

N° 72

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME VIII

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président*; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents*; Germain Authié, René Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires*; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Drevfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, René Monory, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexes n° 12 et 13), 399 (tome II) 400 (tome III) et T.A. 43.

Senat 66, 67 (annexe n° 9) et 69 (tome XXIII) (1986-1987).

Loi de finances. - *Territoires d'outre-mer.*

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LES CREDITS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER	6
I. - Trois observations préalables	6
II. - Le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer	7
III. - Les interventions des ministères techniques	12
DEUXIEME PARTIE : OBSERVATIONS SUR LA SITUATION DES TERRITOIRES	14
I. - La Nouvelle-Calédonie : la recherche de l'apaisement ...	14
II. - La Polynésie française : une autonomie efficace	18
III. - Wallis et Futuna : un intérêt renouvelé	20
IV. - Les terres australes et antarctiques françaises : la présence de la France en antarctique	21
V. - Les îles éparses : un projet de mise en exploitation	23
TROISIEME PARTIE : LES FINANCES LOCALES	25
A. - Les budgets des territoires	25
1. - La Nouvelle-Calédonie	25
2. - La Polynésie française	26
3. - Wallis et Futuna	26
4. - Les terres australes et antarctiques françaises	27
5. - Les îles éparses	27
6. - Les subventions aux budgets territoriaux	28

	Pages
	..
B. - Les budgets des régions de Nouvelle-Calédonie	29
C. - Les budgets des communes	32
1. - Les budgets des communes de Nouvelle-Calédonie ..	32
2. - Les budgets des communes de Polynésie	33
3. Les comptes des circonscriptions administratives de Wallis et Futuna	34
D. - L'aide de l'Etat aux communes	35

Mesdames, Messieurs,

L'examen du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer est l'occasion pour votre commission des lois d'exposer, comme chaque année, quelques observations sur la situation politique et institutionnelle des territoires.

Ces observations se situent aujourd'hui dans un contexte particulier, caractérisé par l'effort exceptionnel proposé pour l'outre-mer par le nouveau Gouvernement issu des élections législatives du 16 mars dernier.

PREMIERE PARTIE LES CREDITS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

I. - Trois observations préalables.

1° L'outre-mer a fait l'objet, dès la formation du nouveau Gouvernement, d'un statut rénové. Le secrétariat d'Etat a été transformé en ministère auquel a été adjoit un secrétariat d'Etat chargé spécialement des problèmes du Pacifique sud. En outre, le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer a été placé à un rang élevé dans l'ordre protocolaire.

Cette modification de statut pourrait ne revêtir qu'une signification symbolique; l'examen des crédits du ministère figurant au présent budget montre qu'il en va différemment. Ainsi que votre Haute Assemblée a pu le constater dès la discussion du "collectif" budgétaire examiné au cours de l'été, et comme on peut l'observer au présent budget, la volonté du nouveau Gouvernement de faire de l'outre-mer une priorité se traduit, au-delà des signes, par un effort tout à fait exceptionnel en faveur des départements et des territoires - et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon -. S'agissant spécifiquement des départements - et des collectivités territoriales - l'effort s'est également exprimé au travers des dispositions figurant au projet de loi de programme que votre Haute Assemblée a examiné récemment.

2° La transformation du secrétariat d'Etat en ministère n'a toutefois pas pour autant entraîné de modifications sensibles des règles de présentation des crédits.

Votre commission rappellera donc les observations qu'elle avait formulées l'année dernière sur les défauts que comporte la présentation retenue. Ces critiques ne sont pas propres au budget des départements et territoires d'outre-mer, mais relèvent d'une réflexion d'ensemble sur le budget de l'Etat. Il n'en reste pas moins que les inconvénients de la présentation proposée sont particulièrement sensibles en ce qui concerne les territoires.

Il est ainsi déroutant que puissent être encore présentés sous une nomenclature de même type - le chapitre - des crédits aussi dissemblables que, pour prendre deux exemples que rappelait votre commission l'an dernier, ceux du chapitre 34-92 : Parc automobile - Achat, entretien, carburants et lubrifiants, et ceux du chapitre 68-93 : Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie. Cette présentation répond pleinement, il est vrai, aux exigences d'une comptabilité de crédit, mais ne permet pas de suivre parfaitement la partie des différentes actions entreprises.

Par ailleurs, l'évaluation - ne serait-ce que pour mémoire - du patrimoine des zones économiques exclusives fixerait mieux l'image des territoires.

3° Il est en revanche heureux que n'aient pas été modifiées à l'excès, d'une année sur l'autre, certaines présentations. L'année dernière, la création d'un chapitre 68-93 relatif à la Nouvelle-Calédonie avait introduit de très grandes difficultés de comparaison. Cette année, il n'est pas observé de difficultés de ce type.

II. - Le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer.

Le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer fait l'objet d'une présentation commune aux départements et aux territoires. Ce regroupement qui date du projet de loi de finances pour 1981 a été la conséquence de la réorganisation des services du ministère - alors secrétariat d'Etat - du 3 octobre 1979. Ce regroupement rend malaisée l'évaluation des crédits destinés aux seuls territoires.

Les crédits du ministère peuvent être présentés comme suit :

