de la S.N.L. dont la production est en cours de doublement.

(1) Sans parler de l'usine de traitement de la latérite abondant dans le sud dont la maîtrise technique, compte tenu de sa faible teneur en métal, ne semble pas pleinement acquise et serait actuellement le privilège de l'International Nickel.

Cependant ce développement, du fait de la mécanisation des tâches, risque de ne contribuer que faiblement à la résorption du chômage qui semble atteindre actuellement plus d'un millier de personnes.

Des négociations sont actuellement en cours avec de grandes sociétés privées françaises et étrangères susceptibles de réunir les capitaux très importants qu'exigerait l'usine du Nord. A l'heure où nous écrivons elles n'ont pas encore complètement abouti. Toutefois l'Etat français par l'intermédiaire du B.R.G.M. a racheté récemment pour 40 millions de F.F. les concessions minières du Nord qu'il avait cédées en 1969 à la COFREMMI, filiale du groupe multinational PATINO. Il semble que le montage financier appellera de toute façon une participation importante de l'Etat. De la part de ce dernier, comme de ses partenaires privés, un tel investissement suppose à l'évidence une relance intense et durable du marché du nickel. Cette perspective est heureusement vraisemblable.

La situation économique, financière et même politique de l'île est dominée par cette attente. Cet investissement constitue certainement la condition *nécessaire* à une « redynamisation » de l'activité d'un territoire qui fut longtemps à l'abri d'aléas économiques graves et subit à l'heure actuelle sa première crise sérieuse de développement.

En constitue-t-elle la condition *suffisante* ?

Les problèmes de l'agriculture.

Nous ne le croyons pas. L'avenir économique et l'équilibre commercial de la Nouvelle-Calédonie exigent en effet impérativement que celle-ci diminue les risques de la mono-industrie du nickel qui l'écrase de tout son poids.

Aussi bien, n'en a-t-il pas toujours été ainsi. La régression de la production agricole depuis trente ans est à cet égard éclairante. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Nouvelle-Calédonie assurait, avec il est vrai une population d'origine européenne sensiblement moindre, son approvisionnement en viande et en produits frais. Elle a pu, pendant la guerre, subvenir en bonne part aux besoins de plus de 300.000 américains. Elle exportait des céréales.

Qu'en est-il aujourd'hui ? En 1973, sa production agricole globale a atteint 2,5 milliards de francs C.F.P. (1), mais les importations de biens alimentaires se sont montées à 4,5 milliards. Il lui

(1) Un franc C.F.P. = 0,055 F français.

manque par an environ 1.500 tonnes de viande de bœuf et 600 tonnes de viande de porc. Le cas de cette dernière est exemplaire : l'île importe 9.700 tonnes d'aliments de bétail alors que la culture locale du manioc ou des oléagineux pourrait atteindre un rendement tout à fait satisfaisant (celui du tournesol est en certains endroits de 2,5 tonnes à l'hectare). Il en va de même pour la pomme de terre : les importations atteignent 3.000 tonnes et la production locale moins de la moitié.

Sur les 1.050 responsables d'exploitations de type européen, la quasi-totalité pratique l'élevage bovin, mais 600 à 700 n'exercent cette activité qu'à titre secondaire. Dans ces conditions, on ne peut s'étonner que ces exploitations soient loin de répondre aux normes d'une gestion rigoureuse.

Les autres productions sont, soit des reliques d'une agriculture traditionnelle en déclin (céréales : 700 tonnes/an), soit des produits de cueillette (fruits : 2.000 tonnes/an). Seule la production de légumes (4.000 tonnes/an) garde une certaine importance puisqu'elle couvre 60 % des besoins du territoire.

L'indispensable développement de l'agriculture calédonienne suppose cependant que deux conditions soient réunies. La première, c'est le renversement de la tendance qui a conduit à sa « marginalisation ». Son encadrement administratif est important. Mais il semble bien que l'impulsion des techniciens devra s'appuyer sur la génération des moins de quarante ans qui redécouvrent l'intérêt de la production agricole. Certains jeunes exploitants commencent à obtenir, en matière de maraîchage, des résultats très encourageants. 200 à 300 d'entre eux sont prêts, semble-t-il, à revenir à la terre et mériteraient d'être aidés.

La seconde condition est de caractère économique. D'une part, les très grands producteurs, que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande, favorisés par des sols et une hydrométrie plus favorable, exportent vers la Nouvelle-Calédonie de la viande à un prix très bas. Leur concurrence ne peut que décourager la production locale sauf à garantir à cette dernière un prix intérieur qui en assure la rentabilité. Encore celui-ci risque-t-il de favoriser davantage les sociétés d'importation que les producteurs ou, *a fortiori*, les consommateurs locaux. Le développement de l'agriculture néo-calédonienne pose ainsi quatre problèmes à la fois : il est affaire de modernisation, donc de générations, de compétences techniques, de capacités financières, enfin des structures commerciales.

Par ailleurs, l'extrême diversité des exploitations constitue un frein supplémentaire de la rationalisation de la production. Le domaine foncier représente environ 3.000 hectares répartis en surfaces unitaires très variables allant de quelques dizaines d'hectares à plusieurs

milliers (33.000 pour la société OUACO). En 1960, 70 % des propriétaires possédaient seulement 7,3 % de l'ensemble, alors que les exploitations de plus de 1.000 hectares représentaient 54,7 % de la surface aux mains de 2,5 % des propriétaires. En outre, le territoire est dépourvu de tout abattoir industriel à l'exception de celui de OUACO, par ailleurs vétuste. L'abatage s'effectue dans des tueries particulières au nombre de 600 à 700. Il n'existe aucune coopérative ou S.I.C.A. de producteurs. L'organisation actuelle de la collecte et de la commercialisation des produits animaux ne permet pas une inspection sanitaire efficace.

En résumé, la production agricole qui ne représente que 5 % environ de la production totale du territoire peut et doit être développée. Son importance est également sociale et politique car elle assure le revenu principal de deux à trois mille familles qui représentent 10 à 15 % de la population active. *Ce n'est pas un problème de débouché mais de prix de revient.* Ce dernier sera cependant délicat à résoudre en l'absence de comptabilité agricole et en raison de la variété des structures et des modes de production.

C'est dire que le développement de l'agriculture néo-calédonienne passe par une organisation stricte de la production et des marchés. Celle-ci suppose une évolution profonde des mentalités et un appui constant de l'administration.

L'ethnie mélanésienne.

L'évolution de l'agriculture conditionne, en outre, largement celle de l'ethnie mélanésienne. De tradition sédentaire, réfractaire à toute émigration, celle-ci est restée très attachée au sol et aux principes rigides d'un droit complexe qui en régit la propriété. Le mélanésien ne pratique guère que l'agriculture la plus traditionnelle ; il a longtemps ignoré l'élevage et n'y accède encore qu'accidentellement. Cependant, la production du café et du coprah, dont il garde l'exclusivité, est en baisse. La culture des plantes alimentaires elle-même (ignames, taros) régresse : il arrive même que des Européens les exploitent pour les lui vendre.