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

DÉPENSES ORDINAIRES	Crédits votés pour 1986	Crédits prévus pour 1987				
		Services votés	Mesures nouvelles	Total		
TITRE III. - MOYENS DES SERVICES						
1 ^{re} partie. - <i>Personnel. - Rémunérations d'activité</i>	366.800.529	371.170.626	+ 5.598.116	376.768.742		
3 ^e partie. - <i>Personnel en activité et en retraite. - Charges sociales</i>	17.129.261	15.826.499	- 2.969.202	12.857.297		
4 ^e partie. - <i>Matériel et fonctionnement des services</i>	105.402.607	105.402.607	+ 37.902.475	143.305.082		
5 ^e partie. - <i>Travaux d'entretien</i>	355.565	355.565	- 355.565	"		
6 ^e partie. - <i>Subventions de fonctionnement</i>	20.127.090	20.127.090	- 15.394.542	4.732.548		
7 ^e partie. - <i>Dépenses diverses</i>	81.722	81.722	+ 2.700.176	2.781.898		
Totaux pour le titre III	509.896.774	512.964.109	+ 27.481.458	540.445.567		
TITRE IV. - INTERVENTIONS PUBLIQUES						
1 ^{re} partie. - <i>Interventions politiques et administratives</i>	223.182.540	223.182.540	+ 12.687.258	235.869.798		
4 ^e partie. - <i>Action économique. - Encouragements et interventions</i>	1.335.695	1.335.695	+ 8.052.261	9.387.956		
6 ^e partie. - <i>Action sociale. - Assistance et solidarité</i>	80.319.882	80.319.882	+ 66.071.329	146.391.211		
Totaux pour le titre IV	304.838.117	304.838.117	+ 86.810.848	391.648.965		
Totaux pour les dépenses ordinaires	814.734.891	817.802.226	+ 114.292.306	932.094.532		
DÉPENSES EN CAPITAL	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		CRÉDITS DE PAIEMENT			
	Votés pour 1986	Demandées pour 1987	Votés pour 1986	1987		
				Services votés	Mesures nouvelles	Total
TITRE V. - INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT						
7 ^e partie. - <i>Équipement administratif et divers</i>	5.297.000	14.200.000	5.796.000	"	8.500.000	8.500.000
8 ^e partie. - <i>Investissements hors de la métropole</i>	39.316.000	46.320.000	31.088.000	15.730.000	26.400.000	42.130.000
Totaux pour le titre V	44.613.000	60.520.000	36.884.000	15.730.000	34.900.000	50.630.000
TITRE VI. - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENTS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT						
7 ^e partie. - <i>Équipement administratif et divers</i>	"	"	"	"	"	"
8 ^e partie. - <i>Investissements hors de la métropole</i>	568.391.000	855.980.000	519.754.000	288.370.000	446.710.000	735.080.000
Totaux pour le titre VI	568.391.000	855.980.000	519.754.000	288.370.000	446.710.000	735.080.000
Totaux pour les dépenses en capital	613.004.000	916.500.000	556.638.000	304.100.000	481.610.000	785.710.000
Totaux des crédits pour les D.O.M. et T.O.M.	613.004.000	916.500.000	1.371.372.891	1.121.902.226	595.902.306	1.717.804.532

On remarque une progression exceptionnelle des crédits de paiement de 1 371 372 851 francs à 1 717 004 532 francs, soit de 25 %, hausse qu'il convient de signaler tout spécialement en une période de freinage des dépenses publiques.

S'ajoutent à cette hausse, un accroissement de 556 638 000 F à 785 710 000 F des crédits de paiement réservés aux dépenses en capital, soit une hausse de 41 % et, pour ces mêmes dépenses, une hausse de 613 004 000 F à 916 500 000 F des autorisations de programme, correspondant à un accroissement de 49 %.

Ces dernières hausses augurent remarquablement de l'avenir et répondent aux préoccupations qu'exprime votre commission des Lois depuis longtemps : une impulsion manifeste est donnée par le présent projet aux dépenses d'investissement de l'Etat outre-mer et aux subventions d'investissement qu'il accorde, alors que la faiblesse de ces dépenses constituait un sujet majeur de préoccupation ces dernières années.

Par surcroît, la croissance des autorisations de programme dépasse celle des crédits de paiement, attestant l'effet de long terme engagé en faveur de l'outre-mer.

Par action, les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1987 sont les suivants.

01	Administration centrale	75 852 109
03	Services extérieurs dans les TOM	118 124 852
08	Collectivités locales des TOM	154 173 132
09	Action sociale et culturelle dans les TOM	76 987 589
10	Action économique dans les TOM	297 922 548
11	Recherche dans les TOM	39 302 788

Les crédits de l'administration centrale progressent de près de 37 %.

Cette hausse correspond pour l'essentiel aux dépenses importantes engagées au titre du secrétariat d'Etat chargé des problèmes du Pacifique-sud.

Les crédits relatifs à l'action sociale et culturelle accusent un véritable bouleversement -étant multipliés par 12.

Cette progression spectaculaire correspond pour l'essentiel à la mise en oeuvre d'opérations en Nouvelle-Calédonie liées au problème des réfugiés, et au service militaire adapté fonctionnant sur le territoire.

Les crédits de l'action économique progressent de près de 66 %. Cette hausse exceptionnelle correspond essentiellement à l'abondement du chapitre 68-93 : Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie, et alimente notamment le Fonds exceptionnel d'aide et de développement pour la Nouvelle-Calédonie créé par la loi du 17 juillet 1986.

Les crédits de l'action économique couvrent également les dotations au Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES).

Ces dotations représentent dans le présent projet :

- 115 millions de francs au titre de la section générale ;**
- 28 millions de francs au titre de la section des territoires.**

Les crédits affectés à la recherche couvrent, pour une part notable, les recherches menées dans les terres australes et antarctiques françaises.

Les crédits des services extérieurs progressent légèrement, notamment en ce qui concerne les dépenses pour travaux de construction de bâtiments administratifs dans les TOM, et les dépenses de personnel.

Les crédits affectés aux collectivités locales correspondent à deux dotations :

- les subventions aux budgets des territoires ;**
- la rémunération des fonctionnaires de l'Etat affectés dans les services territoriaux.**

Ils ne couvrent pas les dotations versées au titre de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement.

Ils couvrent en revanche certaines subventions particulières.

On notera par ailleurs l'identification des dépenses du Secrétariat d'Etat chargé des problèmes du Pacifique-sud par la création de deux articles nouveaux, s'ajoutant à un article 31-90-10-01 : Ministre et secrétaire d'Etat, commun :

- l'article 34-98-19-01 : Hôtel du secrétaire d'Etat (y compris Cabinet), doté de 6 879 116 F ;

- l'article 46-94-91-01 : Secrétaire d'Etat, figurant au chapitre 46-94 relatif à l'action sociale et culturelle, et doté de 3 000 000 F.

D'après les informations recueillies par le rapporteur de votre commission, cette somme devrait permettre la promotion de la France parmi celles des populations du Pacifique-Sud qui affichent une hostilité manifeste envers la France.

Le rapporteur de la commission n'attend pas trop de ce type d'action pour s'opposer à des comportements anti-français qui s'appuient davantage sur des présupposés religieux ou idéologiques que sur une appréciation réelle de la présence et de l'action de la France dans la région.

Il sera, l'an prochain, fort intéressé au compte-rendu des actions menées et de leurs effets bénéfiques. Il souhaite cependant attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que l'affectation de crédits - même importants - à telle ou telle opération ne suffit pas. Les idées et l'idéal doivent avoir leur place.

Votre commission rappellera à cette occasion, pour la déplorer vivement, l'éternelle contestation dont notre pays est la victime au sein du Forum des Etats du Pacifique-Sud et regrettera les tentatives menées pour porter le problème particulier de la Nouvelle-Calédonie devant les instances internationales.

III. - Les interventions des ministères techniques.

Les crédits alloués aux territoires d'outre-mer par l'intermédiaire du budget du ministère des DOM-TOM sont complétés par les crédits engagés par les autres ministères intervenant outre-mer.

Parmi ces ministères, on signalera tout spécialement l'éducation nationale et la défense qui engagent des sommes importantes (1).

Une récapitulation de l'ensemble des crédits orientés vers l'outre-mer est communiquée chaque année au Parlement dans un état établi en application de l'article 85 de la loi de finances pour 1969.