Ce déclin est dû à l'attrait qu'exerce la rémunération supérieure des métiers offerts par les bourgs ou la ville, au fait aussi que les terrains des réserves sont peu aptes à la culture des plantes annuelles, aux prairies et à la modernisation agricole. Mais, la toute-puissance du droit coutumier, expression d'une intense solidarité tribale, constitue aussi un obstacle à l'effort individuel et à la dynamisation de la production agricole. La propriété coutumière collective est un frein à l'ini-

tiative privée. La terre est inaliénable, incessible et incommutable d'où :

- l'impossibilité d'une mise en valeur autre que selon les modes traditionnels ;
- l'incapacité des intéressés à emprunter sur leur patrimoine foncier ;
- de vives tensions entre propriétaires et usufruitiers.

Sans l'évolution profonde d'un droit qui confisque tout effort individuel au profit de la tribu, on voit mal comment l'ethnie mélanésienne pourrait sortir de son isolement économique. Il faut signaler à cet égard l'intérêt que présente la création d'un *Fonds d'intervention mélanésien* qui a pu être doté de 6 millions de francs français à l'occasion du collectif de 1976. Il permettra d'apporter aux initiatives émanant de la population autochtone l'appui technique et surtout financier dont elles ont un urgent besoin.

Mais ces réformes ne pourront être que progressives et ponctuelles tant l'attachement des autochtones à la « coutume », garantie de leur identité, semble profond. L'élite politique mélanésienne (15 conseillers territoriaux, 15 maires, le Président de l'Assemblée territoriale, un député) n'a pas d'homologue économique. Les experts mélanésiens capables de guider et d'accélérer cette évolution sont en trop petit nombre ; ici, encore, le rôle principal paraît devoir revenir à l'administration.

En règle générale, la promotion économique des Mélanésiens paraît très inférieure à ce qu'on pourrait attendre d'un territoire où elle représente 40 % de la population. Elle fournit à peine 10 % des effectifs de l'enseignement secondaire et comptait, il y a peu, moins de 10 bacheliers. Elle est presque totalement absente des professions libérales et à peine représentée dans le secteur secondaire que dominant l'extraction et le traitement du nickel. Elle y subit d'ailleurs la concurrence de l'immigration wallisienne, prolifique et laborieuse.

Au moment où certains de ses leaders voudraient revendiquer pour elle un droit particulier sur les richesses de l'île, on ne peut qu'être frappé par cette marginalisation économique dont on peut se demander si elle est davantage consentie ou subie.

Une double mutation.

Ainsi, à des niveaux certes très différents, les deux principaux groupes ethniques qui cohabitent en Nouvelle-Calédonie sont affrontés à une même mutation. La population européenne doit consentir

aux exigences d'une fiscalité seule susceptible de sanctionner et donc de dynamiser, à terme, l'économie. La population mélanésienne devra se libérer peu à peu d'une coutume qui constitue un frein puissant à son évolution générale. A cette double condition seulement, l'économie néo-calédonienne surmontera les handicaps que sont une productivité faible tant agricole qu'industrielle, une fiscalité désuète qui, basée sur les prix et non sur les profits, entretient la hausse des premiers et, du même coup, celle des salaires qui y sont indirectement indexés.

Démocratiser le tourisme.

Ils gênent également le développement du tourisme. Le coût très élevé des biens importés et taxés alourdit les conditions d'exploitation des quelques hôtels de grand standing créés au cours des dernières années. Et pourtant, la Nouvelle-Calédonie, de culture et de langue françaises, aux sites géographiques souvent admirables, pourrait fournir aux Australiens et aux Néo-zélandais anglophones l'occasion d'un contact direct et proche avec la France. Des relations ont été établies entre enseignants qui semblent répondre à un besoin. Le musée d'art mélanésien de Nouméa, qui doit tant à M. Luc Chevalier, conseiller territorial, est un modèle du genre. Mais pour que la fréquentation de l'équipement hôtelier atteigne le seuil de rentabilité, il faudrait que la formule en soit démocratisée et les prix pratiqués moins élevés. Mais c'est poser, une fois encore, le problème de la fiscalité.

II. — LE BUDGET

Il domine d'ailleurs, plus que jamais, l'avenir du territoire puisque, comme nous l'avons souligné dans notre rapport sur la réforme de la fiscalité de certains investissements métallurgiques, la régression des exportations de nickel ayant privé l'île de revenus importants, l'Assemblée territoriale a dû accroître la pression fiscale par le canal de taxes à l'importation et à l'exportation. Ce système est dommageable à l'intérêt général. En effet, un impôt sur la consommation et non sur les revenus atteint surtout les salariés déjà frappés par le ralentissement de l'activité. Son poids sera d'autant plus mal supporté que la reprise des affaires au plan mondial se fera attendre plus longtemps.

Des années difficiles.

Or, l'année 1975 a été franchement mauvaise et 1976 s'annonce aussi difficile. Les importations ont baissé de 24,8 % en tonnage mais augmenté de 52,4 % en valeur. La balance commerciale a connu un déficit de 3 milliards C.F.P. Les ventes de produits métallurgiques par I.M.E.T.A.L. sont tombées de 75.000 à 51.000 tonnes avec création d'un stock égal à la moitié de sa capacité annuelle de production. En matière de minerai, la situation des autres sociétés minières est plus grave encore. Leurs stocks en bord de mer représentent l'équivalent d'une année de production. Dans le même temps, dans la perspective d'une croissance accélérée de la production, les dépenses publiques ont crû sous la pression de projets d'équipement. Le budget du territoire qui était de 4 milliards C.F.P. en 1970 sera de 12 milliards en 1976. On comprend le déséquilibre auquel il est condamné quand on sait que la production intérieure brute de la Nouvelle-Calédonie est assurée à 25 % par le minerai de nickel et sa transformation, à 50 % par les services et seulement à 5,5 % par les industries diverses et l'agriculture. Dans ces conditions, le budget de 1976 risque de se solder par un déficit de 1 milliard de francs C.F.P.

Il convient cependant de noter la part très élevée qu'y prennent les dépenses de personnel et de fonctionnement, ainsi que la réticence manifestée longtemps par l'Assemblée territoriale à l'emprunt. La Nouvelle-Calédonie compte 3.800 fonctionnaires territoriaux pour 130.000 habitants. Le même déséquilibre se retrouve au niveau des communes récemment mises en place. Enfin, l'Etat prend en charge de nombreux services (police, enseignement secondaire, armée, justice, douane, etc.). Leur coût total a été de 275 millions de francs français en 1975.

Le vrai remède.

Le principe d'une subvention globale d'équilibre que consentirait, à titre exceptionnel, la métropole peut constituer un remède passager à une situation momentanément dégradée. Mais l'extension de la prise en charge par l'Etat à des dépenses, comme le déficit de l'Office des P.T.T. ou le fonctionnement de certains services de santé et d'enseignement ne semble pas être, en raison de son caractère durable, le remède le plus opportun. En effet, la Nouvelle-Calédonie dispose de richesses naturelles telles qu'elles doivent lui permettre, sauf accident, d'assumer à part entière la charge de son budget, fût-il

en développement. C'est donc du côté de l'accroissement de son revenu fiscal par une meilleure assiette plutôt que de l'allégement des charges qu'elle doit, à terme, faire porter ses efforts. En outre, un meilleur usage pourrait être fait des profits nés de l'industrie du nickel qui devraient être préférentiellement réinvestis dans l'île. Aussi bien, l'autonomie financière de l'Assemblée territoriale a-t-elle été confirmée et étendue par la réforme du statut qui a été voté l'an dernier et que le Parlement examinera prochainement. Elle n'est guère compatible avec une aggravation de sa dépendance financière à l'égard de la métropole.

Une coopération confiante.

Cette modernisation des structures économiques et financières peut être accélérée par l'épreuve que traverse actuellement le territoire. Elle suppose des relations étroites et confiantes avec la métropole. Le regret a pu naître chez certains de ne pas avoir laissé l'île s'ouvrir plus largement au capital étranger. Mais c'est oublier qu'elle dispose de ressources qui, plus rationnellement exploitées, peuvent assurer très largement son développement. De plus, l'exemple du traitement réservé par le capital étranger, à des fins purement lucratives à d'autres territoires du Pacifique, n'est pas attirant. La course à la prospérité ne doit pas faire négliger cette communauté d'intérêt mais aussi de culture qui unit à la France la population de souche non seulement européenne mais aussi mélanésienne.

Cette coopération sera facilitée si les responsables politiques d'origine mélanésienne, en particulier au niveau des communes mises en place depuis 1970, avaient une meilleure connaissance d'une France qui est, elle aussi, en pleine mutation. Ceux d'entre eux qui ont pu la visiter, en ont tiré un enrichissement dont nous avons été témoin. Ce privilège réservé aux fonctionnaires devrait être, autant que possible, étendu.

LA POLYNÉSIE

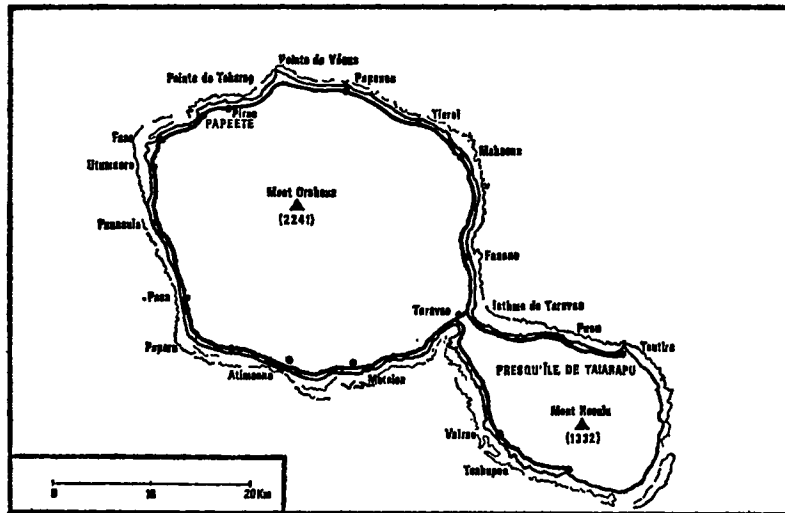
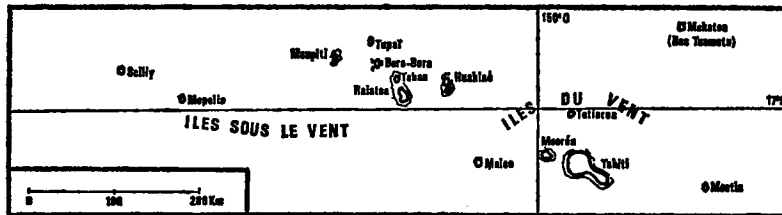
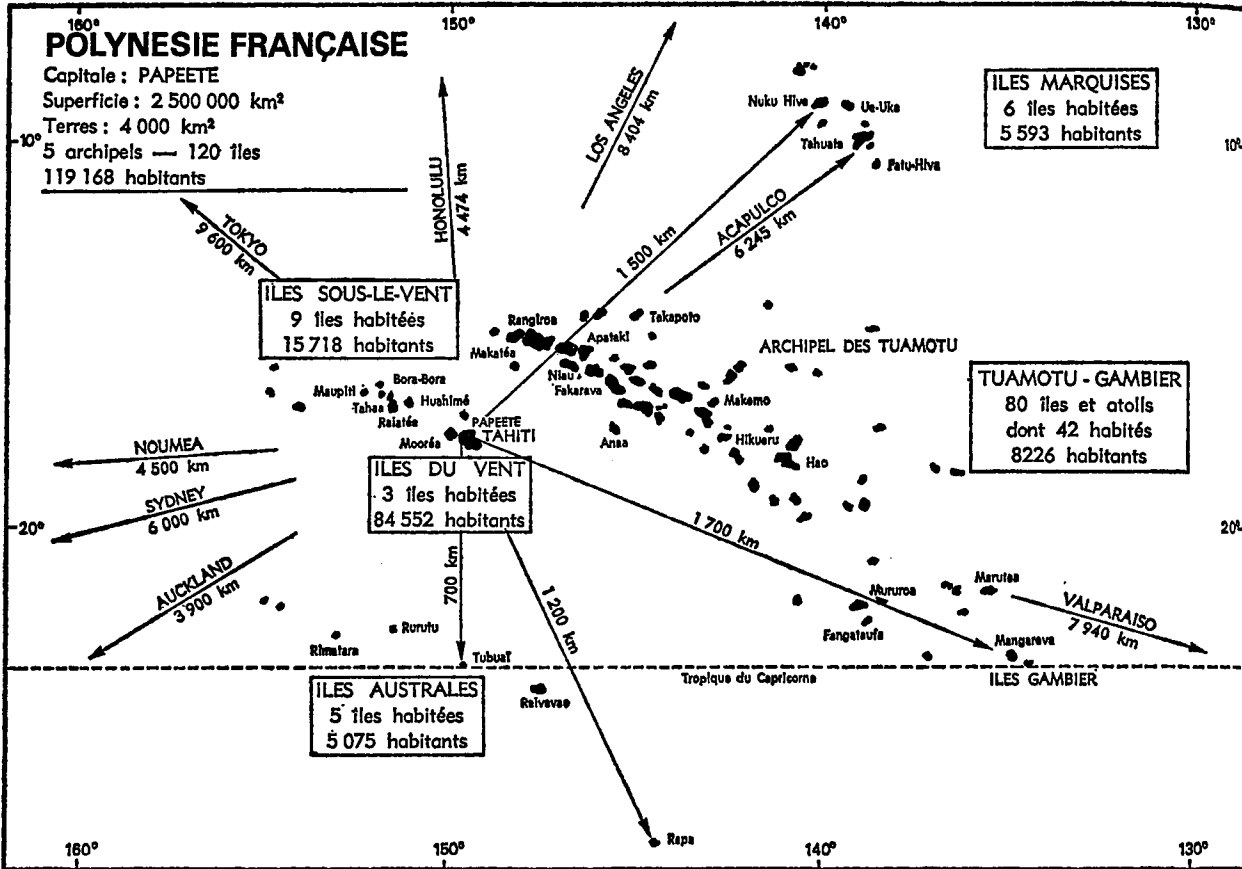
Une mutation sans précédent.

I. — LE DÉFI ÉCONOMIQUE

1. La « bombe » économique du C.E.P.
2. Une explosion urbaine et sociale.
3. La fin de l'autosubsistance.
4. Pour une nouvelle agriculture.
5. Les chances d'une industrie agro-alimentaire.
6. Le tourisme : mirage et réalité.
7. Les ressources de la mer : une révolution technique et commerciale.