Pour 1987, cet état est le suivant :

(1) l'éducation nationale gère 4 300 agents outre-mer, la défense 7 760

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(En millions de francs.)

	1986			1987		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. - Dépenses civiles.						
Affaires sociales	•	119,681	119,681	•	119,011	119,011
Agriculture	0,260	21,289	21,549	0,260	19,786	20,046
Anciens combattants	0,527	48,012	48,539	0,527	48,012	48,539
Culture et communication ..	•	2,692	2,692	•	4,254	4,254
Education nationale :						
I. - Enseignement scolaire	0,007	1.653,813	1.653,820	0,006	1.635,073	1.635,079
Economie, finances et privatisation :						
Services financiers	•	81,988	81,988	•	102,201	102,201
Charges communes	•	449,700	449,700	•	459	459
Commerce et services	•	0,050	0,050	•	0,050	0,050
Emploi	•	38,250	38,250	•	9,115	9,115
Environnement	•	1,155	1,155	•	1,175	1,175
Intérieur	•	165,897	165,897	•	46,862	46,862
Jeunesse et sports	•	8,890	8,890	•	145,002	145,002
Justice	•	47,637	47,637	•	48,617	48,617
D.O.M. - T.O.M.	37,829	497,159	534,988	71,557	671,180	742,737
Industrie	•	1,987	1,987	•	1,987	1,987
MELATT - Section commune	1,309	5,260	6,569	1,314	5,141	6,455
MELATT - Routes et sécurité routière	•	1,532	1,532	•	•	•
Aviation civile	3,807	121,055	123,862	3,707	93,613	97,320
Mer	0,189	3,732	3,921	0,183	8,471	8,654
Météorologie nationale	0,040	8,726	8,766	0,040	8,930	8,970
Postes et télécommunications	•	13,312	13,312	•	9,715	9,715
Recherche	•	114,636	114,636	•	111	111
Totaux (I)	43,968	3.405,453	3.449,421	77,594	3.548,195	3.625,789
II. - Dépenses militaires.						
Departements et territoires d'outre-mer	•	•	•	•	21,829	21,829
Defense :						
Section commune	257,203	316,972	574,175	301,532	368,124	669,656
Section air	•	122,870	112,870	•	118,360	118,360
Section forces terrestres	32,817	606,304	639,121	34	621,100	655,100
Section marine	•	884,607	884,607	•	907,903	907,903
Section gendarmerie	•	268,936	268,936	•	268,094	268,094
Totaux (II)	290,020	2.199,689	2.489,709	335,532	2.305,410	2.640,942
Totaux généraux	333,988	5.605,142	5.989,130	413,126	5.853,605	6.266,731
		(1)	(1)		(1)	(1)

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement

1986
1987

264.187
277.819

DEUXIEME PARTIE OBSERVATIONS SUR LA SITUATION DES TERRITOIRES

I. - La Nouvelle-Calédonie : la recherche de l'apaisement.

L'année 1986 a été caractérisée en Nouvelle-Calédonie par la recherche d'un apaisement des esprits, assis sur un effort de solidarité en faveur du territoire.

La politique menée sur le territoire en 1985, le statut d'août dit "Fabius-Pisani", les ordonnances publiées en son application - en septembre et en novembre - laissaient augurer de sérieuses difficultés par leurs excès et leur irréalisme.

La voie de l'apaisement a été recherchée, dès l'accession aux responsabilités du nouveau Gouvernement, par des mesures nouvelles et réalistes.

Dès le début de la législature, le Gouvernement a proposé un plan d'urgence pour le territoire, composé de deux volets :

- un premier volet constitué de dispositions budgétaires incluses au "collectif" discuté cet été ;
- un second volet -institutionnel- qui se trouve compris dans la loi du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Ce plan d'urgence a permis le sauvetage d'une économie en perdition - sauvetage qui a constitué l'assise de l'apaisement - et la stabilisation institutionnelle du territoire, dans l'attente de l'autodétermination.

La loi du 17 juillet 1986 a ainsi maintenu les dispositions efficaces du plan dit "Fabius-Pisani", en conservant le cadre régional qui, sans être parfait, avait toutefois permis d'intéressantes politiques de développement et l'amorce d'une convivialité "sur le terrain".

En parallèle, la loi du 17 juillet a défini les perspectives du territoire afin de mettre un terme aux errements qui avaient été provoqués par les graves incertitudes qui pesaient sur le devenir du territoire et de ses habitants.

L'article premier de la loi du 17 juillet 1986 prévoit que dans un délai d'un an à dater de la promulgation de la loi, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances seront consultées sur le statut du territoire, aux termes d'une question dépourvue de toute équivoque.

L'alternative sera :

- ou l'indépendance simple,
- ou le maintien dans la souveraineté française, le territoire étant dans ce cas pourvu d'un statut d'autonomie complété d'un régime de régionalisation.

Votre commission a pris acte, en son temps, de l'option ainsi proposée aux populations intéressées et elle l'a approuvé. En effet, l'un des défauts du statut dit "Fabius-Pisani" était d'envisager, dans le cas où le territoire se serait prononcé pour l'indépendance, un dispositif d'association parfaitement hypothétique et, par surcroît, incompatible avec le droit international.

La loi du 17 juillet 1986 a également prévu la création d'un Fonds exceptionnel d'aide et de développement pour la Nouvelle-Calédonie. C'est dans ce cadre que le collectif du printemps avait alloué des aides supplémentaires en faveur du territoire. C'est également dans ce cadre que le présent budget prolonge la politique de solidarité amorcée dès le début de la nouvelle législature. Le présent projet de budget prévoit en effet l'abondement du chapitre 68-93 qui alimente le fonds exceptionnel par une somme de 119 millions de francs en crédits de paiement et autant en autorisations de programme, somme qui s'ajoute aux 117 millions de francs en crédits de paiement et autant en autorisations de programme qui avaient été prévus par le collectif pour terminer l'année 1986.

Par ailleurs, la loi du 17 juillet a organisé l'allocation immédiate d'aides aux réfugiés, alimentée par le "collectif" au

titre d'une dotation de 100 millions de francs, et complétée par le présent projet.

Les moyens du plan d'urgence ont donc permis d'ouvrir les voies de l'apaisement en respectant la diversité du territoire, en exprimant la solidarité de la métropole et en fixant les grands traits de l'avenir.

Le plan comporte également des mesures particulières en matière fiscale et du point de vue foncier.

Du point de vue fiscal, la loi du 17 juillet crée les conditions législatives d'une relance de l'économie calédonienne dûrement éprouvée par le climat politique des mois passés.

La compétence fiscale est par ailleurs remise pour l'essentiel au territoire.