II. — LE PROBLÈME BUDGÉTAIRE

1. Le déficit commercial nourrit l'impôt.
 2. L'apport de la métropole.
 3. Charges sociales et frais de fonctionnement.
 4. Un secteur public oppressant.
 5. Une orientation fâcheuse.
 6. Des responsabilités partagées.
-



LA POLYNÉSIE

Une mutation sans précédent.

I. — LE DÉFI ÉCONOMIQUE

A 4.500 kilomètres à l'est de la Nouvelle-Calédonie, les 120 îles de la Polynésie française abritent 120.000 habitants répartis en 5 archipels qui s'étendent sur une surface équivalente à celle de l'Europe. Nombre de ces îles sont inhabitées.

Jusqu'à une époque récente, cette population a vécu en circuit fermé, principalement de la pêche et du coprah sur les atolls, de cultures vivrières traditionnelles (taros, ignames, etc.) et d'un peu d'élevage sur les îles hautes d'origine volcanique, telle Tahiti. L'ethnie européenne concentrée à Papeete ne dépassait guère 3.000 personnes et vivait au rythme de la population locale.

Cet équilibre séculaire favorisé par l'éloignement de la Polynésie par rapport aux grands courants commerciaux s'est trouvé profondément bouleversé à partir des années 1960. La mutation qui s'est opérée depuis lors atteint une ampleur plus spectaculaire encore que celle qu'ont provoquée en Nouvelle-Calédonie les fluctuations du marché mondial de nickel.

La « bombe » économique du C.E.P.

Elle résulte de l'implantation dans l'archipel et principalement à Tahiti du Centre d'expérimentation du Pacifique en 1963. Elle a provoqué l'arrivée massive d'un personnel métropolitain (plus de 10.000 personnes) disposant de revenus élevés, peu intégré à la population locale. Les salaires versés ont entraîné l'accélération du commerce et une modification profonde du mode de vie des habitants, au moins dans les îles du Vent autour de Tahiti et à Papeete. C'est ainsi que les dépenses du C.E.P. ont atteint 7 milliards de francs C.F.P. en 1974. Il a versé au territoire des droits de douane et d'entrée sur le matériel qu'il a importé dont le montant a été forfaitairement fixé

à 500 millions de francs C.F.P. jusqu'à cette année. Les salaires versés à quelque 2.600 employés (2.000 pour le C.E.P. proprement dit et 600 pour le C.E.A.) représentent plus de 5 milliards de francs C.F.P. Résultat : de 1960 à 1970, le produit intérieur brut de la Polynésie a progressé de 406 %. Il a quintuplé alors qu'il n'augmentait, dans le même temps, en métropole que de 173 %. Le produit intérieur brut par habitant est passé de 53.000 francs C.F.P. en 1960 à 118.500 en 1970 en francs constants. Le revenu des ménages a été multiplié par 4,5. A Tahiti, 60 % d'entre eux possèdent une automobile, 80 % un transistor, 34 % une télévision, 63 % un réfrigérateur.

Cette croissance soudaine due à un facteur extérieur a fait littéralement exploser l'économie polynésienne. Les salaires distribués par les administrations (dont le C.E.P.) ont augmenté de 1.222 %, les valeurs ajoutées par le bâtiment et les transports publics de 676 %, les divers services (loyers, santé, transport, loisirs) de 550 %, le commerce, enfin, de 476 %.

Cependant, cette accélération du secteur tertiaire s'est effectuée au détriment de l'agriculture, dont la production n'a guère évolué (1.013 millions de francs C.F.P. en 1960 contre 1.586 en 1973) alors que celle du bâtiment était multipliée par 4, des services par 9, du commerce par 8, du tourisme par 10. Globalement, les activités liées au nucléaire constituent aujourd'hui la moitié des ressources du territoire.

Une explosion urbaine et sociale.

Les conséquences sociales de ce bouleversement sont considérables. C'est l'urbanisation accélérée autour de Papeete et à Tahiti : de 1962 à 1971, la population de la Polynésie s'est accrue de 41 % tandis que celle de Tahiti augmentait de 75,2 % et celle de la zone urbaine de 83 %. Tahiti représentait en 1962 42 % de la population des archipels contre 55 % aujourd'hui. Un tel afflux ne pouvait manquer de poser des problèmes fonciers, spécialement dans les communes proches de Papeete, et d'infrastructure de base (eau, électricité, voirie). Ils sont loin d'être résolus. Il a provoqué une émigration, surtout en provenance des îles Sous-le-Vent, qui atteint près de 600 personnes par an. L'urbanisation en Polynésie est, à l'heure actuelle, plus du double de la moyenne constatée dans les autres îles du Pacifique.

La répartition de la population active a été profondément modifiée comme en témoignent les chiffres des effectifs salariés se rapportant à Tahiti :

	1959	1965	1970
Agriculture, pêche, élevage	470	400	1.500
Industrie, bâtiment, travaux publics	3.000	6.700	8.200
Commerce, transport, services	3.730	7.400	16.300
Total	7.200	14.500	26.000

Quant à la part de chacun de ces secteurs dans l'ensemble de la production, son pourcentage a évolué comme suit :

	1960	1969	EN pourcentage
Secteur primaire	40	17	— 57,5
Secteur secondaire	16	24	+ 50
Secteur tertiaire	44	59	+ 34,1

La fin de l'autosubsistance.

Ce processus de concentration urbaine, économique, sociale, amorcé dès 1960 par la construction de l'aéroport de Faa, puis en 1961 par la réalisation du film « les Révoltés du Bounty » (1), souligne l'originalité mais aussi la fragilité de l'économie polynésienne. Son développement a pris un tour artificiel aggravé encore par la crise économique apparue au même moment et dû à la fois à la conjoncture (baisse des cours mondiaux du coprah et de la vanille) et aux structures (problème foncier).

En effet, le niveau élevé des salaires distribués par les services ou l'administration, l'attrait pour le statut de « col blanc », ont entraîné une désaffection pour les tâches agricoles dont beaucoup ont été abandonnées faute de main-d'œuvre. Toutes les productions ont diminué ou ont vu leur coût augmenté du fait du renchérissement de la main-d'œuvre. Or, c'est elles qui assuraient l'équilibre commercial de l'archipel.

Entre 1970 et 1974, les exportations sont passées de 10.753 à 7.425 tonnes pour l'huile de coprah, de 4.216 à 400 tonnes pour les tourteaux de coprah, de 28 à 10 tonnes pour la vanille, de 185 à

(1) Le budget de ce film de 27 millions de dollars a été dépensé localement en salaires et prestations ; la main-d'œuvre requise s'est montée à 2.000 personnes.

30 tonnes pour la nacre. Ce déclin des productions locales s'est payé d'un accroissement des importations en produits d'origine métropolitaine ou étrangère, etc. qui sanctionnait par ailleurs l'évolution des habitudes de consommation : les produits traditionnels devenus chers furent délaissés au profit des aliments en conserves. C'est ainsi qu'ont été importées en 1974, 2.600 tonnes de légumes frais et 700 tonnes d'agrumes. Pour les viandes, le déséquilibre est encore plus frappant : 600 tonnes de viande de porc ont été produites contre 350 tonnes importées ; pour la viande de bœuf, les chiffres sont de 150 tonnes et 1.500 tonnes.

Le résultat, c'est le déséquilibre de la balance commerciale de la Polynésie dont les exportations ne couvrent plus, à l'heure actuelle, que le 1/10 des importations, soit 2.775 millions de francs C.F.P. contre 25.150 millions en 1974. Les produits alimentaires représentent, à eux seuls, le quart de ces importations.

Cette situation ne laisse pas d'être préoccupante d'autant plus que les activités du C.E.P. connaissent un ralentissement depuis 1971 avec celui des tirs et leur éloignement vers des sites situés plus à l'est de Tahiti. L'avenir économique et social de l'archipel est donc suspendu à une question qui est loin d'avoir trouvé, à l'heure actuelle, sa réponse : *comment maintenir au niveau qu'il a atteint depuis plus de dix ans le revenu d'une population en forte croissance alors que tend à s'effacer sa source principale de revenu ?* C'est, on l'a vu, également le problème auquel se heurte aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie. Mais il se pose à la Polynésie en termes aggravés dans la mesure où le nickel calédonien reste un capital inaliénable, alors que l'activité du C.E.P. risque de ne représenter, à long terme, qu'un accident dans l'histoire de la Polynésie.

Ce maintien de l'économie polynésienne à un niveau incomparablement supérieur à celui du passé sera difficile à assurer. Il faudra un long laps de temps durant lequel la métropole ne devra pas ménager son appui à un territoire où son intervention a provoqué une mutation sociale sans précédent. Mais l'effort à entreprendre suppose également une certaine remise en cause des habitudes de la population locale et spécialement de son élite aux plans économique et social.

Pour une nouvelle agriculture.

Ces efforts sont, semble-t-il, à engager dans trois directions.

Il devrait être possible de rendre aux *cultures vivrières*, sinon en totalité du moins en partie, le rôle qu'elles jouaient dans l'économie de l'archipel avant 1960. Sans doute, les goûts alimentaires nou-

veaux privilégient-ils les produits importés. Fruits d'une culture intensive dont l'ananas des îles Hawaii est le modèle, ils sont vendus à des prix très compétitifs et ont donné naissance à un commerce qui ne peut guère être spontanément favorable au développement de la production locale. D'autres cultures, comme le café ou la vanille, subissent la concurrence de pays à bas salaires ou supposent, surtout en ce qui concerne la seconde, une qualification professionnelle en voie de disparition. On voit donc mal comment elles pourraient se reconstituer à grande échelle. Quant au coprah, s'il représente la ressource principale des îles, il n'est, pour beaucoup de propriétaires de Tahiti ou des îles proches, qu'une culture d'appoint. L'instabilité de son cours mondial, sa chute depuis deux ans, expliquent l'abandon de nombreuses cocoteraies. Le soutien du cours du coprah qu'assurent tant le budget du territoire que le F.I.D.E.S., et que devrait garantir davantage la Communauté européenne, reste néanmoins une nécessité à la fois économique et sociale dans la mesure où il convient de lutter contre le dépeuplement des îles et d'éviter le surpeuplement et la prolétarianisation aggravée de l'agglomération de Papeete. Il reste que la subvention ainsi accordée paraît souvent profiter davantage aux propriétaires de terres, dont beaucoup sont employés dans le secteur tertiaire et résident en ville, qu'aux exploitants directs.

En revanche, le maraîchage et la culture des fruits doivent pouvoir se développer. A condition toutefois que soient surmontés certains obstacles. Il n'apparaît pas, en effet, que l'organisation de la profession agricole réponde aux tâches qui l'attendent. De même, les relations entre les services administratifs de l'agriculture et les exploitants ne semblent pas connaître le degré de coopération et d'efficacité qu'on pourrait souhaiter. En outre, l'avenir du maraîchage est lié au problème foncier, lui-même dominé par l'emprise croissante de la promotion immobilière et des profits qui en ont résulté. Le terrain exploitable en particulier à Tahiti est de plus en plus rare, donc cher ; fait qui ne peut que nuire à la compétitivité de la production locale face aux légumes ou fruits importés. Enfin, le coût élevé de la main-d'œuvre qui subit la concurrence du secteur tertiaire contraindra l'agriculture polynésienne à un gros effort de productivité.

Reste posé le problème des infrastructures, eau et routes en particulier. La première, distribuée gratuitement dans certaines communes, est souvent gaspillée. En revanche, elle manque à certains terrains qui, comme le plateau de Taravao dans la presqu'île de Taiarapu, se prête à l'élevage de bovins. La desserte de cette dernière permettrait de fixer une population qui résiste mal à l'attraction de l'agglomération de Papeete.

La création d'un port de pêche à Vairao, en concurrence, il est vrai, avec le projet de Uturoa, aurait également un effet salubre.

Evoquons enfin le barrage envisagé dans la vallée de la Papenoo, à une vingtaine de kilomètres de Papeete, dont le projet a été « pris en considération » lors d'un conseil interministériel en juillet 1975. D'un coût global de 6,8 milliards de C.F.P., initialement prévu pour 1982, sa rentabilité paraît assurée depuis la crise pétrolière et sa construction offrirait, pendant cinq ans, de 4 à 500 emplois à la main-d'œuvre locale au moment où la réduction des activités du C.E.P. et du C.E.A. se fera sentir. Rappelons à cet égard que la consommation d'électricité à Tahiti a décuplé entre 1960 et 1970.

Jeter les bases d'une industrie agro-alimentaire.

Certes, le temps n'est plus où la Polynésie exportait vers les Etats-Unis ou la Nouvelle-Zélande, oranges et surtout citrons, remèdes au scorbut. Les ventes à l'extérieur supposent un conditionnement de produits à l'exemple de celui que pratiquent d'autres îles du Pacifique où s'est installée la toute-puissante industrie américaine de biens alimentaires. A cet égard, la culture de l'ananas, prospère en particulier à Moorea, pourrait justifier la création d'une usine de jus d'ananas. La variété produite supporte la comparaison avec celle des îles Hawaii. Sa production pourrait, semble-t-il, atteindre 500 tonnes c'est-à-dire la moitié de l'importation actuelle de la Polynésie. Il faut souligner, à cet égard, l'heureux équilibre économique dont bénéficie Moorea dont la population (5.500 habitants) n'a pas baissé en dépit de la proximité de Tahiti et que le développement d'une unité industrielle renforcerait.

De plus l'île abrite à Opunohu, sous la conduite d'un directeur dont nous avons pu apprécier la compétence, l'école d'agriculture de la Polynésie française qui dispense un enseignement de qualité.

Signalons enfin pour mémoire le débouché que pourrait constituer également la production de fleurs coupées à destination du Japon ou des Etats-Unis dont les marchés mériteraient d'être explorés.

Le tourisme : mirage et réalité.

C'est cependant dans le domaine du tourisme que la Polynésie met aujourd'hui ses plus grands espoirs. Elle comptait 1.472 visiteurs en 1959, elle en a reçu 84.000 en 1974 (plus 38.000 touristes de croisière). Dans le même temps, il est vrai, les îles Fidji en accueilleraient 400.000 et Hawaii 2.500.000. L'équipement hôtelier est passé de 1.220 chambres en 1970 à 1.830 en 1974 (dont 1.070 à Papeete). Cependant cette progression spectaculaire s'est ralentie au cours des

dix-huit derniers mois. La récession mondiale a affecté le tourisme en particulier américain qui constitue la principale clientèle des grands hôtels qui se sont ouverts à Tahiti (1).