En matière foncière, la loi du 17 juillet a créé une Agence de développement rural et d'aménagement foncier qui a reçu en portefeuille les 30 000 hectares que possédait l'office foncier et s'est vue confier la double mission de favoriser le développement rural et de poursuivre le règlement du problème foncier.

L'agence détient une compétence de préemption ou d'acquisition, à l'image des SAFER métropolitaines. Le conseil d'administration de l'Agence réunit l'ensemble des intéressés.

En tout état de cause, la loi du 17 juillet 1986 a confirmé l'organisation régionale du territoire. Cette confirmation s'est notamment illustrée par l'attribution aux régions de compétences étendues et de ressources effectives.

La loi du 17 juillet a attribué aux régions les compétences suivantes :

- définition des objectifs fondamentaux de la région en matière de développement, de promotion des hommes, d'organisation de l'espace, de mise en valeur des ressources naturelles et de protection de l'environnement ;

- aménagement du territoire régional ;

- intervention en matière de développement économique local ;

- enseignement de cultures locales et promotion des langues vernaculaires ;

- définition et mise en oeuvre de l'animation culturelle.

Pour la mise en oeuvre de leurs compétences, les régions établissent un projet régional de développement économique et d'aménagement de l'espace.

Elles réalisent des infrastructures d'intérêt régional et concourent aux opérations correspondant au projet régional de développement.

Elles passent avec l'Etat ou le territoire des conventions fixant les modalités d'enseignement des langues vernaculaires.

Les régions se voient par ailleurs attribuer des ressources effectives :

- des ressources propres, constituées par le produit des impôts et une dotation globale des régions ;
- des concours et subventions de l'Etat, du territoire et des communes ;
- des centimes additionnels à la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties et à la patente.

Les régions voient ainsi leurs ressources assurées aussi bien au titre d'une dotation globale que par des centimes additionnels à la contribution foncière et à la patente. Pour assurer l'effectivité de ces deux dernières ressources, la loi du 17 juillet 1986 a prévu que la dotation globale constitue une dépense obligatoire du territoire et que la contribution foncière et la patente restent définies par la loi.

L'ensemble du plan d'urgence défini en faveur du territoire a donc ouvert les voies de l'apaisement. Ont-elles été comprises en profondeur par l'ensemble de la population ? De récents événements font question.

En outre, certaines dispositions tendent à résoudre au fond des difficultés qui subsistent. C'est ainsi que la loi du 17 juillet a mis en place une prime de réinstallation en brousse, destinée à oeuvrer pour le rééquilibrage du territoire qui demeure un problème non résolu. La commune de Nouméa paraît rester par trop prépondérante pour l'équilibre de l'économie calédonienne et tant qu'elle le demeurera, il y aura problème. Nouméa vaut bien une messe, mais aussi le reste du territoire et la brousse ! A quand un lycée au centre et au nord de l'île ? C'est dans cet esprit que votre rapporteur, qui l'était aussi sur la

future loi du 17 juillet 1986, avait souhaité que la dotation globale de l'article 27 profitât principalement aux trois régions nord, centre et Loyauté.

La recherche de l'apaisement qui a caractérisé la situation calédonienne en 1986 augurait favorablement de l'avenir. Les tragiques événements du 15 novembre à Thio soulignent que rien n'est hélas acquis. Qui a dit que les extrêmes se touchent ? Il appartient au Gouvernement de les neutraliser afin que l'indispensable arbitrage permette au territoire, maintenu français, de conquérir tranquillement cette fraternité partagée dont il a le plus grand besoin, celle qu'attend aussi la Métropole.

La responsabilité du Gouvernement, à cet égard, est tout à fait redoutable. La commission fait confiance à celui-ci.

II. - La Polynésie française : une autonomie efficace.

L'année 1985 avait été consacrée en Polynésie à la mise en oeuvre du nouveau statut défini par la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984. Ce statut confère au territoire une large autonomie et lui permet d'exprimer son identité. Votre commission rappelait l'année dernière les difficultés liées à la mise en oeuvre du statut, notamment à propos des transferts de compétences.

L'année 1986 a vu pour sa part le problème des transferts se régler, alors qu'en parallèle s'exprimait l'attachement des Polynésiens à l'autonomie du territoire.

S'agissant des transferts, les difficultés qui étaient apparues entre l'Etat et le territoire du fait de l'interprétation des articles 2 et 3 de la loi du 6 septembre, semblent s'être estompées. Ces difficultés portaient essentiellement sur l'aviation civile, les postes et télécommunications et l'éducation.

La répartition des services a fait l'objet de conventions entre l'Etat et le territoire, dont une convention sur l'enseignement du 16 décembre 1985, auxquelles ont été ajoutées diverses autres conventions, notamment une convention du 5 décembre 1985 sur l'inspection du travail. Il reste encore à signer les conventions portant sur l'aviation civile et celles relatives aux affaires maritimes.

Un décret du 31 décembre 1985 a par ailleurs supprimé l'Office des postes et télécommunications en tant qu'établissement public d'Etat et réglé les conditions de la dévolution à l'Office public territorial des compétences en matière de postes et télécommunications, en même temps qu'était signée une convention définissant les modalités de gestion du personnel de l'Office.

S'agissant spécifiquement du droit du travail, une loi du 17 juillet 1986 a défini les principes généraux du droit du travail - qui restent réservés à l'Etat aux termes de la loi du 6 septembre 1984. L'Assemblée territoriale demeure pour sa part compétente pour intervenir dans les matières ne relevant pas des principes fondamentaux.

Parallèlement, la population s'est exprimée en faveur du statut d'autonomie.

Votre commission des lois rappelait l'année dernière les déclarations du Président du Gouvernement du territoire - leader du Tahoeraa et aujourd'hui secrétaire d'Etat chargé des problèmes du Pacifique sud - à propos du statut. Lors d'une conférence de presse donnée à Papeete, M. FLOSSE indiquait :

"Le statut de la Polynésie devra évoluer dans le sens d'une amélioration de la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire. L'Etat ne devra conserver que la défense, la monnaie, la justice et les relations extérieures moyennant certaines réserves sur ce dernier point".

Le 5 septembre 1985, M. FLOSSE précisait sa position :

"Je reste toujours attaché au statut d'autonomie interne qui est la voie médiane entre les deux extrêmes, la départementalisation et l'indépendance. Le modèle idéal est celui des îles Cook dont les habitants sont sujets britanniques, ont un passeport néo-zélandais et où il n'y a pas d'indépendantistes au Parlement".

Le débat sur le statut devait se nourrir des positions des différents mouvements politiques du territoire. C'est ainsi que le "te e a no zaohmi nui", qui est la formation autonomiste traditionnelle - à laquelle appartient notre collègue Daniel MILLAUD - s'exprimait en faveur de l'accession de la Polynésie au statut d'Etat associé.

Pour sa part, le "here ai a" se déclarait en faveur de l'autonomie.

Le "ia mana te nunaa" se prononçait de son côté en faveur de l'indépendance.

Ce débat a été en quelque sorte clos lors de la consultation du 16 mars dernier où les Polynésiens étaient appelés à désigner une nouvelle Assemblée territoriale, après la dissolution de l'Assemblée précédente qui avait été demandée par l'Assemblée elle-même, le 29 août 1985.

La consultation s'est tenue sur la base de la loi du 18 décembre 1985 qui a porté de 30 à 41 le nombre des membres de l'assemblée territoriale.

La nouvelle assemblée territoriale comporte 22 sièges relevant de la liste du Président du Gouvernement territorial, 14 sièges d'opposition et 5 sièges indépendantistes.

Le large statut d'autonomie du territoire a donc fait la preuve de son succès auprès des populations polynésiennes.

Bien entendu, dans le prolongement des suggestions exprimées, telle ou telle adaptation reste envisageable.

Mais le statut se voit désormais ancré par l'adhésion de la majorité des Polynésiens.

III. - Wallis et Futuna : un intérêt renouvelé.

Le territoire de Wallis et Futuna a fait l'objet d'un intérêt renouvelé dès la formation du nouveau Gouvernement. Cet intérêt s'était déjà manifesté de la part du Sénat dès le mois d'octobre 1985 où une délégation de la Commission des Lois qui était partie observer le déroulement des élections régionales en Nouvelle Calédonie, avait tenu à se rendre, ne serait-ce que brièvement, sur le territoire.

L'intérêt renouvelé qui s'est manifesté cette année pour le territoire s'est traduit par une visite du Premier Ministre les 29 août et 1^{er} septembre, qui a constitué une "première". Celui-ci a eu l'occasion de prendre connaissance sur le terrain des

difficultés particulières que connaît le territoire, notamment quant à son éloignement.

Par ailleurs a été célébré avec faste le vingt-cinquième anniversaire du statut.

La situation politique du territoire n'a pas connu d'évolution majeure au cours de l'année 1986.

Il faut toutefois noter le remplacement de M. GATA à la présidence de l'assemblée territoriale par M. TAKATAI.

Il convient également de signaler la survenance d'un différend tout récent entre des éléments de la chefferie coutumière d'une part, d'autres éléments de ladite chefferie et l'Administration d'autre part. Ces difficultés ont conduit à l'instauration -pour un court laps de temps- de l'état d'urgence, afin de permettre le retour à l'ordre dans les meilleures conditions.

L'avenir du territoire demeure lié à l'amélioration de la desserte aérienne et au règlement du problème des expatriés au Vanuatu.

Les autorités territoriales ont, par ailleurs, continué d'observer la plus grande prudence à propos des différents événements survenus dans la zone du Pacifique Sud, toujours agitée par diverses turbulences.

IV. - Les terres australes et antarctiques françaises : la présence de la France en Antarctique.

Le territoire des terres australes et antarctiques françaises créé par la loi du 6 août 1955 regroupe deux ensembles distincts soumis au même statut administratif, mais relevant d'un régime international différent.

Ces deux ensembles : la Terre Adélie d'une part, les îles Kerguelen, Crozet, Saint-Paul et Amsterdam d'autre part, constituent un même territoire administratif.

La Terre Adélie cependant, comme portion du continent antarctique, relève du point de vue international du Traité de l'Antarctique du 1er décembre 1959 qui organise un régime

particulier de "gestion" du continent et met "entre parenthèses" les problèmes de souveraineté.

Cette situation est toutefois susceptible d'évoluer à moyen terme. L'une des clauses du traité permet en effet à chacun des Etats signataires de demander la renégociation en 1991.

Le territoire des terres australes et antarctiques françaises appelle donc aujourd'hui une attention renouvelée, compte tenu de ces différentes perspectives.

Or, les activités de la France dans cette partie du monde semblent accuser un déclin relatif. Il paraît donc nécessaire que soit entièrement redéfinie la politique d'activité de notre pays sur le continent. C'est dans cette perspective qu'un projet de piste aérienne a été élaboré ces dernières années, initiative heureuse sans aucun doute, mais probablement insuffisante, faute d'une redéfinition d'ensemble des activités françaises dans la zone.

En tout état de cause, il paraît souhaitable que la France ait une politique en antarctique, notamment dans la mesure où plusieurs Etats conduisent là-bas une action résolue. Votre commission rappelait l'année dernière la mise en place d'installations nouvelles sur le continent et le développement d'oppositions au système antarctique en provenance d'Etats étrangers au traité. Quel que soit le fonctionnement actuel -très satisfaisant- du traité, une simple demande de renégociation pourrait ouvrir une brèche qu'il faudrait colmater. Si les problèmes de souveraineté devaient venir au premier plan, les Etats effectivement présents disposeraient d'une position avantageuse.

Les perspectives ouvertes par l'Antarctique sont d'ailleurs démontrées par l'élaboration actuelle d'un traité sur le régime minier de la zone qui prend pour cadre le traité du 1er décembre 1959 lui-même et constitue, avec l'accord de Londres de 1972 sur la protection des phoques et celui de Camberra de 1980 sur la conservation des ressources marines vivantes, un régime évolutif destiné à préparer l'avenir.

Le territoire des terres australes et antarctiques françaises constitue donc un atout original de notre pays qui ne peut être négligé, même si les perspectives d'exploitation sont encore lointaines.

S'agissant spécifiquement des îles, votre commission rappellera que le 9 octobre dernier un navire de la marine

nationale a dû intervenir à propos d'un bâtiment en situation irrégulière dans la zone de l'île Saint-Paul.

Par ailleurs, et dans un domaine tout à fait différent, un régime d'immatriculation de navires sous "pavillon" des Kerguelen a été mis en place dans le courant de la présente année.

V. - Les îles éparses : un projet de mise en exploitation.

Les îles éparses, qui ne constituent pas un territoire mais sont directement administrées de Paris, couvrent deux entités tout à fait différentes :

- d'une part l'îlot inhabité de Clipperton, situé à 1 500 kilomètres à l'ouest du Mexique ;

- d'autre part, plusieurs îlots également inhabités du Canal de Mozambique : Europa, Glorieuses, Bassas de India, Juan de Nova, et, à l'est de Madagascar, l'îlot de Tromelin.

Ces îlots ont pour avantage, et pour originalité, d'être situés en des points stratégiques :

- L'îlot Clipperton, dans une zone où se situent les nodules polymétalliques, aujourd'hui réputés les plus accessibles de tout le Pacifique. C'est dans cette zone que plusieurs pays envisagent de demander le statut "d'investisseurs pionniers" dans le cadre des nouvelles dispositions du droit de la mer.