La hausse du coût des tarifs aériens à la suite de la crise du pétrole, la pratique par les lignes aériennes américaines de tarifs alignés sur celui des lignes intérieures U.S. pour la desserte des îles Hawaii ou Guam situées plus au nord, l'éloignement de la Polynésie, la dévaluation de fait du dollar ont freiné la fréquentation des établissements dont le taux de remplissage dépasse rarement 60 %. En outre, la création en 1974 de la ligne Tokyo-Papeete-Lima n'a pas accru sensiblement la fréquentation japonaise.

Ici encore, le cas de Moorea est exemplaire. L'île dispose de 1.200 lits dont la moitié relève du Club Méditerranée (2). Mais, à l'exception de ce dernier, la fréquentation de ses hôtels qui était de 52 % en moyenne en 1973, est tombée à 30 %, c'est-à-dire sensiblement au-dessous du seuil de rentabilité en 1975. Deux d'entre eux sont fermés.

Ces difficultés, outre le fléchissement de la conjoncture mondiale, sont dues à trois facteurs :

— C'est d'abord le refus longtemps opposé par U.T.A., principale compagnie aérienne desservant Tahiti, d'autoriser la pratique des charters, condition indispensable pour assurer un tourisme de groupe à des prix attractifs. Cependant la situation difficile et même parfois critique de l'hôtellerie polynésienne a amené cette compagnie à revoir sa politique à ce sujet.

— La seconde raison tient au coût élevé de la main-d'œuvre polynésienne qui compte 3.600 salariés attachés au tourisme. Or, cette dernière se plie assez difficilement aux contraintes du service d'une clientèle internationale exigeante. C'est ainsi que l'on compte à certains moments plus de 20 % d'absentéisme dans la restauration ce qui représente pour tel grand hôtel une charge indue de 300.000 F C.F.P. par mois en pleine saison. Cette situation pèse sur la gestion des grands établissements et conduit à penser que l'avenir touristique pourrait appartenir soit à des unités moins importantes, soit à un mode d'accueil plus proche des habitudes polynésiennes, tel le tourisme chez l'habitant.

Mais c'est l'augmentation accélérée du coût des produits importés qui constitue la charge la plus importante pour l'hôtellerie. Le

(1) Tahiti a vu se créer quatre hôtels de classe internationale, dont trois à capitaux américains. Le quatrième appartient à U.T.H., filiale d'U.T.A.

(2) Le Club Méditerranée dont la fréquentation est élevée possède également un centre secondaire à Bora-Bora exclusivement réservé à la clientèle américaine.

fait déborde d'ailleurs le cas du tourisme et concerne l'économie tout entière de la Polynésie. En effet cette dernière appartient à la fois géographiquement au Pacifique et économiquement à l'ensemble français, c'est-à-dire à travers lui à la Communauté européenne. En sorte que les produits qu'elle importe des territoires les plus rapprochés (Etats-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande) supportent des droits de douane, tandis que ceux qu'elle reçoit de France subissent des coûts de transports. Dans tous les cas, ils sont en outre soumis aux taxes à l'importation, principales ressources du territoire. Il arrive que certains produits alimentaires locaux soient protégés pour favoriser la production locale : c'est par exemple le cas des œufs. Mais leur prix intérieur devient aussitôt très élevé et peut aller jusqu'à dépasser de 30 % les prix de l'importation.

Le tourisme jouera demain un rôle croissant dans l'économie polynésienne. Mais il serait hasardeux d'y voir le moteur de son développement. Plus que toute autre activité il est sensible aux aléas de la conjoncture comme le montre l'expérience des deux dernières années. Il se heurte à des contraintes spécifiquement à caractère local, international ou politique qui pèsent sur sa rentabilité. Contraintes que seules des dispositions elles-mêmes particulières, c'est-à-dire coûteuses à terme pour la collectivité, pourraient lever.

Les ressources de la mer.

L'exploitation des ressources de la mer constitue le troisième domaine dont on pourrait attendre a priori un grand développement. La Polynésie assure depuis toujours, et sans difficulté, son alimentation en poissons frais. La population pratique la pêche soit sur le lagon, de caractère artisanal, soit par les bonitiers, embarcations légères, jaugeant de 8 à 10 tonneaux mais qui ne s'éloignent pas à plus de 80 milles marins de la côte et ne sont pas équipées pour passer la nuit en mer.

La pêche en haute mer à la « longue ligne » était jusqu'à présent le propre des navires japonais à équipage coréen. Très pénible, elle est en déclin. Quant à la pêche « à la senne », c'est-à-dire au filet, elle suppose un investissement coûteux. C'est cependant de la pêche, non plus artisanale mais industrielle, que la Polynésie peut attendre une amélioration de ses exportations. Mais celle-ci suppose une infrastructure importante : navires « lourds », équipements de stockage, de réfrigération, etc. Il s'agit donc, non pas d'un développement mais d'une véritable révolution.

L'Assemblée territoriale, consciente du problème, a créé en 1967 un Service des pêches qui a mission d'étudier les conditions de déve-

loppement de la pêche à « l'appât vivant » qui semble être la formule la plus prometteuse. Si la tentative expérimentale sur modèle hawaïen menée en ce domaine a été décevante, en revanche, les études poursuivies conjointement par les sociétés américaines Starkist, Bumble Bee et Van Camp et les sociétés polynésiennes S.O.T.A.P. et S.I.M.A.R. (1) ont abouti à la conclusion de conventions concernant le développement de la pêche industrielle et le financement d'un entrepôt frigorifique de très grande capacité à Papeete (E.T.F.P.) (2). En outre, l'implantation d'une base de pêche industrielle par le port autonome de Papeete et d'une seconde base à Uturoa est prévue. De même, des centres frigorifiques sont en projet dans les îles du Vent.

Mais la pêche à l'appât vivant se heurte à l'absence, dans les eaux polynésiennes, d'appât naturel. L'Assemblée territoriale a donc passé avec le C.N.E.X.O. implanté à Vairao un contrat de cinq ans pour son élevage en aquarium. Il est trop tôt cependant pour se prononcer sur ses chances de réussite.

Il en va de même de l'avenir de l'aquaculture. L'élevage en bassin de la crevette d'eau douce ou des différentes espèces de poisson rencontre encore de nombreuses difficultés techniques qui tiennent à la définition de la nourriture, au parasitisme, etc. Mais si celles-ci se trouvent surmontées, restera posé le problème de sa rentabilité. En effet, les conditions de l'aquaculture en Polynésie sont moins favorables qu'au Japon ou aux Philippines. Le renouvellement de l'eau, par exemple, est beaucoup moins assuré dans les lagons où la hauteur de la marée n'est que de 20 centimètres qu'aux Philippines où elle est de 2 mètres. De l'avis des techniciens consultés, ce n'est pas avant dix ans ou moins qu'on pourra se prononcer sur l'avenir économique et commercial de l'aquaculture.