- Les îles de l'Océan Indien, dans un océan où passent des routes maritimes capitales comme celle du Cap, et où plusieurs bases ont été installées.

L'année 1986 s'est caractérisée par une prise de conscience de l'intérêt de ces îlots. C'est ainsi qu'un projet particulièrement original a été mis au point pour l'îlot Clipperton. Une entreprise française a été autorisée à aménager le lagon de l'îlot pour permettre la relâche des nombreux navires de pêche qui croisent dans la région.

A cette fin, un arrêté du 18 mars 1986 a classé l'îlot Clipperton dans le domaine public de l'Etat, ouvrant la voie à l'attribution d'une concession pour permettre la réalisation des travaux et le fonctionnement des installations.

Votre commission se réjouit d'une initiative qui a su tirer parti d'un atout, -fût-il un tout petit îlot- qui permettra de réaffirmer la présence de notre pays sur ce minuscule point du Pacifique Nord.

Par ailleurs, les travaux pourront conduire à d'autres opérations de mise en valeur qui pourraient se révéler utiles, notamment en matière spatiale, l'îlot se situant à une longitude de 10° nord, en un point d'observation remarquable pour le suivi des satellites.

Les îlots de l'Océan indien ont pour leur part continué de recevoir des équipes techniques chargées principalement de missions d'observation météorologique. Il faut également signaler le cyclone qui a touché cette année l'îlot Tromelin, ce qui a entraîné une majoration en cours d'année des dotations FIDES, section générale, à destination des îles éparses.

TROISIEME PARTIE LES FINANCES LOCALES

A. - Les budgets des territoires.

1. La Nouvelle-Calédonie.

Le budget du territoire pour 1986 a été adopté le 21 août 1986, mettant fin à la gestion des crédits par "douzièmes provisoires" qui prévalait depuis le début de l'exercice.

Le budget traduit directement la situation politique et institutionnelle du territoire telle que définie par la loi du 17 juillet dernier.

C'est ainsi qu'une dotation globale figure désormais au budget du territoire à destination des régions, en application de l'article 27 de la loi du 17 juillet. Cette dotation constitue une dépense obligatoire du territoire.

L'article 27 prévoyait que cette dotation ne pourrait être inférieure à 3 % ni supérieure à 5 % des ressources fiscales du territoire.

Le budget du territoire retient une dotation de 135,2 millions de francs égale à 4 % des recettes fiscales du territoire.

Le budget du territoire s'élève pour 1986 à 2,128 milliards de francs.

La situation de l'économie calédonienne étant ce que l'on sait, ce budget n'est toutefois équilibré que grâce à une subvention de l'Etat de 754,2 millions de francs -prenant en compte la subvention exceptionnelle de 270 millions de francs qui était inscrite au "collectif".

Le budget du territoire augmente au total de plus de 26 %.

La subvention de l'Etat au budget du territoire aboutit à un accroissement important du poste : contributions, subventions et fonds de concours, en recettes (+ 57,80 %).

En dépenses, il convient de noter la progression du poste : contributions, subventions fonds de concours, prêts (+ 39,27 %) résultant de la dotation aux régions.

2. La Polynésie française.

Le budget du territoire s'établit en 1986 à 2,828 milliards de francs.

Il est en progression de + 13,3 % par rapport à l'année précédente.

En recettes, on note une progression de 13,6 % des recettes fiscales et un doublement des revenus du domaine.

On note également un recours important à l'emprunt (248,26 millions de francs, soit une progression du poste : avances et emprunts de + 65,2 %) et un recours à l'autofinancement - également pour la section d'investissement - de 285,49 millions de francs.

En dépenses, on note une baisse sensible (-55,57 %) des dépenses des pouvoirs publics, une hausse des moyens des services (+ 24,74 %) et des travaux d'équipement (+ 22,99 %).

3. Wallis et Futuna.

Le budget du territoire s'établit en 1986 à 26,113 millions de francs, soit + 9,3 %.

En recettes, les revenus du domaine progressent de + 20 %.

En dépenses, on note une progression des moyens des services (+ 15,04 %) et une forte diminution des acquisitions d'immeubles et de matériel (- 64,9 %).

4. Les terres australes et antarctiques françaises.

Le budget du territoire s'établit en 1986 à 147,5 millions de francs, soit une progression de + 6,88 %.

En recettes, on note une progression intéressante de + 12,9 % des revenus du domaine.

En dépenses, un accroissement de + 11,86 % des travaux d'équipement.

Ces deux chiffres témoignent des principales caractéristiques d'un territoire au domaine prometteur et à l'équipement encore insuffisant.

5. Les îles éparses.

Les îles éparses ne constituent pas un territoire.

Toutefois, les dotations qui leur sont destinées peuvent être identifiées.

Dans le présent projet de budget pour 1987 sont ainsi prévus 531 000 F au titre de la subvention aux îles prévue au chapitre 41-91, article 50-08, auxquels s'ajoutera une dotation FIDES, section générale, dont le montant n'est pas encore connu.

L'ensemble des crédits alloués aux îles couvrent notamment les frais de desserte aérienne de Juan de Nova, Glorieuses et Tromelin, et une part du fonctionnement des installations météorologiques des îles.

Aucune participation de l'Etat n'est prévue pour l'aménagement de l'îlot Clipperton.

Cette option résulte d'une volonté clairement exprimée lors de la mise au point du projet.

6. Les subventions aux budgets territoriaux.

Les subventions sont présentées au "bleu" du ministère (chapitre 41-91).

Pour 1987, elles s'établissent ainsi :

Subventions au budget :

- du territoire de Nouvelle-Calédonie 2 743 860

- de la Polynésie française *Mémoire*

- de Wallis et Futuna 4 153 408

- des Terres australes et antarctiques françaises (1)
106 871 393

- des îles éparses 531 000

La subvention au budget du territoire de Nouvelle-Calédonie ne constitue qu'une partie des versements de l'Etat au territoire.

On note ainsi la création, au sein du chapitre 41-91, d'un article 32-08 : Subventions à l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier, doté de 12 084 542 F.

S'agissant de la Polynésie française, il convient de rappeler qu'aucune subvention de l'Etat n'est versée au territoire.

Le centre d'expérimentation du Pacifique verse toutefois des sommes importantes au titre des droits d'entrée sur produits.

(1) subvention générale + subvention recherche.

B. - Les budgets des régions de Nouvelle-Calédonie.

La loi du 17 juillet 1986 a conservé le cadre régional du statut dit "Fabius-Pisani".

Le fait régional -qui n'est sans doute pas parfaitement adapté- a toutefois permis d'intéressantes politiques de développement.

Il permet à tout le moins d'exprimer la diversité du territoire.

Les régions ont reçu des compétences et des ressources étendues. Toutefois, le régime n'est pas encore en place -tant s'en faut.

Il n'avait pas été voté de budget pour l'année 1985.

Pour 1986, le budget primitif de la région sud a été adopté par délibération du conseil de région du 20 décembre 1985 et a été assorti de trois décisions modificatives du 29 janvier 1986.

Le budget primitif de la région centre a été adopté par délibération du 15 janvier 1986 assorti de trois décisions modificatives des 2 avril et 16 mai 1986.

Le budget de la région nord a été adopté par délibération du 30 décembre 1985 assorti de trois décisions modificatives du 6 février et 23 avril 1986.

Le budget des Iles Loyauté a été adopté par délibération du 14 janvier 1986 assorti de deux décisions modificatives du 20 mars et du 19 avril 1986.

Ces budgets n'ont pu recevoir qu'une exécution partielle. L'incapacité des régions à assumer sans transition la multiplicité des attributions qui leur avaient été dévolues par la loi n° 85-892 du 22 août 1985 relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie et l'ordonnance n° 85-992 du 20 septembre 1985 -incapacité accentuée par la complexité et l'inadaptation aux réalités des ordonnances techniques de novembre 1985- a abouti à de graves difficultés dans l'administration des régions.

Toutefois, un petit nombre d'opérations d'investissement a pu être réalisé.

Les budgets des régions établis en début d'année devront être remaniés profondément, en application de l'article 45 de la loi du 17 juillet qui prévoit que "les conseils de régions votent les décisions budgétaires rendues nécessaires par les transferts de compétences prévus par la présente loi dans un délai d'un mois à compter de la publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie".

Les états budgétaires des régions qui suivent représentant les budgets primitifs modifiés par décisions rectificatives, doivent être considérés dans cette optique.

Les régions reçoivent -rappelons-le- une dotation globale qui constitue une dépense obligatoire du territoire.

BUDGET DES RÉGIONS

ÉTAT COMPARATIF

Exercice 1986.

(En F.C.F.P. = 0,055 F.F.)

	SUD	En pourcentage	CENTRE	En pourcentage	NORD	En pourcentage	LOYAUTÉ	En pourcentage
SECTION DE FONCTIONNEMENT								
Recettes de fonctionnement	1.799.312.000	100	1.085.585.472	100	1.233.663.274	100	1.028.592.840	100
Contributions foncières	316.400.000	17,60	26.430.000	2,43	13.000.000	1,05	110.000	0,00
Contributions des patentes	633.600.000	35,20	45.800.000	4,21	23.000.000	1,86	1.460.000	0,10
Recettes diverses	"	"	20.000.000	1,84	1.000.000	0,08	"	"
Dotation de régionalisation	377.620.000	21	520.000.000	47,90	631.152.512	51,16	544.812.646	52,90
Dotation de péréquation	454.130.000	25,20	464.000.000	42,74	499.934.000	40,52	443.145.066	43,00
Dotation de l'Etat (F.I.D.E.S.)	"	"	"	"	50.000.000	4,05	18.090.000	1,70
Dotation exceptionnelle d'installation ..	"	"	9.355.472	0,86	15.576.762	1,26	17.865.128	1,73
Formation professionnelle (part employeur)	17.562.000	0,97	"	"	"	"	3.200.000	0,30
Dépenses de fonctionnement	1.799.312.000	100	1.085.585.472	100	1.233.663.274	100	1.028.592.840	100
Frais financiers	"	"	20.000.000	1,84	"	"	10.000.000	0,97
Personnel permanent	28.900.000	1,60	88.600.000	8,16	94.576.762	7,66	69.991.562	6,80
Administration générale	22.050.000	1,22	40.280.000	3,71	78.720.000	6,38	75.419.818	7,33
Interventions :								
- en faveur des besoins sanitaires et sociaux	1.017.000.000	56,52	545.094.000	50,58	571.711.648	46,34	486.038.525	47,25
- en matière agricole	42.000.000	2,34	68.700.000	6,32	104.400.000	8,46	42.850.000	4,16
- en matière économique et socio-économique	391.562.000	21,76	114.000.000	10,50	171.150.000	13,87	127.500.000	12,39
- liées à l'enseignement et aux loisirs ..	69.600.000	3,86	72.420.000	6,67	50.150.000	4,06	61.600.000	5,98
Prélèvement pour investissements	227.000.000	12,61	119.000.000	10,96	154.000.000	12,48	150.192.935	14,60
Dépenses imprévues	1.000.000	0,05	13.491.472	1,24	8.954.864	0,72	5.000.000	0,48
SECTION D'INVESTISSEMENT								
Recettes d'investissement	227.000.000	100	797.910.000	100	1.818.008.222	100	1.037.353.626	100
Fonds propres	227.000.000	100	119.000.000	14,91	154.000.000	8,47	150.192.935	14,27
Subventions	"	"	108.000.000	13,53	531.418.222	29,23	54.252.691	5,22
Emprunts	"	"	570.910.000	71,55	1.132.590.000	62,29	832.908.000	80,29
Dépenses d'investissement	227.000.000	100	797.910.000	100	1.818.008.222	100	1.037.353.626	100
Installation de la région	"	"	42.000.000	5,26	145.000.000	7,97	61.800.000	5,95
Voierie et réseau régionaux	"	"	100.000.000	12,53	707.000.000	38,88	204.000.000	20,05
Équipement scolaire et culturel	"	"	24.000.000	3,00	12.000.000	0,66	"	"
Équipement sanitaire et social	"	"	23.600.000	2,95	50.600.000	2,78	94.150.000	9,46
Transport et communication	"	"	89.000.000	11,15	135.000.000	7,42	79.400.000	7,65
Autres services industriels et commerciaux	50.000.000	22,02	61.320.000	7,68	155.000.000	8,52	30.000.000	2,89
Équipement rural	"	"	"	"	130.000.000	7,15	27.000.000	2,60
Urbanisme	"	"	53.000.000	6,64	15.000.000	0,82	24.000.000	2,31
Autres équipements	177.000.000	77,97	10.500.000	1,31	"	"	9.500.000	0,91
Programme pour le territoire	"	"	"	"	30.000.000	1,65	"	"
Programme pour les communes	"	"	132.200.000	16,56	34.500.000	1,89	197.000.000	18,99
Programme pour les autres établissements publics	"	"	"	"	16.000.000	0,88	"	"
Programme pour d'autres tiers	"	"	247.290.000	30,99	247.904.222	13,63	294.000.000	28,77
Mouvements financiers	"	"	"	"	"	"	"	"
RÉCAPITULATION								
Total général	2.026.312.000	100	1.883.495.472	100	3.051.671.496	100	2.065.946.466	100
Section de fonctionnement	1.799.312.000	88,79	1.085.585.472	57,63	1.233.663.274	40,42	1.028.592.840	49,70
Section d'investissement	227.000.000	11,20	797.910.000	42,36	1.818.008.222	59,57	1.037.353.626	50,20
Transferts Section I à Section II	227.000.000	"	119.000.000	"	154.000.000	"	150.192.935	"
Montant net	1.799.312.000	"	1.764.495.472	"	2.897.671.496	"	1.915.753.531	"

C. - Les budgets des communes.

1. Les budgets des communes de Nouvelle-Calédonie.

Le territoire se caractérise par la juxtaposition d'une commune, Nouméa, comptant plus de 60 000 habitants, soit plus de 40 % de la population du territoire, et de 31 autres communes.