Reste, enfin, la récolte de la *nacre* et des *perles*. La récolte trop intensive des huîtres à partir de 1960 a provoqué l'effondrement de l'exportation de nacre. De 500 tonnes en 1963 elle est passée à 24 tonnes en 1974. Le Service des pêches mène avec le C.N.E.X.O. des études qui devraient permettre une meilleure production de l'huître perlière et la reconstitution des bancs. Mais les difficiles problèmes

(1) Le capital de la S.O.T.A.P. (Société tahitienne de pêche) est détenu à 49 % par Starkist (24 % du marché américain du thon) et Bumble Bee (10 %). Les autres parts de la S.O.T.A.P. sont détenues par l'Assemblée territoriale et la S.C.E.T.-Coopération (26 %) et l'E.T.F.P. (Entrepôts et transports frigorifiques), société locale. Quant à la S.O.M.A.R. c'est une filiale de la Van Camp, elle-même filiale de Ralston Purina (28 % du marché U.S. du thon).

(2) Le port de Papeete dispose déjà d'un entrepôt de poisson à la disposition de l'armement japonais qui en assure sa transformation soit à Pago-Pago soit aux Etats-Unis pour le compte d'une société américaine. Outre le trafic des navires de commerce, il abrite un atelier militaire de réparation important.

qu'il rencontre, surtout en matière de production du naissain de nacre, sont loin d'être révolus.

Le développement de la perle, quant à lui, est étroitement lié à la domination de ce marché mondial par le Japon. En dépit de la réticence mise par ce dernier à diffuser la technique délicate de la greffe, une centaine de pêcheurs professionnels ont été formés et installés dans l'archipel des Tuamotu sous l'égide de la Société d'expérimentation perlière du Manihi dont les actionnaires sont des courtiers de nationalité française.

Mais le problème le plus important est celui de la commercialisation de la perle, blanche ou noire, de Tahiti. Pour avoir refusé de s'en remettre au réseau de distribution japonais qui voulait lui imposer son propre label, l'Assemblée territoriale, qui détient actuellement la récolte de plusieurs années, s'est vu fermer l'accès du marché mondial. Le monopole de fait exercé par le Japon peut-il être brisé et à quel prix ? Cette question domine l'avenir de l'activité perlière en Polynésie et reste, pour le moment, sans réponse.

Evoquons, pour conclure ce rapide panorama, l'exploitation des *nodules polymétalliques* qui ont été repérés en certains fonds du Pacifique (1). Elle fait l'objet de recherches, souvent communes, de la part des plus grandes sociétés métallurgiques mondiales. Le C.N.E.X.O. lui-même s'est associé à la Société Métallurgique du Nickel ainsi qu'au C.E.A. pour étudier la faisabilité du procédé « Continuous Line Bucket » à deux navires. Une tentative de ramassage en vraie grandeur à partir d'une technique japonaise est en cours. Mais il semble bien que, compte tenu des difficultés techniques prévisibles et de l'incertitude qui pèse sur la rentabilité de cette « pêche au minerai », il ne soit pas possible d'envisager son développement avant de nombreuses années.

*
**

Le redéploiement de l'économie polynésienne dans les trois directions que nous venons d'indiquer sera long. De toute façon, il suppose qu'à tous ses niveaux la population renonce aux facilités que lui

(1) Ces nodules sont formés pour la plupart d'oxyde de manganèse et de fer. Ils renferment également d'autres métaux dans les proportions suivantes :

- manganèse entre 10 et 50 % ;
- nickel entre 0,1 et 2 % ;
- cuivre entre 0,03 et 1,6 % ;
- cobalt entre 0,01 et 2,3 %.

Les réserves totales du seul océan Pacifique sont estimées à environ 1.600 milliards de tonnes réparties en deux bandes qui vont l'une de la Californie au Japon, l'autre de la Polynésie française à l'arc des Tonga.

aura values la prospérité factice apportée par le C.E.P. Il s'agit d'une véritable reconversion. En effet l'ère d'abondance connue depuis dix ans est plus qu'un accident de son histoire dans la mesure où elle a bouleversé durablement l'équilibre économique et social du territoire. Il lui reste à fonder par elle-même les bases d'une autre prospérité. Tâche considérable dont on voit mal comment elle pourrait être conduite sans l'appui financier et l'assistance technique de la métropole.

II. — LE PROBLÈME BUDGÉTAIRE

Le déficit commercial nourrit l'impôt.

Cet appui financier apparaît d'ores et déjà clairement dans le budget du territoire. La Polynésie jouit, on le sait, de l'autonomie fiscale : le montant et la nature de ses impôts sont fixés par l'Assemblée territoriale. Les droits à l'importation et à l'exportation représentent, à eux seuls, plus des trois quarts de ses ressources. *Celles-ci ne sont donc pas affectées mais, au contraire, paradoxalement favorisées par le déficit de la balance commerciale.* L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'existe pas. En revanche, un impôt de 30 % frappe les bénéficiaires de sociétés par actions et les S.A.R.L. Mais il épargne les sociétés de personnes.

Le tableau ci-dessous met en lumière l'évolution et les modalités d'équilibre du budget territorial au cours des cinq dernières années.

BUDGET TERRITORIAL DE LA POLYNÉSIE (1)

(En millions de F C.F.P. ou en %.)

	1970 (2)	1971 (2)	1972 (2)	1973 (2)	1974 (3)
1. Recettes :					
Recettes fiscales et diverses	3.236	3.336	3.687	4.305	5.200
Contribution de la métropole	13	—	—	26	625
Emprunts	142	108	177	441	500
Total	3.391	3.444	3.864	4.772	6.325
Progression annuelle	7 %	2 %	12 %	23 %	33 %
2. Dépenses :					
Dépenses de fonctionnement et d'entretien	1.660	1.928	1.822	2.205	3.125
Contributions et subventions	1.120	1.220	1.534	1.864	2.050
Dépenses d'équipement	483	656	569	523	700
Remboursements d'emprunts	15	19	37	74	150
Total	3.278	3.823	3.962	4.666	6.025
Progression annuelle	7 %	17 %	4 %	18 %	29 %
3. Excédent ou déficit	+ 113	— 379	— 98	+ 106	+ 300
Situation de la Caisse de réserve :					
— en début d'exercice	715	828	449	351	457
— en fin d'exercice	828	449	351	457	757

(1) Budget ordinaire + budget extraordinaire, compte non tenu des versements du budget ordinaire au budget extraordinaire ni des prélèvements ou des versements à la Caisse de réserve.

(2) Comptes administratifs — Chiffres rectifiés.

(3) Résultats provisoires.

Il faut noter cependant que :

1° L'augmentation des recettes budgétaires de 33 % en 1974 est en partie fictive. En effet, la contribution de la métropole, qui a atteint 625 millions de C.F.P., était déjà de 597 millions en 1973 mais avait été alors comptabilisée en atténuation des dépenses. Cette contribution correspond à une prise en charge par la métropole d'une partie du traitement des fonctionnaires en poste en Polynésie.

- 2° La charge des emprunts reste supportable. Le montant de leur remboursement (capital et intérêt) est passé de 2,7 % des recettes ordinaires en 1974 à 5,8 % en 1975.
- 3° Le budget de 1975 s'est clôturé dans des conditions beaucoup moins favorables puisqu'il a fait apparaître un déficit de 800 millions C.F.P. dû à une surestimation de l'accroissement des recettes ; au lieu des 15 % prévus, celui-ci n'a été que de 8 %.

L'apport de la métropole.

En règle générale, la métropole assure le financement du budget du territoire à environ 60 %. Encore, ce chiffre ne tient-il pas compte des droits de douane payés forfaitairement par le C.E.P. Sur l'ensemble des dépenses publiques, le pourcentage monte à 75 %. En 1973, l'apport du budget national, toutes dépenses confondues et à l'exception des soldes militaires et civiles des agents du C.E.P., s'est élevé à 255.220.000 francs français et à 451.160.000 en 1974 qui se répartissent ainsi :

	1975	1974
Dépenses ordinaires	133.850.000	187.360.000
Dépenses en capital (crédits de paiement)	17.280.000	20.120.000
Dépenses diverses	110.230.000	240.300.000

En 1974, le budget primitif de la Polynésie s'est élevé à 482.564.170 francs français. La contribution du budget de l'Etat a été de 198.990.000 francs français et les recettes propres du territoire de 283.574.170 francs français. Rappelons que le P.I.B. de ce dernier est alimenté à 50 % par le C.E.P. et 20 % par le tourisme.

Quant à l'ensemble des concours financiers extérieurs, ils apparaissent dans le tableau ci-dessous (en millions C.F.P.) :

	1970	1971	1972	1973	1974
1. Moyens de financement :					
Transferts publics	6.449	7.278	7.563	8.331	9.220
Progression annuelle	— 18 %	13 %	4 %	10 %	11 %
2. Dépenses financées :					
Contribution au budget territorial ..	13	—	—	26	625
Dépenses des services publics métropolitains	6.151	6.959	7.238	7.869	7.993
Dépenses du F.I.D.E.S.	247	318	320	400	469
Dépenses du F.E.D. (1)	38	1	5	36	133
Total	6.449	7.278	7.563	8.331	9.220

(1) Les dépenses du F.E.D. (Fonds européen de développement) en forte augmentation, concernent le financement d'une route de dégagement, dite route des Collines, à l'ouest de Papeete.

Charges sociales et frais de fonctionnement.

Ces chiffres révèlent un grave déséquilibre fonctionnel et structurel qu'accroît la forte hausse des prix : elle a été de 8,31 % en 1973, 24,23 % en 1974 et 14 % en 1975, soit 50 % en trois ans.

Il tient essentiellement à deux facteurs :

- 1° L'évolution démographique de la Polynésie (plus 3 % d'augmentation par an) entraîne l'alourdissement régulier et irrépressible de son budget social (santé, enseignement, etc.).
- 2° Cette contrainte favorise le développement d'un secteur tertiaire qui écrase l'économie de son poids et interdit le développement des autres activités, cela en dépit de l'extension de la prise en charge par l'Etat à certains secteurs (enseignement primaire privé, paiement à 60 % du traitement des fonctionnaires non étatisés) (1). Cette charge a, de plus, été aggravée par la création par l'Assemblée territoriale d'un véritable service de la fonction publique parallèle ainsi que par la prolifération des employés municipaux des communes instituées en 1972 (2).

(1) L'ensemble des services comptent pour une population de 120.000 personnes, il est vrai très dispersée, 5.800 fonctionnaires qui se répartissent ainsi :

- Etat : 1.500.
- Territoire : 2.800.
- Communes : 1.500.

(2) La municipalité de Papeete (29.000 habitants) occupe 550 personnes ; celle de Faa (16.000 habitants) 150, de Pirae (11.000 habitants) 133.

C'est ainsi que certaines d'entre elles connaissent des coûts de fonctionnement qui représentent 60 et même parfois 70 % de leur budget. Elles les justifient par la nécessité, devant la carence du secteur privé, d'assurer elles-mêmes les principaux services (1). D'où l'achat et l'entretien d'un matériel coûteux dont l'emploi à plein temps est loin d'être assuré.

Un secteur public oppressant.

En outre, le traitement de ces employés subit l'attraction du secteur de l'Etat qui « tire » en quelque sorte ceux des fonctionnaires de l'Assemblée territoriale (2) et des communes. D'où les difficultés budgétaires de ces dernières que le Fonds intercommunal de péréquation (F.I.P.) alimenté par l'Assemblée territoriale — il s'est monté à 1.558 millions de C.F.P. en 1975 — ne suffit plus à assurer. Un autre exemple est donné par le budget de l'hôpital moderne de Mamao qui représente à lui seul plus des 3/5 des dépenses de santé. Ce privilège dont bénéficie la fonction publique entraîne la désertion des emplois privés et freine considérablement la rentabilité et le développement du secteur productif.

Une orientation fâcheuse.

Or, ce dernier ne représente déjà qu'une partie très faible (17 %) de la P.I.B. Et cependant la prospérité connue depuis 1963 a entraîné l'apparition de nombreux profits. Ceux-ci, il est vrai, ont été surtout le fait du commerce mais ce secteur dispersé en petits établissements ne compte pas de maisons importantes, comme en Nouvelle-Calédonie, qui auraient pu concentrer et dégager des capitaux à investir.

En outre, ces profits ont alimenté la spéculation foncière ou l'activité immobilière sans dynamiser le secteur productif. Cette orientation constitue l'un des obstacles majeurs au développement économique du territoire. Elle est aggravée par ce qu'il faut bien appeler la « sous-promotion » de l'ethnie polynésienne qui ne paraît pas tirer

(1) A titre d'exemple, le chantier de la route des Collines qui doit dégager le trafic à l'ouest de Papeete, en évitant la traversée de Faa, décidé en 1972 et estimé à 1,5 milliard C.F.P. pour 20 kilomètres, a été confié à un consortium d'entrepreneurs locaux dont deux ont fait faillite ; il était loin d'être achevé l'été dernier.

(2) Certains contractuels payés par cette dernière reçoivent des émoluments supérieurs à ceux des titulaires.

tout le parti nécessaire des instruments de formation mis à sa disposition, en dépit des efforts remarquables dépensés en matière agricole par les missions, en particulier, protestantes.

Des responsabilités partagées.

Enfin, l'écart croissant entre la progression des recettes du territoire et celle de ses dépenses ordinaires (+ 23 % en 1975) souligne *l'incapacité de la Polynésie à faire face, dans le cadre du système fiscal actuel*, à la croissance de ses frais de fonctionnement. La tentation est évidemment très forte pour cette dernière de demander davantage à la métropole. Mais nous avons vu que son apport était déjà considérable. Il n'est donc pas certain que cette voie soit celle de l'avenir. Du moins pourrait-on souhaiter que cette dernière manifeste, par le canal de l'entreprise privée, un intérêt plus marqué à l'endroit de la Polynésie. Celle-ci, pour assurer durablement la présence française dans le Pacifique Sud, a plus besoin que jamais de son appui, Et le soutien financier n'est sans doute pas le meilleur.

La métropole doit prendre conscience de sa responsabilité dans le développement économique de l'archipel. Certains territoires du Pacifique connaissent aujourd'hui, dans le cadre d'une indépendance et d'une autonomie de façade, un bouleversement social et un dépeuplement qui mettent gravement en cause le maintien de leur identité. Réciproquement cette évolution dommageable devrait faire comprendre aux représentants de la collectivité polynésienne que la responsabilité économique avec les contraintes qu'elle entraîne, reste la base de toute accession durable à une plus grande autonomie politique.

La métropole, pour sa part, a noué trop de liens de cœur et de culture avec la Polynésie pour négliger tout ce qui peut les y conduire.