Il convient donc d'examiner à part le budget de Nouméa.

a) le budget de Nouméa.

Ce budget s'élève pour 1986 à 214 millions de francs, soit une augmentation de + 10,61 % par rapport à 1985.

La section de fonctionnement représente 86,21 % des dépenses de la commune ; 67,1 % de la section va aux frais de personnel, 14,8 % à un versement à la section d'investissement, 10,8 % aux frais financiers.

Les recettes de la section sont constituées à 30,41 % par les dotations du fonds intercommunal de péréquation (FIP), à 21,9 % par le produit des impôts et à 19 % par la dotation globale de fonctionnement.

La section d'investissement marque la décroissance des investissements amorcée en 1984.

Les investissements qui demeurent sont consacrés pour l'essentiel aux équipements sportifs prévus pour le déroulement des "Jeux du Pacifique", aux constructions scolaires et aux travaux routiers.

Ils sont alimentés essentiellement par autofinancement et emprunts.

Le taux d'endettement de Nouméa est de 17,95 %.

b) les budgets des autres communes.

Le budget des autres communes du territoire s'élève en 1986 à près de 384 millions de francs.

Les dépenses de fonctionnement représentent 65,1 % du budget des communes, 54 % de ces dépenses allant au personnel, 17 % aux dépenses d'investissement.

Les recettes de fonctionnement des communes sont constituées à 85,9 % par les dotations du FIP et de la DGF.

Les dépenses d'investissement des communes progressent fortement en 1986 (+ 40,6 %).

Elles correspondent essentiellement à des travaux de bâtiment et de génie civil.

Elles sont alimentées comme pour Nouméa par autofinancement et par emprunts.

2. Les budgets des communes de Polynésie.

Le territoire de la Polynésie comporte 48 communes réparties sur une aire égale à la superficie de l'Europe.

Les dépenses de fonctionnement des communes de Polynésie représentent en 1986 plus de 603 millions de francs, dont 56 % vont aux dépenses de personnel et seulement 2,6 % aux frais financiers.

Les communes de Polynésie sont donc globalement peu endettées. Mais, compte tenu de la grande disparité de la fiscalité communale, les possibilités théoriques d'accroissement de l'endettement des communes ne peuvent que s'apprécier au cas par cas.

En tout état de cause, les communes prévoient de façon croissante le recours à l'emprunt qui passe de 52,7 millions de francs en 1985 à 71,98 millions de francs en 1987.

En recettes de fonctionnement, de grandes disparités sont observées en Polynésie : la fiscalité représente en moyenne 16 % de l'ensemble des recettes mais 21 % aux Iles du Vent, alors

qu'aucune rentrée ou presque n'est prévue aux Tuamotu-Gambier, aux Marquises et aux Iles australes.

Les recettes domaniales varient également nettement : 2 % par exemple aux Iles australes et 15 % aux Marquises.

On note enfin que 54 % des recettes de fonctionnement des communes proviennent du FIP et 24 % de la DGF.

Le montant global de ces subventions augmente de 42,2 % par rapport à 1985.

Pour certaines communes, les dotations FIP et DGF constituent la quasi-totalité des ressources communales (par exemple, à Hikuaru, Napuka, Nukutavake et Rangiroa).

Les dépenses d'investissement des communes de Polynésie s'élèvent en 1986 à 295,2 millions de francs. Une part importante de cette somme porte sur les équipements scolaires, les travaux hydrauliques et d'assainissement et l'électrification.

Les recettes d'investissement proviennent pour 44 % des dotations FIP, 24 % des emprunts et 17 % de l'autofinancement.

3. Les comptes des circonscriptions administratives de Wallis et Futuna.

Le territoire ne comporte pas de communes, mais trois circonscriptions administratives (Uvéa, Alo, Sigave) qui y sont assimilées.

Les circonscriptions administratives ne bénéficient ni d'un fonds de péréquation ni d'impôts directs ou indirects mais essentiellement d'une dotation globale de fonctionnement et d'une dotation globale d'équipement.

Les recettes de fonctionnement des trois circonscriptions représentent près de 10 millions de francs.

En dépenses, plus de 40 % des sommes vont aux dépenses de personnel et près de 25 % aux dépenses d'investissement.

Les dépenses d'investissement des trois circonscriptions représentent environ 2,5 millions de francs.

Elles sont consacrées pour l'essentiel à des travaux de génie civil.

D. - Les concours de l'Etat alloués aux communes.

Les concours de l'Etat alloués aux communes des territoires se manifestent sous quatre formes principales :

- la dotation globale de fonctionnement ;
- la dotation globale d'équipement ;
- les dotations du FIDES ;
- l'assistance technique.

La dotation globale de fonctionnement est aujourd'hui régie par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985.

Un décret n° 86-421 du 12 mars 1986 a fixé les modalités de répartition des quote-parts de la dotation globale de fonctionnement entre les communes des territoires.

En 1985, la dotation globale de fonctionnement a été de :

- 115 308 000 francs pour les communes de Nouvelle-Calédonie ;
- 130 309 000 francs pour les communes de Polynésie ;
- 9 691 000 francs pour les circonscriptions administratives de Wallis et Futuna, soit un total de 255 308 000 francs.

Il n'existe pas actuellement de projection disponible pour 1987.

La dotation globale d'équipement est pour sa part régie par la loi n° 85-1352 du 20 décembre 1985.

Un décret n° 86-419 du 12 mars 1986 a précisé l'application du régime dans les territoires. La répartition est différente selon que la commune compte plus ou moins de 20 000 habitants.

En 1986, la dotation globale d'équipement s'est établie comme suit :

- Nouvelle-Calédonie :

. communes de plus de 20 000 habitants (1 commune) :
2 560 431 francs

. autres communes : 3 713 865 francs

- Polynésie :

. communes de plus de 20 000 habitants (2 communes :
Papeete, Faaa) : 992 362 francs (Papeete) + 922 627 francs
(Faaa) ;

. autres communes : 5 165 990 francs

- Wallis et Futuna : 520 314 francs

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires.