

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE 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, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :
Assemblée Nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 9), 298 (tome II), 299 (tome III) et T.A 24.
Sénat : 87 et 88 (annexe n° 7 X 1988-1989).

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| <u>PREMIÈRE PARTIE :</u> | |
| PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER | 7 |
| I. LE BUDGET DU MINISTÈRE DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER : UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE | 8 |
| II. LES INTERVENTIONS DES MINISTÈRES TECHNIQUES . | 18 |
| <u>DEUXIÈME PARTIE :</u> | |
| OBSERVATIONS SUR L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES TERRITOIRES | 21 |
| I. LA NOUVELLE-CALÉDONIE : DIFFICILE RÉCONCILIATION, TRANSITION INSTITUTIONNELLE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE | 21 |
| A. LES ÉTAPES DE LA RÉCONCILIATION ET L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DU TERRITOIRE | 21 |
| B. LE NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL DU TERRITOIRE | 28 |
| II. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : PERSPECTIVES DE "RÉGIO- NALISATION" POUR UN MEILLEUR DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE | 30 |
| A. L'ÉVENTUEL AMÉNAGEMENT DU STATUT D'AUTONOMIE INTERNE | 30 |
| B. UN PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE ET UN CONTRAT DE PLAN | 32 |
| III. WALLIS-ET-FUTUNA : STABILITÉ INSTITUTIONNELLE ET LENTEURS DU DÉSENCLAVEMENT | 33 |
| A. LES PERMANENCES STATUTAIRES | 33 |
| B. LA DIFFICILE POURSUITE DU DÉSENCLAVEMENT ... | 35 |

| | <u>Pages</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| IV. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES : L’AFFIRMATION DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE DANS L’ANTARCTIQUE | 37 |
| A. LA STABILITÉ DE LA SITUATION JURIDIQUE | 37 |
| B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE | 38 |
| V. LES ILES ÉPARSES : LE PROJET D’AMÉNAGEMENT EST TOUJOURS À L’ÉTUDE | 39 |
| <u>TROISIÈME PARTIE :</u> | |
| L’ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES | 43 |
| I. LES BUDGETS DES TERRITOIRES | 43 |
| A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE | 43 |
| B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE | 46 |
| C. WALLIS-ET-FUTUNA | 48 |
| D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES | 50 |
| E. LES ILES ÉPARSES | 50 |
| II. LES BUDGETS DES RÉGIONS DE NOUVELLE-CALÉDONIE⁵² | |
| III. LES BUDGETS DES COMMUNES | 55 |
| A. LES COMMUNES DE NOUVELLE-CALÉDONIE | 55 |
| B. LES COMMUNES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE | 56 |
| C. LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES DE WALLIS- ET-FUTUNA | 57 |

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer offre chaque année à votre commission des Lois l'occasion de présenter quelques observations sur la situation politique et institutionnelle de ces territoires.

Conformément à sa vocation, la commission des Lois s'attache en effet à suivre avec une grande attention l'évolution de ces terres françaises.

Les réflexions qu'elle formule aujourd'hui s'inscrivent dans un contexte particulier, caractérisé par les récents développements de la situation en Nouvelle-Calédonie. Au lendemain du référendum du 6 novembre dernier, il est encore trop tôt pour tirer les enseignements des événements qui se sont déroulés cette année, tant en métropole que dans le territoire, mais il est permis de former des vœux pour que les engagements soient tenus et qu'ainsi la Nouvelle-Calédonie puisse progresser dans la voie de la réconciliation et du développement.

Avant de procéder à l'examen de la situation de chaque territoire, votre commission des Lois s'est efforcée d'analyser avec précision les crédits que le projet de loi de finances pour 1989 entendait réserver aux territoires d'outre-mer. Ces crédits avaient connu une très forte progression en 1987 avant de se stabiliser en 1988 autour du niveau atteint à cette date ; le projet de loi de finances pour 1989 poursuit l'effort consenti en faveur de ces territoires et confirme l'intérêt que tout gouvernement se doit de leur porter.

PREMIÈRE PARTIE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Pour apprécier l'effort financier consenti par l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer, il convient d'ajouter aux crédits figurant dans le projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, les dotations en faveur de ces territoires qui sont inscrites aux budgets des autres ministères.

Depuis 1986, l'outre-mer suscite un intérêt renouvelé. Confié à un secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur et de la décentralisation avant mars 1986, il a fait l'objet à cette date de la création d'un ministère à part entière, assisté d'un secrétariat d'Etat chargé des problèmes du Pacifique Sud. Le premier Gouvernement de M. Michel Rocard a préféré leur substituer un ministre délégué auprès du Premier ministre, exerçant, par délégation de ce dernier, les attributions relatives à l'outre-mer. En juin 1988, le second Gouvernement de M. Rocard a confié à M. Louis Le Penec un ministère à part entière et le décret n° 88-836 du 20 juillet 1988 relatif aux attributions du ministre des départements et territoires d'outre-mer a, en conséquence, transféré au ministre les attributions précédemment dévolues au Premier ministre.

Cette évolution du statut des services ministériels n'est pas seulement symbolique, elle emporte en outre, à chaque nouvelle étape, une progression significative des crédits y afférents.

La suppression du secrétariat d'Etat chargé des problèmes du Pacifique Sud ne doit pas laisser à penser que le nouveau Gouvernement entend négliger cette zone ; le ministre des départements et territoires d'outre-mer a d'ailleurs annoncé, à cet égard, son intention de relancer le Conseil du Pacifique Sud créé en 1985 et de renforcer ses moyens de fonctionnement, au moment où l'image de la France dans le Pacifique Sud s'est notablement améliorée et où l'évolution des relations bilatérales avec les Etats de la région apparaît marquée par l'apaisement.

I. LE BUDGET DU MINISTÈRE DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER : UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE

A. 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, opéré pour la première fois par le projet de loi de finances pour 1981, rend malaisée l'évaluation exacte des crédits destinés aux seuls territoires.

Ces nouvelles règles de présentation emportent des défauts déjà soulignés par votre commission des Lois qui continue également de regretter l'absence d'une comptabilité patrimoniale, absence qui constitue indéniablement une lacune en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, compte tenu des richesses indiscutables que recèlent certains d'entre eux.

Dans ces conditions, il est parfois très délicat d'analyser les crédits alloués à chacun des territoires, notamment en l'absence d'une ventilation précise de certains chapitres ou de certains articles.

Par rapport à l'an dernier, les crédits du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer augmentent globalement de 11,94 %.

Cette progression est loin d'être négligeable ; elle excède largement celle de l'ensemble du budget et traduit sans conteste l'effort que le Gouvernement entend consentir en faveur de l'outre-mer. Il convient toutefois de la replacer dans la perspective de l'évolution récente des crédits consacrés à l'outre-mer pour rappeler la très forte croissance de l'effort budgétaire en 1987 - +25,3 % par rapport à 1986-, après la stagnation constatée en 1985, l'effort modéré de 1984 et la stagnation également constatée en 1983.

Au sein de ces crédits, qui atteignent un total de 1,981 milliard de francs, on relèvera que la progression de la part des dépenses ordinaires inscrites sous les chapitres III et IV n'augmente que de 2,77 %, les dépenses en capital représentant 42,9 % des dépenses totales en 1989, alors qu'en 1988 elles n'atteignaient pas 38 % de ces dépenses.

L'analyse des dépenses en capital proposées pour 1989 met en évidence quatre orientations de ce projet de budget :

- la mise en oeuvre du développement économique de la Nouvelle-Calédonie et de la politique de rééquilibrage du territoire ; à cet effet, le chapitre 68.93, intitulé "actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie", se voit affecter une dotation de 280 millions de francs en autorisations de programme et de 205 millions de francs en crédits de paiement, soit respectivement 124 % et 71 % de plus qu'en 1988, qui alimentera le fonds d'équipement et de promotion pour la Nouvelle-Calédonie institué par la loi référendaire du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ;

- la poursuite de l'application de la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, grâce à un crédit de 207 millions de francs en autorisations de programme réservé au sein de la dotation du F.I.D.O.M. qui s'élèvera, pour 1989, à 405 millions de francs en autorisations de programme ; ces crédits sont principalement destinés à contribuer à la réalisation de grands projets d'infrastructures aux Antilles, en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la poursuite de l'opération intégrée de développement de la Réunion et au financement des actions prévues par la convention signée entre l'Etat et la collectivité territoriale de Mayotte ;

- le renforcement du service militaire adapté (S.M.A), dont les moyens progressent de 31,61 millions de francs, en raison du rôle important qu'il joue tant en matière de formation professionnelle et de promotion sociale des jeunes appelés qu'en termes de participation au développement local des collectivités d'outre-mer ; au titre des mesures nouvelles, le S.M.A sera par exemple instauré en Polynésie française grâce à un crédit nouveau de 15,86 millions de francs ;

- l'encouragement au développement de la Polynésie française qui passe par la signature prochaine d'un contrat de plan et les dotations spéciales y afférentes, par l'accroissement de 30 % de la contribution du F.I.D.E.S. et par l'institution d'une dotation spécifique pour l'habitat social à hauteur de 15 millions de francs en autorisations de programme et de 6 millions de francs en crédits de paiement.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'ensemble des dépenses réparties entre les différents chapitres ; cette présentation permet en outre de faire valoir l'effort de l'Etat en matière d'investissements, même si celui-ci reste cette année encore tourné pour une grande part vers la Nouvelle-Calédonie.

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

| Dépenses ordinaires | Crédits votés pour 1988 | Crédits demandés pour 1989 | | |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------|---------------|
| | | Services votés | Mesures nouvelles | Total |
| TITRE III - MOYENS DES SERVICES | | | | |
| 1 ^{re} partie. - Personnel - Rémunérations d'activité | 429 988 639 | 436 162 297 | + 14 307 318 | 450 469 615 |
| 3 ^e partie. - Personnel en activité et en retraite | | | | |
| Charges sociales | 18 766 311 | 18 937 886 | + 1 113 422 | 20 051 308 |
| 4 ^e partie. - Matériel et fonctionnement des services | 161 843 647 | 161 843 647 | + 14 856 549 | 176 700 196 |
| | 4 732 548 | 4 732 548 | - | 4 732 548 |
| 6 ^e partie. - Subventions de fonctionnement | 2 836 088 | 2 836 088 | - | 2 836 088 |
| 7 ^e partie. - Dépenses diverses | 618 167 233 | 624 512 466 | + 30 277 289 | 654 789 755 |
| Totaux pour le titre III | | | | |
| TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES | | | | |
| 1 ^{ère} partie. - Interventions politiques et administratives | 296 339 541 | 296 339 541 | - 5 694 083 | 290 645 458 |
| 4 ^e partie. - Action économique. - Encouragements et interventions | 23 340 363 | 23 340 363 | + 952 407 | 24 292 770 |
| | 163 141 211 | 163 141 211 | - 1 181 019 | 161 960 192 |
| 6 ^e partie. - Action sociale - Assistance et solidarité | 482 821 115 | 482 821 115 | - 5 922 695 | 476 898 420 |
| Totaux pour le titre IV | 1 100 988 348 | 1 107 333 581 | + 24 354 594 | 1 130 688 175 |
| Totaux pour les dépenses ordinaires | | | | |

| Dépenses en capital | Autorisations de programme | | Crédits de paiement | | | |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|-------------------|---------------|
| | Votés pour 1988 | Demandées pour 1989 | Votés pour 1988 | Demandés pour 1989 | | |
| | | | | Services votés | Mesures nouvelles | Total |
| TITRE V. - INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT | | | | | | |
| 7 ^e partie. - Equipements administratifs et divers | 10 500 000 | 1 1785 000 | 13 940 000 | " | 9 427 000 | 9 427 000 |
| 8 ^e partie. - Investissements hors de la métropole | 50 000 000 | 56 000 000 | 48 390 000 | 15 000 000 | 33 600 000 | 48 600 000 |
| Totaux pour le titre V | 60 500 000 | 67 785 000 | 62 330 000 | 15 000 000 | 43 027 000 | 58 027 000 |
| TITRE VI. - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT | | | | | | |
| 7 ^e partie. - Equipements administratifs et divers | 12 000 000 | 12 000 000 | 12 000 000 | " | 12 000 000 | 12 000 000 |
| 8 ^e partie. - Investissements hors de la métropole | 889 970 000 | 1 073 830 000 | 598 160 000 | 255 063 000 | 524 522 000 | 779 585 000 |
| Totaux pour le titre VI | 901 970 000 | 1 085 830 000 | 610 160 000 | 255 063 000 | 536 522 000 | 791 585 000 |
| Totaux pour les dépenses en capital | 962 470 000 | 1 153 615 000 | 672 490 000 | 270 063 000 | 579 549 000 | 849 612 000 |
| Totaux généraux | 962 470 000 | 1 153 615 000 | 1 773 478 348 | 1 377 396 581 | 602 903 594 | 7 981 300 175 |

B. Par action, les crédits pour 1989 du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux seuls territoires d'outre-mer sont les suivants :

| Actions | Crédits votés de 1988 | Crédits demandés de 1989 | | % 1989/1988 |
|------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|------------|----------------|
| | | en francs | en % | |
| 03 - Services extérieurs dans les TOM | 123 845 481 | 124 434 856 | 15,1 | + 0,48 |
| 08 - Collectivités locales des TOM | 205 181 393 (1) | 201 602 026 (1) | 24,4 | - 1,77 |
| 09 - Action sociale et culturelle dans les TOM | 74 779 532 | 90 553 399 | 11,0 | + 21,1 |
| 10 - Action économique dans les TOM | 234 252 548 | 364 094 548 | 44,1 | + 55,43 |
| 11 - Recherche dans les TOM | 43 992 746 | 45 336 335 | 5,4 | + 3,05 |
| TOTAL | 682 051 700 | 826 021 164 | 100 | + 21,11 |

(1) y compris un chapitre 57.91 (50) destiné à l'équipement administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon, doté de 320 000 francs en 1988 et de 427 000 en 1989.

Mis à part les crédits d'administration centrale qui ne sont pas individualisés, les crédits consacrés aux seuls territoires d'outre-mer et inscrits au budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer s'élèvent donc à 826,021 millions de francs, soit une progression supérieure à 21 % par rapport à 1988.

Cette évolution emporte également une modification de la structure interne de répartition entre les différentes actions des crédits affectés aux territoires d'outre-mer.

o Les crédits consacrés aux moyens des services extérieurs de l'Etat progressent très légèrement par rapport à 1988, mais leur part relative régresse de 18,2 % cette année à 15,1 % en 1989.

Les principaux postes de cette action restent les rémunérations d'activité des personnels en service dans les TOM, soit 19,5 millions de francs pour les personnels d'autorité, 7,9 millions de francs pour les personnels en Polynésie française, 2,3 millions de francs pour les personnels à Wallis-et-Futuna et 37,9 millions de francs pour les personnels de statut local ; s'y ajoutent les frais de matériel et de fonctionnement des services, soit 24,2 millions de francs.

L'analyse des mesures nouvelles fait apparaître une progression inférieure à 600 000 francs qui masque en réalité 4,7 millions de francs de mesures nouvelles destinées à financer les augmentations prévisibles des rémunérations en vacations (1 million de francs) et l'ajustement à la situation réelle des personnels en Polynésie française (2,5 millions de francs) ainsi qu'à améliorer les moyens généraux des services (1,7 million de francs).

Au nombre des emplois nouveaux, la commission des Lois a tout particulièrement relevé la création d'un emploi de préfet délégué auprès du haut-commissaire de la République en Nouvelle Calédonie, chargé du développement économique du territoire ; elle s'est en revanche interrogée sur les motifs de la suppression du poste de secrétaire général des Terres australes et antarctiques françaises.

Au titre des investissements financés par l'Etat figure enfin un crédit de 4,5 millions de francs destiné à améliorer la conservation du patrimoine de l'Etat dans les TOM ; on relèvera que le montant de ce crédit est plus que réduit de moitié par rapport à l'an dernier.

o Les crédits de l'action "collectivités locales des TOM" correspondent à deux dotations :

- les subventions aux budgets des territoires ;
- la rémunération des fonctionnaires de l'Etat mis à disposition des services territoriaux.

La quasi-totalité des crédits, soit 201,6 millions de francs inscrits au titre IV, est consacrée aux subventions aux budgets locaux.

Après la progression de 33,1 % enregistrée l'an dernier, ces crédits subissent une réduction de 1,7 %. Sont touchées par cette évolution la dotation destinée aux terres australes et antarctiques, qui régresse de 0,82 million de francs sur un montant total de près de 81

millions de francs, et la dotation en faveur des Iles Eparses, qui avait progressé de 37,6 % en 1988, tandis que les subventions versées aux territoires de Wallis-et-Futuna et de Nouvelle Calédonie restent stationnaires.

Comme l'an dernier, 50 millions de francs sont affectés au soutien de la fiscalité de la société Le Nickel, en application du protocole conclu le 29 juin 1984 entre l'Etat et le territoire de Nouvelle-Calédonie ; comme l'an dernier également, la subvention versée à l'agence de développement rural et d'aménagement foncier de Nouvelle-Calédonie reste fixée à 2,744 millions de francs ; quant à la subvention accordée à la compagnie de transport Air Calédonie International, elle est reconduite à son niveau de 1987 et 1988, soit 2,1 millions de francs.

On observera par ailleurs que la dotation destinée à couvrir la rémunération des fonctionnaires de l'Etat affectés dans les services territoriaux régresse de 51,2 millions de francs à 48,4 millions de francs, soit une baisse de 5,5 %, en raison d'une redistribution des crédits consécutive à la création du secrétariat permanent du Conseil du Pacifique Sud.

Enfin, comme l'an dernier, on s'interrogera sur l'inscription au titre V, chapitre 57.91 (50), d'une somme de 427 000 francs, contre 320 000 francs en 1988, destinée à financer l'équipement administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette somme devrait logiquement figurer dans l'action 04 qui regroupe les interventions en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer.

o Les crédits destinés à financer l'action sociale et culturelle dans les TOM, qui avaient été multipliés par 12 en 1987, se sont stabilisés en 1988 autour de 11 % des dépenses consacrées aux territoires d'outre-mer ; cette année, ils enregistrent une hausse de 21 %, soit un montant total de 90,5 millions de francs, qui résulte, pour l'essentiel, de la création d'une unité du service militaire adapté en Polynésie française.

Cette création doit être saluée ; elle fait suite aux résultats positifs enregistrés en Nouvelle-Calédonie et à l'étude engagée l'an dernier sur l'extension du service militaire adapté en Polynésie pour laquelle un crédit d'un million de francs avait été inscrit dans la loi de finances pour 1988.

o Les crédits affectés à l'action économique ont progressé de 66 % en 1987 en raison de l'abondement exceptionnel du chapitre 68-93 intitulé "actions diverses pour le développement de la Nouvelle

Calédonie", notamment destiné à alimenter le fonds exceptionnel d'aide et de développement pour la Nouvelle Calédonie créé par la loi du 17 juillet 1986.

La dotation de ce chapitre 68-93, qui s'est stabilisée en 1988 autour de 120 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement, est dotée pour 1989, de 280 millions de francs en autorisations de programme et de 205 millions de francs en crédits de paiement afin de financer les mesures d'ordre économique, social et culturel qui accompagnent la mise en oeuvre de la loi référendaire du 9 novembre 1988.

En raison de cette évolution, l'ensemble des crédits affectés à l'action économique progresse de 55,4 %, mais la dotation versée à l'agence de développement de la culture canaque, instituée par l'article 93 de la loi référendaire en remplacement de l'office calédonien des cultures créé par l'article 5 de la loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 portant statut de la Nouvelle-Calédonie, reste par exemple fixée à 4,73 millions de francs.

Le titre VI, qui retrace les subventions versées par le FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social), montre une évolution favorable des crédits de la section générale, qui passent de 120 millions de francs à 139,4 millions de francs en autorisations de programme, soit 16,2 % d'augmentation, et de 82,29 millions de francs à 126,49 millions de francs en crédits de paiement, soit une progression de 53,7 % ; les crédits de la section des territoires progressent beaucoup moins favorablement, dans la mesure où le niveau des autorisations de programme ne varie pas par rapport à 1988 et reste fixé à 27,87 millions de francs, tandis que les crédits de paiement passent de 27,23 millions de francs à 27,872 millions de francs.

L'examen de la gestion du FIDES en 1988 doit apporter quelques nuances à ces évolutions.

En 1988, la section générale du FIDES a été initialement dotée de 120 millions de francs en autorisations de programme et la section territoriale de 27,81 millions de francs.

Un transfert de 5 millions de francs en provenance du ministère de la Recherche a été effectué pour assurer la contribution de ce ministère à la construction de la piste d'atterrissage en Terre Adélie, tandis que la section générale a bénéficié d'un réabondement de 817,977 millions de francs provenant de diverses opérations de régularisation.

La situation par section est aujourd'hui la suivante :

| | |
|-------------------------------------------------|-----------------------|
| 1. <u>Section générale</u> | |
| Loi de Finances initiale | 120 000 000,00 |
| Reports de 1987 | 14 518 934,64 |
| Crédits à réaffecter | 817 977,92 |
| Abondement à partir du chapitre 68.93 | 100 000 000,00 |
| Transfert du ministère de la Recherche | 5 000 000,00 |
| TOTAL | 240 336 912,56 |
| Dotations attribuées | 240.270 345,00 |
| - programmes annuels | 175 270 345,00 |
| - Fonds exceptionnel d'aide et de développement | 65 000 000,00 |
| 2. <u>Section territoriale</u> | |
| Lois de Finances initiale | 27 870 000,00 |
| Reliquat de 1987 | 997,53 |
| TOTAL | 27 870 997,53 |
| Dotations attribuées | 26 010 050,00 |

En 1988, les principales opérations financées par le FIDES ont concerné :

- en Nouvelle Calédonie, outre les crédits du fonds exceptionnel d'aide et de développement, le programme d'équipement des communes à hauteur de 20 millions de francs, l'agence de développement rural et d'aménagement foncier pour 13,3 millions de francs répartis entre cinq chapitres respectivement consacrés aux fruits, au café, à la pêche, au cerf et aux actions économiques, et le programme de développement de la commune de Poindimié (6,38 millions de francs) ;

- en Polynésie française, le programme de résorption de l'habitat insalubre à hauteur de 35 millions de francs, le programme d'équipement des communes pour 17 millions de francs, la dotation du

fonds d'aide au développement de la Polynésie française pour 13,3 millions de francs, les installations de traitement des déchets urbains à hauteur de 5,5 millions de francs, le programme de construction de citernes pour 3,8 millions de francs, la promotion du tourisme pour 3 millions de francs, la couverture télévisuelle des archipels pour 2,5 millions de francs et le développement de la pêche pour 1 million de francs ;

- à Wallis-et-Futuna, le programme d'adduction d'eau potable de Futuna pour 4,29 millions de francs, l'électrification de Wallis et Futuna pour respectivement 2,2 et 3,22 millions de francs ;

- dans le territoire des terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.), les premiers travaux de construction de la piste d'atterrissage en Terre Adélie pour 10,5 millions de francs et l'équipement du territoire à hauteur de 3,6 millions de francs ;

- dans les îles françaises de l'Océan Indien, des travaux d'infrastructure et d'acquisition de biens d'équipement pour un montant total de 2,5 millions de francs.

Le tableau qui figure ci-contre retrace, territoire par territoire, l'évolution de la répartition des crédits de la section générale et de la section territoire du FIDES.

Pour 1989, les perspectives du fonds s'établissent comme suit :

- la part de la dotation de la section générale du FIDES affectée aux TOM est destinée à permettre la poursuite des actions entreprises en matière de développement de la production, des équipements, de la recherche et de la culture ;

- la section territoriale devrait permettre de reconduire les enveloppes accordées en 1988 à chacun des territoires, soit 10 millions de francs pour la Nouvelle Calédonie, 11 millions de francs pour la Polynésie française et 5 millions de francs pour Wallis-et-Futuna.

o Les crédits consacrés à la recherche dans les TOM augmentent de 3 % par rapport à l'an dernier, soit une progression moins importante que celle qui a été constatée en 1988 où l'augmentation atteignait 6,4 % par rapport à 1987.

REPARTITION DES CREDITS DU FIDES CONSACRES AUX T.O.M.

| NATURE DES CRÉDITS | 1986 | 1987 | 1988 |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| I. SECTION GÉNÉRALE | | | |
| . Loi de Finances Chap. 68.90 | 109 964 000 (1) | 130 860 000 | 120 000 000 |
| Chap. 68.93 (2) | 153 319 250 | 133 010 317 | 100 000 000 |
| TOTAL | 263 283 250 | 263 870 317 (3) | 220 000 000 |
| . Répartition | | | |
| . Nouvelle-Calédonie | 176 708 120 | 163 244 600 | 110 519 500 |
| . Polynésie française | 45 204 515 | 53 047 500 | 91 646 345 |
| . Wallis et Futuna | 38 000 000 | 31 733 000 | 12 232 500 |
| . T.A.A.F. | 7 000 000 | 3 003 000 | 14 058 000 (7) |
| . Iles françaises de l'Océan indien | 1 000 000 | 870 000 | 2 400 000 |
| . Opérations communes | 4 310 000 | 6 798 500 | 4 814 000 |
| . Coopération régionale | | | 4 500 000 |
| TOTAL (4) | 272 222 635 | 258 698 600 | 240 270 345 |
| II. SECTION DES TERRITOIRES | | (5) | |
| . Loi de finances Chap. 68.92 | 27 873 000 | 24 862 000 | 27 870 000 |
| . Répartition | | | |
| . Nouvelle-Calédonie | 19 010 000 | 10 436 360 | 10 010 000 |
| . Polynésie française | 11 000 000 | 11 534 215 | 11 000 000 |
| . Wallis et Futuna | 4 999 995 | 5 487 790 | 5 000 050 |
| TOTAL | 26 009 995 | 26 458 365 (6) | 26 010 050 |

- (1) Après une régularisation de 17 millions de francs par voie législative et une nouvelle dotation de 8,75 millions de francs en fin d'année.
- (2) Reliquat du chapitre versé au FIDES après affectation des crédits nécessaires aux autres actions financées sur ce chapitre.
- (3) Après un complément de 19,650 millions de francs sur le chapitre 68-90 et une annulation de 989 683 F sur le chapitre 68-93 par la loi de finances rectificative, 14,47 millions de francs ont été reportés sur 1988.
- (4) Les dépassements de crédits répartis par rapport aux crédits attribués s'expliquent par des annulations en cours d'exercice, les crédits correspondants étant remis à la disposition du comité directeur pour une nouvelle répartition.
- (5) Après deux annulations pour un total de 3,008 millions de francs
- (6) Répartition des reliquats des années précédentes. Toutefois, cette répartition a dû être rédigée par rapport aux chiffres annoncés en juillet 1987 en raison des annulations visées au renvoi (5) précédent.
- (7) Dont 5 millions de francs résultant d'un transfert de crédits du ministère de la recherche.

Après une progression supérieure à 32 % en 1988, les crédits consacrés à la recherche dans les T.A.A.F., progressent seulement de 500 000 francs et atteignent, pour 1989, 19 millions de francs.

Comme les années précédentes, votre commission des Lois tient à mettre l'accent sur l'importance du volet "recherche" et à souligner que la recherche est destinée à jouer un rôle fondamental dans la définition des perspectives du développement économique de l'outre-mer. Il importe en effet que ces territoires établissent les formes d'un développement adapté afin de réduire leur dépendance économique à l'égard de la métropole. C'est en ce sens qu'il convient notamment de favoriser l'exploitation de productions à forte valeur ajoutée.

II. LES INTERVENTIONS DES MINISTÈRES TECHNIQUES

L'effort budgétaire en faveur de l'outre-mer comprend, outre les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer, les crédits alloués à ces territoires par les ministères techniques intervenant outre-mer.

En application de l'article 85 de la loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 portant loi de finances pour 1968, le Gouvernement présente en annexe du projet de loi de finances un état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux territoires d'outre-mer.

Le montant total de l'effort budgétaire et financier en faveur des territoires d'outre-mer s'élève cette année à 6.610,538 millions de francs, soit une augmentation de 2,37 % par rapport à l'an dernier.

Comme chaque année, on relèvera le montant des crédits affectés à ces territoires par le ministère de l'éducation nationale (1.691,069 millions de francs) et l'importance des dépenses militaires (2.489,523 millions de francs).

Pour 1989, cet état est le suivant :

Effort total budgétaire et financier en faveur des Territoires d'outre-mer

RECAPITULATION GENERALE

(en millions F)

| | 1988 | | | Prévisions 1989 | | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------|----------------------|----------------------|------------------|----------------------|
| | Gestion des services | Credits affectés | Total | Gestion des services | Credits affectés | Total |
| I. Dépenses civiles | | | | | | |
| Agriculture et forêt | . | 23 616 | 23 616 | . | 25 104 | 25 104 |
| Anciens combattants | 556 | 94 549 | 95 105 | 568 | 93 142 | 93 710 |
| Culture et communication | . | 2 504 | 2 504 | . | 2 642 | 2 642 |
| Départements et territoires d'outre-mer | 70 363 | 669 696 | 740 059 | 64 197 | 794 906 | 859 103 |
| Economie, finances et budget I Charges communes | . | 512 300 | 512 300 | . | 518 000 | 518 000 |
| Economie, finances et budget II Services financiers | . | 101 004 | 101 004 | . | 103 736 | 103 736 |
| Education nationale I. Enseignement scolaire | 6 719 | 1 778 143 | 1 784 862 | 5 844 | 1 639 467 | 1 646 311 |
| Education nationale II. Enseignement supérieur | . | 13 013 | 13 013 | . | 33 352 | 33 352 |
| Education nationale III. Jeunesse et sports | . | 11 409 | 11 409 | . | 11 406 | 11 406 |
| Equipement et logement. I. Urbanisme, logement et services communs | . | 5 227 | 5 227 | . | 18 408 | 18 408 |
| Equipement et logement. II. Routes | . | 5 076 | 5 076 | . | 49 500 | 49 500 |
| Industrie et aménagement du territoire III Commerce et artisanat | . | 150 | 150 | . | 260 | 260 |
| Intérieur | 24 630 | 176 321 | 201 011 | 21 520 | 170 757 | 192 277 |
| Justice | . | 56 078 | 56 078 | . | 60 053 | 60 053 |
| Recherche et technologie | . | 139 277 | 139 277 | . | 149 642 | 149 642 |
| Services du Premier ministre V. Environnement | . | 1 522 | 1 522 | . | 2 637 | 2 637 |
| Solidarité, santé et protection sociale | . | 134 147 | 134 147 | . | 161 715 | 161 715 |
| Transports terrestres | . | 27 | 27 | . | 200 | 200 |
| Transports et mer. II. Aviation civile | 3 744 | 110 488 | 114 232 | 3 812 | 115 457 | 119 269 |
| Transports et mer. III. Meteorologie | 1 018 | 52 448 | 53 464 | 1 036 | 53 649 | 54 685 |
| Transports et mer. IV. Mer | 191 | 6 287 | 6 478 | 191 | 6 265 | 6 456 |
| Travail, emploi et formation professionnelle | . | 2 148 | 2 148 | . | 149 | 149 |
| Navigation aérienne | . | 8 737 | 8 737 | . | 12 400 | 12 400 |
| Total (I) | 107 281 | 3 904 163 | 4 011 444 | 98 168 | 4 022 847 | 4 121 015 |
| II. Dépenses militaires | | | | | | |
| Départements et territoires d'outre-mer | . | 19 622 | 19 622 | . | 35 598 | 35 598 |
| Defense. Section commune | . | 265 801 | 265 801 | . | 274 469 | 274 469 |
| Defense. Section air | . | 135 448 | 135 448 | . | 132 938 | 132 938 |
| Defense. Section forces terrestres | 34 510 | 738 227 | 772 737 | 34 800 | 743 228 | 778 028 |
| Defense. Section marine | . | 957 355 | 957 355 | . | 979 518 | 979 518 |
| Defense. Section gendarmerie | . | 281 055 | 281 055 | . | 288 972 | 288 972 |
| Total (II) | 34 510 | 2 387 308 | 2 421 818 | 34 800 | 2 454 723 | 2 489 523 |
| Total général | 141 791 | 6 301 471 | (1) 6 443 262 | 132 968 | 6 477 570 | (2) 6 610 538 |

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement: 383,260 MF.

(2) Non compris la dotation globale de fonctionnement: 433,004 MF.

DEUXIÈME PARTIE

OBSERVATIONS SUR L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES TERRITOIRES

Comme chaque année, votre commission des Lois s'est attachée à examiner les grandes lignes de l'évolution de la situation récente. En raison des événements survenus en Nouvelle-Calédonie pendant l'année, elle a estimé nécessaire de consacrer à ce territoire un examen encore plus attentif que les années précédentes.

I. LA NOUVELLE-CALÉDONIE : DIFFICILE RÉCONCILIATION, TRANSITION INSTITUTIONNELLE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

A. LES ÉTAPES DE LA RÉCONCILIATION ET L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DU TERRITOIRE

o Au lendemain du scrutin d'autodétermination du 13 septembre 1987, prévu par l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986, que j'ai eu l'honneur de rapporter au nom de votre commission des Lois, et organisé par la loi n° 87-369 du 5 juin 1987, le Parlement a adopté un nouveau statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie qui figure dans la loi n° 88-22 du 22 janvier 1988 que j'ai également eu l'honneur de rapporter devant le Sénat.

Le statut du 22 janvier 1988 est organisé autour de deux principes, l'autonomie et la régionalisation ; il met en place les conditions d'une autonomie de gestion du territoire, en même temps qu'il assure une décentralisation des compétences au sein du territoire au bénéfice des quatre nouvelles régions qu'il institue.

La mise en oeuvre du principe d'autonomie se traduit par l'affirmation, à l'article 5, de la compétence de droit commun du territoire et par la dévolution de l'exécutif territorial non plus au

représentant de l'Etat mais à un conseil exécutif élu. Composé de dix membres, ce conseil est une instance collégiale qui comprend, outre le président désigné en son sein par le congrès du territoire qui est formé de la réunion de quatre conseils de région, les quatre présidents des conseils de région et cinq conseillers élus par le congrès. L'exercice de l'autonomie repose sur l'affirmation, à l'article 40, d'un principe consensuel qui lie le bon fonctionnement institutionnel, et surtout la capacité de prendre les décisions les plus importantes, à la réunion d'une majorité des deux tiers au sein du conseil exécutif. En cas de blocage des institutions, le haut-commissaire dispose de certains pouvoirs d'arbitrage susceptibles de garantir un fonctionnement régulier des pouvoirs publics dans le territoire ; en cas de nécessité, il peut même se substituer au conseil exécutif et arrêter les décisions à ses lieu et place.

La mise en oeuvre du principe de régionalisation des compétences repose sur un découpage territorial en quatre régions nouvelles, selon une logique Est-Ouest-Sud-Loyauté ; ces régions reçoivent une compétence générale en ce qui concerne leur propre développement économique, social et culturel. Administrées par des conseils élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, elles sont dotées de ressources propres destinées à leur permettre d'exercer leurs compétences.

En outre, le statut revalorise le rôle de la coutume en organisant une représentation des aires culturelles qu'il reconnaît au sein d'une assemblée coutumière, en assurant la promotion des cultures calédoniennes et en associant la coutume au développement local, notamment en incitant les tribus à signer des conventions avec les régions, le territoire et éventuellement l'Etat.

Cette loi du 22 janvier 1988 prévoit en outre que des élections aux conseils de région et au congrès du territoire doivent être organisées dans un délai d'un an à compter de sa publication.

Ce statut, dont la mise en oeuvre supposait un certain consensus entre les communautés, a très rapidement été dénoncé par les mouvements indépendantistes qui y ont vu une réduction des compétences des régions et, résultant du découpage régional, un affaiblissement de leur représentation. La décision du Gouvernement de faire coïncider les élections régionales avec l'élection présidentielle a suscité une violente opposition des milieux indépendantistes. Des troubles répétés ont finalement emporté la mort de quatre gendarmes à Fayaoué et la prise d'otages d'Ouvéa dont il n'est pas besoin de rappeler ici ni les détails ni l'issue, tant ces événements sont encore présents dans toutes les mémoires.

Le scrutin du 24 avril, marqué par quelques incidents et 43,6 % d'abstentions, a donné une large majorité au RPCR de M. Jacques Lafleur qui, dès le lendemain, a emporté 35 des 48 sièges du

ÉLECTIONS RÉGIONALES DU 24 AVRIL 1988

| | SUD | | EST | | OUEST | | ILES EPARSEES | | TOTAL | |
|-------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|--------------|
| | | % | | % | | % | | % | | % |
| Inscrits | 41 877 | | 13 002 | | 22 234 | | 11 816 | | 88 929 | |
| Votants | 32 942 | 78,6 | 3 139 | 24,1 | 11,938 | 53,7 | 2 119 | 17,9 | 50 138 | 43,62 |
| Exprimés | 31 821 | 96,6 | 3 072 | 97,8 | 11 454 | 95,9 | 2 102 | 99,2 | 48 449 | 96,6 |
| Répartition des sièges | | | | | | | | | | |
| R.P.C.R. | 13 | 61,7 | 7 | 72,1 | 8 | 63,6 | 7 | 98,9 | 35 | |
| F.N. | 5 | 23 | - | 8,8 | 3 | 28,6 | - | 1,1 | 8 | |
| U.P.C. (1) | - | 0,2 | 2 | 19,1 | - | 7,8 | - | | 2 | |
| F.C. (2) | 2 | 9,1 | - | - | - | - | - | - | 2 | |
| Entente (3) | 1 | 6 | - | - | - | - | - | - | 1 | |
| TOTAL | 21 | 100 | 9 | 100 | 11 | 100 | 7 | 100 | 48 | |

(1) U.P.C. : Union pour construire ; liste dissidente du FLNKS qui avait appelé au boycote

(2) F.C. : Front Calédonien (divers droite)

(3) Entente : Liste d'entente de divers droite

conseil exécutif présidé par notre collègue M. Dick Ukeiwé. Le taux de participation constaté à cette occasion est proche de celui enregistré lors de la consultation du 13 septembre 1987 (56,3 % contre 59,1 %), alors que pour ces deux scrutins le F.L.N.K.S. avait donné des consignes de "boycott passif".

L'émergence d'institutions monocolores a achevé de détourner du statut Pons les indépendantistes encore hésitants.

o Dès son arrivée au pouvoir, le nouveau Gouvernement de M. Michel Rocard s'est efforcé de renouer le dialogue avec l'ensemble des communautés calédoniennes, alors que depuis plusieurs semaines, voire plusieurs mois, les indépendantistes semblaient se refuser à toute discussion avec les représentants du Gouvernement de M. Jacques Chirac.

Le Premier ministre a tout d'abord dépêché dans le territoire une mission "composée de personnalités représentant un large éventail d'opinions et de courants de pensée" et chargée de "rechercher les conditions d'un rétablissement du dialogue" entre les différentes communautés.

Grâce au travail très concret qu'a effectué cette mission, un accord a pu être conclu le 26 juin dernier entre la délégation du R.P.C.R., conduite par M. Jacques Lafleur, et la délégation du F.L.N.K.S., conduite par M. Jean-Marie Tjibaou, réunies à Matignon à l'initiative du Premier ministre.

Cet accord comporte une déclaration commune et une annexe ratifiées par les parties et une seconde annexe regroupant les propositions du Premier ministre qui devaient être soumises à l'approbation des instances respectives des parties.

La déclaration commune s'ouvre sur la reconnaissance par les deux délégations de "l'impérieuse nécessité de contribuer à établir la paix civile pour créer les conditions dans lesquelles les populations pourront choisir, librement et assurées de leur avenir, la maîtrise de leur destin". Si les avis divergent sur le contenu de ce destin -affirmation de la souveraineté et de l'indépendance pour les uns, maintien dans le cadre des institutions de la République française pour les autres-, les deux parties sont toutefois d'accord pour que l'Etat reprenne l'autorité administrative sur le territoire pendant un an afin d'y rétablir la paix civile et d'y promouvoir un développement économique rééquilibré selon des modalités fixées par l'annexe 1.

Il est en outre prévu par l'annexe 2 qu'un nouveau statut du territoire doit être élaboré et soumis à la ratification de l'ensemble du peuple français dans les conditions fixées à l'article 11 de la Constitution ; enfin, un nouveau scrutin d'autodétermination des populations intéressées du territoire doit être organisé en 1998.

La loi n° 88-808 du 12 juillet 1988 relative à l'administration de la Nouvelle-Calédonie a mis en oeuvre la première partie de cet accord en confiant au haut-commissaire, pour une durée maximale d'un an, les attributions dévolues par le statut Pons au conseil exécutif du territoire et à son président. Pour l'exercice de ses fonctions, le haut-commissaire est assisté par un comité consultatif de huit membres représentant les principales familles politiques du territoire. Désigné par un décret du 28 juillet 1988, ce comité consultatif est composé de MM. Jean-Pierre Aïfa (centriste proche du F.L.N.K.S.), Chenepa Boewe (F.L.N.K.S.), Jacques Lafleur (R.P.C.R.), Jean Lèques (R.P.C.R.), Maurice Nenou-Pwataho (R.P.C.R.), Jean-Marie Tjibaou (F.L.N.K.S.) Dick Ukeiwé (R.P.C.R.) et Louis-Kotra Uregei (F.L.N.K.S.); il donne son avis sur tous les projets de lois et décrets relatifs au territoire ainsi qu'en matière budgétaire et foncière.

En outre, depuis le 29 juin, l'Etat est représenté dans le territoire par le haut-commissaire, M. Bernard Grasset, qui est assisté d'un préfet délégué chargé de la mise en oeuvre du volet économique des accords de Matignon.

La seconde étape de la mise en oeuvre institutionnelle de l'accord de Matignon a été marquée par l'élaboration d'un nouveau statut du territoire destiné à fixer les institutions pour dix ans, jusqu'au prochain scrutin d'autodétermination. La mise au point de ce texte a requis un long été de travail qui a vu le président du F.L.N.K.S., M. Jean-Marie Tjibaou, s'efforcer de vaincre les très vives réticences, voire résistances, de certains courants de son mouvement. Alors que le R.P.C.R. ratifiait officiellement l'accord dès le 23 juillet, le F.L.N.K.S., après avoir reporté sa décision à plusieurs reprises et formulé de nouvelles exigences, notamment sur le champ de l'amnistie et la composition du corps électoral en 1998, acceptait finalement de ratifier l'accord Oudinot du 20 août qui comportait l'exposé des motifs du projet de loi référendaire et l'essentiel des dispositions du nouveau statut du territoire.

Définitivement mis au point à la fin du mois de septembre, le projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 a été publié au Journal officiel du 6 octobre et adopté par référendum le 6 novembre dernier avant d'être promulgué au Journal officiel du 10 novembre sous la référence 88-1028.

Les résultats du scrutin du 6 novembre s'établissent comme suit :

| | Résultats globaux | | Nouvelle-Calédonie | |
|----------------------|-------------------|-------|--------------------|-------|
| | | % | | % |
| - Inscrits | 38 025 823 | | 89 373 | |
| - Votants | 14 028 705 | 36,89 | 55 784 | 62,42 |
| - Suffrages exprimés | 12 371 046 | 88,18 | 51 347 | 7,96 |
| - Oui | 9 896 498 | 79,99 | 29 285 | 57,03 |
| - Non | 2 474 548 | 20,01 | 22 062 | 42,97 |

La faiblesse du taux de participation -moins de 37 % de votants- ne constitue pas un désaveu des accords de Matignon et d'Oudinot, d'autant que, mis à part le RPR qui avait recommandé l'abstention, toutes les formations politiques parlementaires avaient appelé à un vote positif ; elle traduit bien plutôt une certaine lassitude d'un électorat qui a en outre le sentiment de ne pas suffisamment connaître les tenants et les aboutissants du problème calédonien.

Plus préoccupant en revanche est le constat que le "non" l'a emporté dans six des trente-deux communes de Nouvelle-Calédonie, notamment à Nouméa où seuls 36,29 % des suffrages exprimés vont au oui. Cette cassure apparente de l'électorat européen démontre clairement que le chemin de la réconciliation entre les communautés reste semé d'embûches.

o La loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 adoptée à l'issue de ce scrutin comporte plusieurs volets :

- elle prévoit qu'une consultation des populations intéressées du territoire sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie sera organisée entre le 1er mars et le 31 décembre 1998 et que ce scrutin sera réservé aux seuls électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de la consultation et qui y ont leur domicile depuis le 6 novembre 1988, c'est-à-dire depuis dix ans au moins ;

- elle définit les conditions dans lesquelles sont amnistiées les infractions commises dans le territoire avant le 20 août 1988 et exclut du bénéfice de l'amnistie les auteurs principaux de crimes

d'assassinat ; ceux-ci, nonobstant leur crime, doivent toutefois être libérés de toute détention provisoire jusqu'à la date de leur jugement ;

- elle procède à un nouveau découpage du territoire en trois provinces autonomes et précise les modalités de l'organisation institutionnelle pour les dix ans à venir ;

- elle met en place un dispositif économique , social et culturel qui accompagnera la mise en place du nouveau statut.

Votre commission des Lois n'a pas souhaité engager un débat sur la constitutionnalité de ce nouveau statut ; elle s'est toutefois émue du caractère très restrictif du corps électoral retenu pour le scrutin d'autodétermination et elle a observé que si le Conseil constitutionnel s'était implicitement prononcé sur la régularité de l'introduction d'une condition de résidence à l'occasion de sa décision n° 87-226 du 2 juin 1987 relative à la loi organisant la consultation du 13 septembre 1987, l'ampleur des restrictions admissibles dans le cadre de la mise en oeuvre de la consultation des populations intéressées prévue au troisième alinéa de l'article 53 de la Constitution devait être envisagée au regard du respect du principe de l'égalité de suffrage qui figure à l'article 3 de la Constitution.

S'agissant du champ de l'amnistie, votre commission des Lois a regretté son ampleur qui assure l'impunité aux coupables et s'est interrogé sur l'effectivité du passage en jugement de ceux qui sont encore susceptibles d'être poursuivis après le renouvellement du personnel judiciaire récemment intervenu à Nouméa.

En matière institutionnelle, le statut présente deux originalités essentielles :

- la compétence de principe n'appartient plus au territoire mais aux provinces qui se voient dotées d'une large autonomie ; elles s'administrent librement par des conseils élus et disposent de ressources propres ;

- le haut-commissaire assure l'exécutif du territoire et la représentation de l'Etat dans le territoire ; dans l'exercice de ses fonctions, il est assisté par un comité consultatif composé du président et d'un vice-président de chacune des trois assemblées provinciales ainsi que du président et de l'un des vice-présidents du congrès.

Les autres institutions du territoire sont reprises des statuts antérieurs : le congrès, qui est formé de la réunion des trois assemblées de province, le comité économique et social, le conseil coutumier territorial, qui regroupe les représentants des aires culturelles de Nouvelle-Calédonie, la chambre territoriale des comptes, déjà prévue par le statut de janvier 1988, les comités consultatifs des mines et du crédit, l'agence de développement de la culture canaque, l'agence de développement rural et d'aménagement foncier.

Les premières élections aux assemblées de province auront lieu entre le 1er juin et le 14 juillet 1989, date à laquelle prendra fin le statut transitoire du 12 juillet 1988.

B. LE NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL DU TERRITOIRE

o Le Gouvernement de M. Jacques Chirac, dès son entrée en fonctions, a mis en oeuvre une politique exceptionnelle d'aide et de développement en Nouvelle-Calédonie. A cet effet, la loi n° 86-844 du 17 juillet 1988 relative à la Nouvelle-Calédonie a institué au sein du FIDES un fonds exceptionnel d'aide et de développement alimenté par les crédits inscrits au chapitre de répartition 68-93 intitulé "actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie".

Pour l'année 1986, le fonds exceptionnel a été doté de 117 millions de francs inscrits en loi de finances rectificative de juillet 1986 ; en 1987, la dotation initiale a été fixée à 149 millions de francs ; en 1988, elle a atteint 125 millions de francs.

En 1988, les investissements réalisés grâce aux dotations de ce fonds exceptionnel ont notamment permis la réalisation de travaux d'équipement dans les communes (eau potable, électrification et voirie locale) pour un montant de 12,3 millions de francs, la réalisation dans les tribus de petits équipements et de travaux d'intérêt local pour 42,6 millions de francs, un soutien au tourisme, à l'investissement économique et au développement du réseau routier, le financement de travaux de recherche et d'investissements dans le domaine aquacole.

Le projet de loi de finances pour 1989 prévoit un crédit de 280 millions de francs en autorisations de programme destiné à financer les mesures économiques, sociales et culturelles qui accompagneront la mise en place du statut référendaire. L'effort

portera principalement sur les secteurs suivants :

- le désenclavement pour lequel 48,75 millions de francs sont prévus afin de financer la création d'un port en eau profonde à Népoui, l'aménagement de la route transversale Koné-côte est et d'une section de la route Houailou-Canala, la réalisation d'équipements de transport aérien et maritime ;

- l'équipement des nouvelles provinces grâce à la réalisation d'un pôle d'attraction économique sur la côte est (12 millions de francs), la poursuite de l'assainissement de Nouméa, l'amélioration de l'alimentation en eau et en électricité des communes et l'installation de nouvelles liaisons téléphoniques (70 millions de francs) ;

- le développement économique au moyen de prises de participation dans des activités productives par l'intermédiaire d'un institut calédonien de participation initialement doté de 15 millions de francs, ainsi que par un appui financier direct à des projets d'équipement ou de production permettant de développer l'utilisation des ressources locales et l'emploi dans les tribus (18 millions de francs) ou d'assurer le développement économique des zones rurales grâce à l'encouragement des activités agricoles, artisanales, halieutiques et touristiques (40 millions de francs) ;

- l'action sociale qui mettra principalement l'accent sur le logement social (27,5 millions de francs) et les actions sanitaires (10 millions de francs) ;

- l'action culturelle qui recevra 2,5 millions de francs répartis entre les activités programmées par divers organismes culturels, notamment par l'agence de développement de la culture canaque.

Le ministre des départements et territoires d'outre-mer ayant par ailleurs souligné l'importance de la formation, un crédit exceptionnel de 100 millions de francs a été demandé au collectif 1988 afin de financer les rémunérations des jeunes stagiaires pour le développement (73 millions de francs), la formation professionnelle sur place et en métropole et des bourses d'enseignement (27 millions de francs).

Votre commission des Lois a salué l'effort qui est ainsi consenti en faveur de la Nouvelle-Calédonie. Elle tient toutefois à rappeler qu'à son sens deux axes doivent être privilégiés :

- la formation des hommes,
- le rééquilibrage économique, social et culturel du territoire.

II. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : PERSPECTIVES DE "RÉGIONALISATION" POUR UN MEILLEUR DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

A. L'ÉVENTUEL AMÉNAGEMENT DU STATUT D'AUTONOMIE INTERNE

o La loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 a instauré en Polynésie française un régime d'autonomie interne.

Fondé sur la reconnaissance et l'affirmation de l'identité polynésienne, ce statut confère une large autonomie au territoire en confiant à des autorités élues la gestion de ses affaires, sous la direction du gouvernement territorial et de son président désigné par l'assemblée territoriale devant laquelle il est responsable.

Ce statut attribue au territoire de très larges compétences. Tout en maintenant le principe selon lequel le territoire exerce la compétence de droit commun et l'Etat des compétences d'attribution limitativement énumérées, il transfère au territoire des attributions nouvelles en matière d'enseignement secondaire, il lui ouvre le droit de définir des restrictions quantitatives à l'importation, de délivrer les autorisations préalables aux investissements étrangers d'un montant inférieur à un certain plafond, enfin il lui attribue une certaine compétence pour l'exploration et l'exploitation des ressources de la zone économique.

La loi n° 87-556 du 16 juillet 1987 a complété l'article 3 de la loi du 6 septembre 1984 et modifié la répartition des compétences en matière d'enseignement, en transférant au territoire, à compter du 1er janvier 1988, la compétence pour le second cycle de l'enseignement du second degré. Le nouvel article 108 du statut introduit par cette loi du 16 juillet 1987, dispose que ce transfert de compétences emporte la conclusion d'une nouvelle convention en matière d'enseignement destinée à préciser les conditions de la mise à disposition du territoire, des biens meubles et immeubles concernés, et les modalités de répartition, entre l'Etat et le territoire, des coûts de prise en charge de la rémunération des personnels. Cette convention a été signée le 31 mars 1988 entre le ministre de l'Education nationale et le territoire.

o Au-delà de ce premier aménagement, une réflexion a été engagée avec les autorités du territoire, dès 1986, afin d'étudier les aménagements techniques, voire les modifications, que l'application du statut d'autonomie interne révélait nécessaires au bon fonctionnement des institutions. C'est ainsi que les prochains travaux du comité Etat-Territoire devraient s'efforcer de prendre en compte l'extrême dispersion des îles et leurs spécificités culturelles, économiques et sociales en posant les premiers jalons d'une éventuelle régionalisation du territoire qui serait plus économique que politique, notamment en ce qu'elle favoriserait le développement des archipels lointains comme Tuamotu et Marquises. A l'occasion du voyage qu'il a effectué en Polynésie française en septembre dernier, le ministre des départements et territoires d'outre-mer, M. le Pensec, a d'ailleurs évoqué à cet égard la possibilité d'une "formule souple" de "prise en compte de la spécificité des intérêts économiques et culturels" de ces archipels.

o Sur le plan politique, les années 1987 et 1988 ont été marquées par plusieurs événements importants. Après la démission de la présidence du gouvernement du territoire, le 7 février 1987, de M. Gaston Flosse, alors secrétaire d'Etat chargé des problèmes du Pacifique Sud, M. Jacques Teuira, également membre du Rassemblement pour le peuple, a été élu à ce poste par l'assemblée territoriale le 12 février suivant, en dépit d'une première scission entre ses partisans et ceux de M. Alexandre Léontieff.

Le 9 décembre 1987, après l'émeute survenue à Papeete le 23 octobre, M. Teuira, mis en cause par un projet de motion de censure, a démissionné et a été remplacé par M. Alexandre Léontieff qui avait pris la tête d'une coalition regroupant l'ensemble des formations politiques (sauf le Front de libération de la Polynésie française) qui avaient constitué jusqu'à cette date l'opposition à M. Flosse.

A la suite de la démission de deux de ses membres, la composition du gouvernement de M. Léontieff a été modifiée et le 30 juin dernier, M. Emile Vernaudo a fait son entrée au gouvernement ; il a également, depuis lors, remplacé M. Flosse à l'Assemblée nationale à l'issue du scrutin des 12 et 26 juin 1988.

On relèvera qu'à l'occasion des élections législatives, le Front de libération de la Polynésie française, qui est la principale formation indépendantiste du territoire, a obtenu au premier tour, sur les noms de ces deux candidats MM. Temaru et Salmon, 9,9 % des suffrages exprimés dans les deux circonscriptions.

B. UN PLAN DE RELANCE DE L'ECONOMIE ET UN CONTRAT DE PLAN

o le 10 août 1988, le président du gouvernement territorial a tenu une conférence de presse pour présenter le plan de relance de l'économie mis au point par le gouvernement du territoire.

Ce plan comporte un premier volet destiné à favoriser l'investissement productif privé grâce à une adaptation de la fiscalité des entreprises, à la mobilisation de l'épargne locale et extérieure en vue de créer une société territoriale d'investissement, à l'accélération des procédures d'agrément au code des investissements et au financement au meilleur taux des investissements à long terme tant publics que privés.

Un second volet porte sur la relance du secteur du bâtiment et des travaux publics ; une troisième série d'actions propose de favoriser le développement du tourisme en rétablissant la compétitivité des produits touristiques et les résultats des entreprises touristiques, et en développant les infrastructures touristiques. Un quatrième volet donne la priorité au développement du secteur primaire, en proposant des mesures d'encouragement aux investissements dans le secteur agroalimentaire, des incitations à l'installation de jeunes agriculteurs, l'organisation d'un marché local efficace, la promotion des produits locaux à l'étranger, le reboisement forestier, le développement de la pêche artisanale et industrielle.

Un cinquième chapitre traite de la promotion du territoire et de ses activités, notamment par l'institution d'un comité d'expansion économique et d'un label "made in Tahiti". Enfin un dernier volet propose une politique du logement en faveur des catégories sociales les plus défavorisées afin de permettre la résorption de l'habitat insalubre et la construction de logements sociaux en collaboration avec l'Etat.

Le dernier volet a, d'ores et déjà, été engagé grâce aux mesures suivantes :

- la construction immédiate de logements ;
- les primes accordées pour tout m² habitable construit entre le 1er septembre 1988 et le 1er mars 1989 ;
- le lancement d'une opération en faveur de l'habitat social en liaison avec l'Etat.

En outre, des terrains viabilisés vont être mis à la disposition des jeunes agriculteurs pour lesquels sont également organisés des stages rémunérés et une assistance technique continue.

o Un projet de contrat de plan a été mis au point pour la période 1989-1993. Dans sa dernière version, son coût total s'élève à 2 552,50 millions de francs dont 1 198,20 millions de francs sont à la charge de l'Etat et 1 351,20 millions de francs à la charge du territoire.

Ses principales priorités sont :

- les axes de communication, notamment les routes,
- la formation, la recherche et la technologie,
- l'habitat social, à hauteur de 600 millions de francs ;
- le développement local et notamment l'assainissement des zones urbaines de Tahiti et l'aménagement du site d'Outu-Maoro.

Le 17 novembre 1988, un comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) doit arrêter la liste des opérations retenues dans le cadre du Xe Plan et leur financement. Le contrat de plan pourrait dès lors être signé au début de l'année 1989.

III. WALLIS-ET-FUTUNA : STABILITÉ INSTITUTIONNELLE ET LENTEURS DU DÉSENCLAVEMENT

A. LES PERMANENCES STATUTAIRES

Depuis le référendum de 1959 à l'occasion duquel les populations ont choisi le statut de territoire d'outre-mer, le territoire de Wallis-et-Futuna est régi par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée par les lois n° 73-549 du 28 juin 1973 et n° 78-1018 du 18 octobre 1978.

Le territoire bénéficie d'une large autonomie de fait dans le cadre d'un régime d'administration directe et le rôle de la coutume y reste prépondérant, notamment en matière foncière.

o L'assemblée territoriale a été renouvelée à la suite des élections du 15 mars 1987. Le scrutin montre une continuité dans la structure du paysage politique local, en dépit du renforcement de la liste de défense des intérêts locaux (U.P.L.).

Le 17 mars 1987, l'assemblée territoriale a désigné à sa présidence M. Falakiko Gata, chef du parti de Futuna, l'Union populaire locale (U.P.L.), qui a reçu à cette occasion l'appui du mouvement du député R.P.R., M. Benjamin Brial, et de divers élus de droite. M. Gata avait déjà exercé ces fonctions du 17 décembre 1983 au 6 décembre 1985, avant d'être remplacé par M. Petelo Takati, élu Tui (U.D.F.) de Wallis, lui-même remplacé, en décembre 1986, par M. Keleto Lakalaka (R.P.R.).

Depuis le 30 novembre 1987, un nouveau jeu d'alliances a conduit à la présidence de l'assemblée territoriale un conseiller R.P.R., M. Manuele Lisiahi, soutenu par une majorité R.P.R.-U.D.F..

o Depuis le décret n° 87-859 du 26 octobre 1987, l'Etat est représenté dans le territoire par un préfet qui a ainsi succédé à l'administrateur supérieur institué en 1961. A cette date, l'administrateur supérieur, le sous-préfet Jacques Le Hénaff a été remplacé par le préfet Gérard Lambotte ; ce dernier a lui-même été remplacé par un nouveau préfet, M. Roger Dumec, le 28 juillet 1988.

Par ailleurs, le nouveau haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, M. Bernard Grasset, nommé le 29 juin 1988, a reçu le titre de délégué du Gouvernement pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna.

Interrogé par votre commission des Lois sur les motifs de ce dernier changement, le Premier ministre a précisé que cette modification n'avait pas de conséquence institutionnelle si ce n'était de marquer de façon plus solennelle la représentation de l'Etat dans le territoire en y nommant un préfet et de prendre en compte les liens qui associaient la population de Wallis-et-Futuna à l'importante communauté wallisienne installée en Nouvelle-Calédonie.

B. LA DIFFICILE POURSUITE DU DÉSENCLAVEMENT

o L'année 1987 a été marquée par la mise en place d'un plan d'urgence destiné à rompre l'isolement du territoire et à améliorer ses équipements. Annoncé en août 1986 par M. Jacques Chirac, premier chef du Gouvernement à se rendre dans le territoire, ce plan a permis de financer en 1987 :

- l'amélioration de la desserte aérienne, grâce à l'acquisition d'un nouvel appareil de type Twin Otter qui permet d'effectuer deux liaisons hebdomadaires avec Nouméa, et au renforcement des infrastructures aéroportuaires ;

- le développement des équipements hospitaliers (hôpital de Sia à Wallis et construction de l'hôpital de Futuna) ;

- le renforcement des infrastructures portuaires et routières ;

- l'aide au développement économique (artisanat du bois, extension des cocoteraies, électrification de Futuna...).

Les montants effectivement mandatés au 1er août 1988 sur les actions de ce plan à la charge du FIDES sont relativement faibles ; ils s'établissent ainsi :

(en francs)

| CHAPITRE | OPÉRATIONS | MONTANT |
|-----------|--------------------------------|----------------------|
| | SECTION GÉNÉRALE | 12 232 050,00 |
| 9054.4.6 | Promotion de l'artisanat | 250 000,00 |
| 9055.4.9 | 5e Festival Arts du Pacifique | 698 500,00 |
| 9055.4.11 | Relais FM à Futuna | 1 000 000,00 |
| 9058.4.2 | Reboisement | 275 000,00 |
| 9067.4.1 | Promotion du tourisme | 300 000,00 |
| 9068.4.2 | Adduction eau potable à Futuna | 4 290 000,00 |
| 9068.4.15 | Electrification Wallis | 2 200 000,00 |
| 9068.4.16 | Electrification Futuna | 3 219 000,00 |
| | SECTION TERRITORIALE | 5 000 050,00 |

o En 1988, la politique de désenclavement s'est poursuivie - une nouvelle ligne aérienne régulière Nouméa-Wallis-Papeete devrait être exploitée par Air Calédonie International à partir de décembre prochain et dans le cadre du prochain contrat de plan pour 1989-1993, un aérogare devrait être construit à Wallis-Hihifo pour un coût total de 7,8 millions de francs.

S'agissant des infrastructures routières, la route circulaire de Futuna a été achevée en 1986, la bretelle aéroport de Hihifo à la route centrale de Wallis en 1987, tandis que la route d'accès intérieure à Futuna est toujours à l'étude et que les travaux de recalibrage et d'assainissement des routes territoriales, prévus par le contrat de plan, sont pratiquement achevés.

o Le contrat de plan Etat-territoire pour la période 1984-1988 comportait trente et une actions dont certaines doivent encore être achevées d'ici à la fin de l'année budgétaire comme les actions en faveur de la défense et de la restauration des sols (0,5 million de francs), du reboisement (0,952 millions de francs), de l'électrification de Wallis et de Futuna, du développement de l'enseignement secondaire (achèvement du collège Ono à Futuna).

Le taux de réalisation du contrat de plan est relativement médiocre et certaines actions ont été très partiellement réalisées, voire totalement abandonnées ; ainsi en est-il par exemple du programme de formation en matière de pêche, qui a pris fin dès octobre 1984, du programme de recherche océanographique, qui n'a pas été réalisé, de la création d'équipements sportifs, qui n'a pas été mise en oeuvre, et des infrastructures de pêche à Mata-Utu, qui n'ont pas été commencées.

On relèvera toutefois, au terme de ces quatre années, que certaines réalisations ont pu être menées à bien, qu'il s'agisse des infrastructures routières évoquées plus haut, de l'électrification, de la mise en place d'un enseignement technique adapté aux besoins locaux de formation et du développement de l'enseignement secondaire, de la création d'une maternité à Wallis, de l'aménagement du quai commercial de Mata-Utu, de l'amélioration du système de télécommunications du territoire qui doit être achevé fin 1989 pour un coût total de 26,65 millions de francs.

Aujourd'hui le territoire apparaît engagé dans un lent processus de désenclavement, mais il faudra probablement de longues années pour mener à bien cette difficile tâche.

IV. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES : L’AFFIRMATION DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE DANS L’ANTARCTIQUE

A. LA STABILITÉ DE LA SITUATION JURIDIQUE

L’an dernier, dans son avis relatif au projet de budget des territoires d’outre-mer, votre commission des Lois avait rappelé le statut juridique des terres australes et antarctiques françaises et ses conditions d’administration. La situation n’ayant pas évolué sur ce point, elle n’a pas jugé utile de reprendre ces développements.

S’agissant des terres antarctiques -c’est-à-dire de la Terre Adélie- dont le statut au regard du droit international résulte du traité sur l’Antarctique du 1er décembre 1959 qui établit un régime particulier de gestion du continent antarctique et "suspend" les conflits de souveraineté en "gelant" les revendications territoriales des Etats, la situation n’est pas susceptible d’évolution avant le 1er janvier 1991, date à laquelle toute partie consultative sera admise à demander la renégociation du traité.

Le cas échéant, les modifications alors envisagées devraient être adoptées à la majorité lors de la conférence de révision et ne pourraient entrer en vigueur en cas de refus de ratification de l’une des parties consultatives ; cette disposition confère donc à la France un véritable droit de veto.

Signé à l’origine par douze Etats dont sept "possessionnés", le traité a permis le développement de recherches scientifiques dans cette zone. A ce jour, trente-huit Etats ont signé le traité ; vingt-deux d’entre eux, à l’instar de la France, sont parties consultatives, l’Espagne et la Suède ayant accédé à ce statut lors de la réunion plénière des parties consultatives qui s’est tenue à Paris du 20 au 22 septembre dernier.

En juin 1988, après six longues années de négociations, les parties consultatives ont approuvé, à Wellington, une convention sur la réglementation des activités relatives à la prospection et à l’exploitation des ressources minérales dans l’Antarctique. Cette convention fournit le cadre juridique qui permettra une exploitation des richesses minérales de l’Antarctique ; son entrée en vigueur est subordonnée à la ratification d’au moins seize des trente-trois Etats signataires.

Personne ne sait quelles sont exactement les ressources que recèlent ces terres, mais il est probable qu'on y trouvera d'importants gisements de charbon et de fer, du cuivre, de l'or et de l'uranium, du platine, du nickel, du chrome et du vanadium. Les géologues supposent que certains terrains sont comparables à ceux que l'on rencontre à l'extrémité australe de l'Amérique du Sud tandis que d'autres s'apparenteraient à ceux de l'Afrique du Sud, dans la mesure où il y a deux cents millions d'années, ces continents auraient été réunis pour former le Gondwana.

En outre, en 1973, un navire océanographique américain a effectué des forages dans la mer de Ross et les services géologiques des Etats-Unis ont estimé que les marges continentales de l'Antarctique contiennent des réserves d'hydrocarbures qu'ils fixent à 45 milliards de barils.

Les perspectives ouvertes par la convention de Wellington sont lointaines et les équipes de recherche scientifique poursuivent les travaux qu'elles ont engagés depuis plus de trente ans ; qu'il s'agisse d'astronomie, de physique, de glaciologie, de biologie ou de climatologie, l'Antarctique constitue en effet un site d'observation inégalé.

B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE

Le système actuellement en vigueur pour les terres antarctiques reste satisfaisant et jusqu'à présent son application n'a pas soulevé de difficultés. Il favorise en outre le développement de la coopération scientifique internationale et il est hautement souhaitable que celui-ci puisse être poursuivi dans le cadre d'un continent démilitarisé et dénucléarisé.

S'il apparaît donc clairement que la France ne peut être que favorable au maintien du régime souple et ouvert qui est issu du traité de 1959, il serait en revanche souhaitable qu'elle prenne la pleine mesure de la vocation économique du continent, sans pour autant négliger sa vocation scientifique à laquelle elle a d'ailleurs consacré de nombreux efforts.

Depuis quelques années, votre commission des Lois ne manque pas de souligner que ces territoires appellent une attention renouvelée de la part de la France, c'est pourquoi elle s'est réjouie d'apprendre que le Gouvernement avait marqué sa volonté de

poursuivre la construction de la piste d'atterrissage en Terre Adélie dont le principe a initialement été arrêté en 1982.

Aucun site rocheux n'offrant de dimensions suffisantes, l'infrastructure aéronautique reposera sur une digue maritime de 1 100 mètres de long et 60 mètres de large, reliant sept des flots qui entourent la base Dumont d'Urville. Construite à partir des déblais issus des travaux de terrassement des îles elles-mêmes, cette piste permettra d'assurer une liaison aérienne avec l'Australie et d'améliorer ainsi l'accès à la base Dumont d'Urville et au plateau antarctique.

A l'heure actuelle, un premier tronçon expérimental a été réalisé entre l'île du Lion et l'île Pollux et les travaux de construction devraient être achevés d'ici au 1er mars 1992. Les répercussions sur l'environnement, notamment sur les manchots adélie, ont été appréciées et des mesures d'accompagnement approuvées par le comité d'environnement des T.A.A.F. sont mises en oeuvre pour un montant total de 4 millions de francs.

L'ensemble du projet est évalué à 100 millions de francs ; 10,5 millions de francs ont d'ores et déjà été dépensés en 1988 et le navire *l'Astrolabe*, récemment lancé du port du Havre, est affecté à l'approvisionnement.

En conclusion de ces quelques lignes, votre commission des Lois tient à rappeler que les terres australes et antarctiques françaises constituent des atouts originaux pour la France et que celle-ci doit être attentive à ne pas les négliger, même si certaines perspectives d'exploitation sont encore lointaines.

V. LES ILES ÉPARSES : LE PROJET D'AMÉNAGEMENT EST TOUJOURS À L'ÉTUDE

Les îles Eparses sont directement administrées depuis Paris, elles ne constituent donc pas un territoire et cette dénomination recouvre en fait deux entités géographiques fort éloignées l'une de l'autre :

- des flots situés dans le canal du Mozambique : Europa, Glorieuses, Bassas de India et Juan de Nova, et à l'est de Madagascar, l'îlot de Tromelin ;

- l'îlot Clipperton situé à 1 500 km à l'ouest du Mexique et qui est la seule terre française du Pacifique nord.

Ces îlots sont inhabités, mais en dépit de leur faible superficie -l'îlot Clipperton fait deux kilomètres sur trois-, ils constituent des atouts stratégiques non négligeables, sur la route du pétrole qui emprunte le canal du Mozambique, dans l'océan indien en complément de la présence française à la Réunion et à Mayotte, enfin dans la zone du Pacifique nord où se situent des nodules polymétalliques aujourd'hui réputés les plus accessibles de tout le Pacifique.

C'est d'ailleurs dans cette dernière zone que certains pays envisagent aujourd'hui de demander le statut d'"investisseurs pionniers" prévu par le nouveau droit de la mer.

1. A l'occasion de son audition par la commission des Lois, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a précisé que des visites régulières de la Marine nationale permettaient à la France de réaffirmer sa souveraineté sur l'îlot Clipperton qui, depuis un arbitrage du Roi Victor-Emmanuel III d'Italie en 1906, est reconnue à la France ; une nouvelle prise de possession a ensuite été effectuée le 26 janvier 1935 par le croiseur-école "Jeanne-d'Arc" et sa définition juridique résulte d'un décret du 12 juin 1936 qui rattache l'atoll au Gouvernement des établissements français d'Océanie. En 1959, le gouvernement mexicain a reconnu la juridiction française sur l'îlot et ne présente plus, depuis lors, de revendication expresse sur cet atoll.

2. En 1981, l'Académie des Sciences d'outre-mer a émis le vœu que l'exploitation des océans soit considérée comme une priorité nationale et a pris acte de l'importance potentielle de la zone maritime de Clipperton en suggérant qu'un port de pêche soit installé, grâce à l'ouverture et à l'aménagement du lagon, et qu'une piste aérienne soit construite, afin de rompre l'isolement de l'îlot.

C'est dans cette perspective que le 13 octobre 1986 une convention portant occupation du domaine public de Clipperton a été conclue entre le représentant de l'Etat, le haut-commissaire de la République en Polynésie française, et la société d'étude, de développement et d'exploitation de l'îlot Clipperton (S.E.D.E.I.C.), en vue de l'établissement et de l'exploitation d'une base de pêche permanente sur l'atoll.

Le montage financier de cette opération n'est pas achevé et pour l'heure, le projet reste encore à l'étude.

D'autres travaux pourraient également être conduits, notamment en matière spatiale, l'îlot Clipperton étant situé à une longitude de 10° nord qui constitue un point d'observation remarquable pour le suivi des satellites.

3. Les flots de l'Océan indien continuent de recevoir des équipements techniques destinés à réaliser des missions d'observation météorologique.

C'est ainsi qu'en 1988, du 1er janvier au 1er août, 1,9 millions de francs ont été consacrés à l'achat de matériels nouveaux.

*

* *

TROISIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES

I. LES BUDGETS DES TERRITOIRES

A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Pour 1988, le budget primitif du territoire s'équilibre, en recettes et en dépenses, autour de 2 354 millions de francs, soit une progression de 6,48 % par rapport à 1987.

Le tableau qui figure ci-après retrace les grandes lignes de ce budget.

o Les recettes ordinaires progressent de 3,26 % par rapport à l'exercice précédent, pour atteindre près de 2 100 millions de francs.

Cette stabilité apparente masque l'évolution importante des recettes fiscales qui, avec un montant de 1 402,67875 millions de francs, progressent de plus de 17 % par rapport à l'an dernier, alors qu'elles avaient déjà connu une augmentation de plus de 25 % en 1987 ; elles représentent aujourd'hui 60 % des ressources ordinaires du territoire.

La part représentée par les concours de l'Etat est en revanche en forte diminution ; après une baisse de 26,5 % en 1987, le poste "contributions, subventions et fonds de concours" est encore réduit de 33 % en 1988 et s'établit à 433,8 millions de francs.

Enfin, la part revenant aux recettes d'exploitation, aux services et aux revenus du domaine reste stable en proportion ; avec près de 263 millions de francs, elle représente 11 % du total des recettes ordinaires.

Les recettes extraordinaires représentent en 1988 10,83 % du montant total des dépenses ; elles connaissent une forte progression par rapport à l'an dernier puisqu'elles augmentent de près de 44 % après une hausse déjà importante en 1987 (+ 21 %). Cette année, leur niveau s'établit à 254,9 millions de francs.

Elles sont alimentées par trois sources : un virement du budget ordinaire comparable à celui qui a été effectué en 1987 (37,51 millions de francs), une contribution de l'Etat qui progresse de 38,43 % et s'établit à 196,58 millions de francs, enfin, un prélèvement sur la caisse de réserve à hauteur de 0,88 million de francs.

o Les dépenses ordinaires restent caractérisées par la charge que représentent les "moyens des services" qui, avec 1 035 millions de francs, absorbent encore près de 44 % des dépenses ordinaires. On relèvera toutefois que l'évolution de ces dépenses semble stabilisée, le mouvement de lente régression de leur part relative dans les dépenses engagé l'an dernier se poursuivant cette année.

Le poste "contributions, subventions, fonds de concours et prêts" progresse de 4,2 % par rapport à l'an dernier pour atteindre près de 786,5 millions de francs, mais sa part relative dans les dépenses ordinaires apparaît stabilisée, voire légèrement en baisse. On rappellera que ce poste comprend en particulier la dotation au fonds intercommunal de péréquation qui s'établit à 209,5 millions de francs ainsi que les dotations d'équipement et de fonctionnement versées aux quatre régions instituées par la loi du 22 janvier 1988 selon les règles de répartition proposées par le Sénat.

La charge de la dette publique progresse de 8,25 % par rapport à 1987, mais son niveau reste raisonnable dans la mesure où, avec 219,40 millions de francs, elle ne représente que 9,32 % des dépenses ordinaires.

Les dépenses extraordinaires progressent considérablement ; l'essentiel des 43,39 % d'augmentation constatés est affecté au poste "participation au capital des sociétés, contributions, subventions pour équipement et investissement" qui est destiné à financer une politique d'aide aux investissements productifs dans le territoire.

TERRITOIRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE
Budget primitif pour 1988 (en millions de francs)

| RECETTES | BUDGET PRIMITIF | 1988/1987 | DEPENSES | BUDGET PRIMITIF | 1988/1987 |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|
| RECETTES ORDINAIRES | | % | DEPENSES ORDINAIRES | | % |
| - Recettes fiscales | 1 402,678 75 | + 17,12 | - Dette publique | 219,399 62 | + 8,25 |
| - Revenus du domaine | 9,03100 | + 4,25 | - Pouvoirs publics | 21,009 175 | - 0,21 |
| - Recettes des exploitations et services | 253,919 60 | + 6,99 | - Moyens des services | 1 035,003 805 | + 1,58 |
| - Contributions, subventions, fonds de concours | 433,788 74 | - 33,33 | - Contributions, subventions, fonds de concours, prêts | 786,487 240 | + 4,18 |
| - Prélèvement sur la caisse de réserve | - | - | - Virement au budget extraordinaire | 37,518 250 | + 4,95 |
| Sous-total | 2 099,418 09 | + 3,26 | Sous-total | 2 099,418 09 | + 3,26 |
| RECETTES EXTRAORDINAIRES | | | DEPENSES EXTRAORDINAIRES | | |
| - Avances et emprunts | | | - Contributions à divers fonds d'investissement | 7,97775 | NS |
| - Virement du budget ordinaire | 37,51825 | + 4,95 | - Travaux d'équipement | 0,30525 | NS |
| - Contributions, subventions, fonds de concours | 196,58672 | + 38,43 | - Acquisition d'immeubles et de matériel | - | - |
| - Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières | - | - | - Participations au capital de sociétés, contributions, subventions | 246,59976 | + 38,78 |
| - Prélèvement sur la caisse de réserve | 20,777 79 | NS | | | |
| Sous-total | 254,882 76 | + 43,39 | Sous-total | 254,882 76 | + 43,39 |
| Total général | 2 354,300 85 | + 6,48 | Total général | 2 354,300 85 | + 6,48 |

B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Pour 1988, le budget primitif du territoire s'équilibre, en recettes et en dépenses, autour de 4 014,89 millions de francs, soit une progression de 8 % par rapport à l'exercice 1987. Cette progression est importante, d'autant qu'elle fait suite aux 31 % de hausse enregistrés l'an dernier.

0 Les recettes ordinaires augmentent peu au regard de l'évolution d'ensemble du budget du territoire ; elles s'élèvent en effet à 2 957,79 millions de francs, soit une augmentation de 3,1 % par rapport à l'an dernier. Les revenus du domaine, avec 8,2 millions de francs, et les recettes des exploitations et services, avec 50,7 millions de francs sont également en baisse après la très forte progression de ces dernières en 1987 (+ 48,5 %). Enfin, le poste "contributions, subventions et fonds de concours" progresse de 67,8 % après une baisse de 21,5 % en 1987.

Les recettes extraordinaires augmentent de 24,6 %, grâce à un recours accru à l'emprunt qui atteint 650,3 millions de francs, soit 57 % de hausse par rapport à l'an dernier tandis que l'autofinancement régresse pour se stabiliser autour du tiers des recettes.

0 Les dépenses ordinaires sont principalement caractérisées par le volume du poste "participations, allocations et subventions" qui s'élève à 1.350,7 millions de francs mais qui régresse de 5,7 % après une hausse de plus de 41 % en 1987. Le poste "fonctionnement des services" progresse de 7,5 %, soit un rythme d'augmentation supérieur à celui de l'an dernier.

Les dépenses extraordinaires sont marquées par l'importance de la dette publique qui avec près de 142,9 millions de francs progresse encore de 12,5 % et par la forte expansion (+ 87,9 %) du poste "subventions, avances et participations" qui atteint 320,9 millions de francs.

TERRITOIRE DE POLYNESIE FRANCAISE

Budget primitif pour 1988

(en millions de francs)

| RECETTES | BUDGET PRIMITIF | 1988/1987 | DEPENSES | BUDGET PRIMITIF | 1988/1987 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|
| RECETTES ORDINAIRES | | | DEPENSES ORDINAIRES | | |
| - Recettes fiscales | 2.794,8 | - 3,0 | - Dette publique | 125,0 | + 6,8 |
| - Revenus du domaine | 8,2 | - 11,8 | - Moyens des services | 975,6 | + 7,9 |
| - Recettes des exploitations et services | 50,7 | - 28,05 | - Participations, subventions et allocations | 1.350,7 | - 5,7 |
| - Contributions, subventions, fonds de concours | 104,1 | + 67,8 | - Participations aux dépenses d'équipement et autres dépenses | 506,5 | + 22,87 |
| - Prélèvement sur la caisse de réserve | - | - | | - | - |
| - Autres recettes | - | - | | | |
| Sous-total | 2.957,8 | + 3,1 | Sous-total | 2.957,8 | + 3,1 |
| RECETTES EXTRAORDINAIRES | | | DEPENSES EXTRAORDINAIRES | | |
| - Avances et emprunts | 650,3 | + 57 | - Dette publique | 142,9 | + 12,9 |
| - Virement du budget ordinaire | 352,3 | - 15,41 | - Subventions, avances et participations | 320,9 | + 87,9 |
| - Contributions, subventions, fonds de concours ; produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières | 54,5 | + 98,18 | - Travaux d'équipement | 594,0 | + 7,6 |
| | | | | | |
| - Prélèvement sur la caisse de réserve | | | | | |
| Sous-total | 1.057,1 | + 24,6 | Sous-total | 1.057,89 | + 24,6 |
| Total général | 4.014,89 | + 8 | Total général | 4.014,89 | + 8 |

C. WALLIS-ET-FUTUNA

Pour 1988, le budget du territoire s'établit à 31,102 millions de francs, soit une progression de 2,6 % par rapport à l'exercice précédent qui avait lui-même connu une hausse plus importante de 16 %.

o En recettes, les recettes fiscales progressent très favorablement pour atteindre 11,623 millions de francs, soit 43,88 % de plus qu'en 1987.

Les revenus du domaine et les recettes des exploitations et services, après un recul important, en 1987 retrouvent, et même dépassent, le niveau atteint en 1986 pour s'établir à 10,42 millions de francs.

En revanche, la subvention versée par l'Etat régresse de 43,62 %, alors qu'en 1987 elle avait connu une hausse de 94,24 %.

o L'évolution des dépenses montre une progression importante des charges de la dette publique qui progressent de 24,25 % mais restent fixées à un niveau raisonnable puisqu'il dépasse à peine 7 % des dépenses ordinaires.

Les dépenses des services, après s'être stabilisées en 1987, voient leur part relative diminuer ; avec 21,631 millions de francs, elles régressent de 14,82 % par rapport à l'an dernier, mais elles représentent toujours 72 % des dépenses ordinaires.

Les dépenses extraordinaires progressent cette année de 77,86 % en raison de l'abondement exceptionnel du poste "acquisitions d'immeubles et de matériel" dont le montant passe de 0,371 million de francs à 0,882 million de francs.

Pour 1988, le budget primitif du territoire s'établit ainsi :

TERRITOIRE DE WALLIS-ET-FUTUNA

Budget primitif pour 1988

(en millions de francs)

| RECETTES | BUDGET PRIMITIF | 1988/1987 | DEPENSES | BUDGET PRIMITIF | 1988/1987 |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|
| RECETTES ORDINAIRES | | % | DEPENSES ORDINAIRES | | % |
| - Recettes fiscales | 11,623 040 | + 43,88 | - Dette publique | 1,338 150 | + 24,25 |
| - Revenus du domaine | 1,346 950 | + 7,37 | - Pouvoirs publics | 2,138 902 | - 14,82 |
| - Recettes des exploitations et services | 9,076 182 | + 16,08 | - Moyens des services | 21,630 778 | - 4,47 |
| - Contributions, subventions, fonds de concours | 5,693 408 | - 43,62 | - Contributions, subventions, fonds de concours, prêts | 2,382 050 | - 4,38 |
| - Prélèvement sur la caisse de réserve | - | - | - Virement au budget extraordinaire | 0,249 700 | - 59,30 |
| - Autres recettes | 2,271 500 | - 7,32 | - Dépenses effectuées sur ressources affectées | 2,271 500 | - 1,35 |
| Sous-total | 30,011 080 | + 1,05 | Sous-total | 30,011 080 | + 1,05 |
| RECETTES EXTRAORDINAIRES | | | DEPENSES EXTRAORDINAIRES | | |
| - Avances et emprunts | 0,841 500 | NS | - Travaux d'équipement | 0,209 000 | - 13,76 |
| - Virement du budget ordinaire | 0,249 700 | - 59,30 | - Acquisition d'immeubles et de matériel | 0,882 200 | + 137,70 |
| - Contributions, subventions, fonds de concours | | | - Participations au capital de sociétés, contributions, subventions | - | - |
| - Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières | - | - | | | |
| - Prélèvement sur la caisse de réserve | - | - | | | |
| Sous-total | 1,091 200 | + 77,85 | Sous-total | 1,091 200 | + 77,86 |
| Total général | 31,102 280 | + 2,60 | Total général | 31,102 280 | + 2,60 |

D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANCAISES

Pour 1988, le budget du territoire s'établit à 165,160 millions de francs, soit une progression de 10,7 % par rapport à l'an dernier.

Le tableau qui figure ci-après retrace les grandes lignes de ce budget.

o En recettes, on relève le déclin des recettes fiscales (- 4,5 %) et des recettes du domaine (- 14,0 %), tandis que les recettes des exploitations et services progressent favorablement de 6,1 %.

L'évolution à la hausse du budget s'explique principalement par une progression considérable des recettes extraordinaires alimentée par les contributions qui augmentent de 80 % et atteignent 36,425 millions de francs.

o En dépenses, on relèvera surtout l'augmentation des crédits affectés à l'entretien des bâtiments, qui progressent de 40 % et les 36,425 millions de francs de dépenses extraordinaires destinés à la réalisation d'équipements nouveaux, tandis que la dotation du FIDES, principalement affectée au financement des travaux de construction de la piste d'atterrissage en Terre Adélie, progresse de 227,2 % et atteint cette année 17,725 millions de francs.

Ces chiffres illustrent les principales caractéristiques du budget d'un territoire dont votre commission soulignait déjà l'an dernier les perspectives prometteuses et l'insuffisant équipement.

E. LES ILES ÉPARSES

Les Iles Eparses ne constituent pas un territoire ; les dotations qui leur sont attribuées sont toutefois individualisées dans les documents budgétaires.

TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANCAISES

Budget primitif pour 1988

(en millions de francs)

| RECETTES | BUDGET PRIMITIF | 1988/1987 | DEPENSES | BUDGET PRIMITIF | 1988/1987 |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|
| RECETTES ORDINAIRES | | | DEPENSES ORDINAIRES | | |
| - Recettes fiscales | 2,950 | - 4,5 | - Dépenses de matériel | 74,380 | - 0,6 |
| - Revenus du domaine | 6,875 | - 14,0 | - Personnel | 27,100 | + 2,2 |
| - Recettes des exploitations et services | 11,600 | + 6,1 | - Entretien des bâtiments | 0,700 | + 40,0 |
| - Contributions, subventions, fonds de concours | 107,310 | + 0,4 | - Contributions, subventions, fonds de concours, prêts | 26,470 | - 1,8 |
| - Prélèvement sur la caisse de réserve | - | - | - Virement au budget extraordinaire | - | - |
| - Autres recettes | - | - | - Divers | 0,085 | - 10,5 |
| Sous-total | 128,735 | - 0,1 | Sous-total | 128,735 | - 0,1 |
| RECETTES EXTRAORDINAIRES | | | DEPENSES EXTRAORDINAIRES | | |
| - Avances et emprunts | - | - | - Equipement financé par section ordinaire | 0,200 | NS |
| - Virement du budget ordinaire | - | - | - Equipement et investissement pour recherche scientifique | 18,500 | + 32,1 |
| - Contributions, subventions, fonds de concours | 36,225 | + 80,6 | - Dépenses financées par le FIDES | 17,725 | + 227,2 |
| - Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières | - | - | - Dépenses sur fonds de concours | - | - |
| - Prélèvement sur la caisse de réserve | 0,200 | - | | | |
| Sous-total | 36,425 | + 80,0 | Sous-total | 36,425 | + 80,0 |
| Total général | 165,160 | + 10,7 | Total général | 165,160 | + 10,7 |

Dans le projet de budget pour 1989, la subvention aux îles Eparses prévue au chapitre 41-91, article 50, s'élève à 701 760 francs, soit une régression de 4,16 % par rapport à l'an dernier.

A ces crédits, s'ajoutera une dotation du FIDES, section générale, dont le montant n'a pas encore été arrêté. Pour les six premiers mois de l'année, le fonds a d'ores et déjà financé plusieurs opérations d'équipement à hauteur de 2,4 millions de francs.

Les crédits ainsi alloués aux îles Eparses couvrent notamment les frais de desserte aérienne de Juan de Nova, Glorieuses et Tromelin ainsi qu'une partie des dépenses de fonctionnement des installations météorologiques.

Par ailleurs, les modalités de l'exploitation de Clipperton n'étant pas encore définitivement arrêtées, aucune participation de l'Etat n'est inscrite à ce titre.

II. LES BUDGETS DES RÉGIONS DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Le fait régional, en dépit des modifications répétées du découpage régional, a permis d'intéressantes politiques de développement illustrées par les budgets des quatre régions. L'évolution de ces budgets est toutefois délicate à apprécier, dans la mesure où le 24 avril 1988 les régions Sud, îles Loyauté, Nord et Centre, créés par la loi n° 85-892 du 23 août 1985, ont été remplacés par les régions Est, îles Loyauté, Ouest et Centre, instituées en application de la loi n° 88-82 du 22 janvier 1988.

Cette loi du 22 janvier 1988, en modifiant le découpage régional, a également modifié les ressources des régions telles qu'elles résultaient de l'article 27 de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986. L'article 113 de la loi du 22 janvier 1988 les établit comme suit :

- des ressources propres constituées par le produit des impôts (centimes additionnels) et le montant des dotations d'équipement et de fonctionnement versées par le territoire ;

- les concours et subventions de l'Etat, du territoire et des communes ;

- le produit des emprunts ;

- les dons et legs et les ressources exceptionnelles.

Aux termes de l'article 114, la dotation de fonctionnement de chaque région comporte deux parts. La première part, dite part de compensation, est destinée à compenser tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences du territoire aux régions ; la seconde part, dite part de péréquation, est destinée à compenser les inégalités de développement entre les régions, elle est calculée à partir de quatre critères :

- la population régionale,
- la superficie,
- la longueur de la voirie,
- le nombre d'enfants scolarisables.

Les coefficients de répartition retenus en application de ce dispositif sont les suivants : 20,661 % pour la région Est, 20 % pour les îles Loyauté, 30,79 % pour la région Ouest et 28,547 % pour la région Sud.

Le montant de la dotation de fonctionnement est fixé entre 2 et 4 % de la moyenne arithmétique des recettes ordinaires et des recettes fiscales du territoire ; le taux retenu en 1988 a été fixé à 2,3 %, soit 40,28 millions de francs.

La dotation d'équipement est répartie en fonction des mêmes critères que la dotation de fonctionnement ; pour 1988, son montant est fixé à 1,15 % de la moyenne arithmétique des recettes fiscales et des recettes ordinaires du territoire, soit 20,13 millions de francs.

Les subventions versées par le territoire aux régions ont donc dépassé 60,4 millions de francs en 1988, alors que sous l'empire des dispositions de la loi du 17 juillet 1986, elles avaient atteint 57,75 millions de francs en 1987.

Le tableau qui figure ci-contre présente, compte tenu des observations émises à propos de la discontinuité des séries, les budgets des régions créées par la loi du 22 janvier 1988.

On observera tout d'abord que les recettes de fonctionnement et d'investissement de ces budgets proviennent exclusivement des deux dotations de fonctionnement et d'équipement versées par le territoire, à l'exception des 1,126 million de francs que la région Sud a dégagé sur ses recettes de fonctionnement pour les affecter à la section d'équipement de son budget.

NOUVELLE-CALEDONIE

Budgets primitifs des régions en 1988

(en millions de francs)

| | SUD | EST | OUEST | LOYAUTE |
|-------------------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| FONCTIONNEMENT | | | | |
| 1. RECETTES | <u>7,665</u> | <u>5,544</u> | <u>8,267</u> | <u>5,368</u> |
| - Centimes additionnels | - | - | - | - |
| - Dotation de fonctionnement : | | | | |
| . part de péréquation | 7,665 | 5,544 | 8,267 | 5,368 |
| . part de compensation | - | - | - | - |
| - Contributions exceptionnelles de l'Etat | - | - | - | - |
| - Autres recettes | - | - | - | - |
| 2. DEPENSES | <u>7,665</u> | <u>5,544</u> | <u>8,267</u> | <u>5,368</u> |
| - Intérêt de la dette | 0,521 | - | - | - |
| - Personnel | 2,590 | 2,588 | 2,639 | 2,574 |
| - Administration générale | 0,597 | 0,597 | 0,748 | 1,771 |
| - Relations publiques | 1,760 | 0,113 | 1,749 | 0,550 |
| - Interventions socio-éducatives | - | - | - | - |
| - Animation culturelle | 0,165 | 0,088 | - | - |
| - Action sanitaire | - | - | - | - |
| - Aides à l'emploi | 0,137 | - | - | - |
| - Interventions économiques | 0,248 | 0,154 | - | - |
| - Dépenses imprévues | 0,064 | 1,650 | 2,597 | 0,011 |
| - Enseignement cultures locales | - | - | - | - |
| - Autofinancement | 1,126 | - | - | - |
| EQUIPEMENT | | | | |
| 1. RECETTES | <u>4,958</u> | <u>2,772</u> | <u>4,133</u> | <u>2,684</u> |
| - Autofinancement | 1,126 | - | - | - |
| - Dotation d'équipement | 3 832 | 2,772 | 4,133 | 2,684 |
| - Emprunt | - | - | - | - |
| - Contribution des tiers | - | - | - | - |
| 2. DEPENSES | <u>4,958</u> | <u>2,772</u> | <u>4,133</u> | <u>2,684</u> |
| - Equipement | 0,825 | 1,705 | 1,925 | 1,733 |
| - Programme pour le territoire | - | - | - | - |
| - Programmes pour les communes | - | - | - | - |
| - Programmes pour les tiers | - | - | - | - |
| - Dotation à répartir | - | 1,067 | 1,933 | 0,951 |
| BUDGET TOTAL | <u>12,626</u> | <u>8,316</u> | <u>12,400</u> | <u>8,052</u> |

Malgré la diminution des dépenses de fonctionnement, on relèvera la persistance du coût élevé des dépenses d'administration générale qui s'établissent respectivement à 47,95 %, 33,78 %, 46,68 % et 31,92 % des dépenses ordinaires des régions Iles Loyauté, Sud, Est et Ouest. On relèvera également l'importance du poste "relations publiques" dans les régions Sud et Ouest et celle du poste "dépenses imprévues" pour les régions Ouest et Est.

On constatera enfin la relative faiblesse des dépenses à caractère économique et la quasi-absence des programmes d'aide aux communes qui étaient particulièrement importants l'an passé.

III. LES BUDGETS DES COMMUNES

A. LES COMMUNES DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Le territoire comprend trente-deux communes d'importance très inégale ; Nouméa avec plus de 60 000 habitants regroupe plus de 40 % de la population néo-calédonienne.

Pour 1988, les budgets des communes du territoire s'élèvent à 681 millions de francs, soit une diminution de 1,85 % par rapport à 1987. Cette stagnation n'est pas vraiment préoccupante dans la mesure où l'an dernier, ces budgets avaient globalement progressé de près de 16 %.

o Les recettes de fonctionnement des communes sont principalement alimentées par :

- des recettes fiscales, à hauteur de 11,95 % ;
- des produits domaniaux et des produits d'exploitation, pour 11,83 % ;
- la dotation globale de fonctionnement aujourd'hui régie par la loi n° 85-1258 du 29 novembre 1985, à hauteur de 28,08 % ;
- les subventions versées par l'Etat, pour 47,32 %.

Comme les années précédentes, l'Etat alimente ainsi plus des deux tiers de budgets de fonctionnement des communes.

S'agissant des recettes d'équipement, la part des investissements financées par la dotation globale d'équipement versée par l'Etat ne représente plus que 13,84 % de ces recettes, alors qu'en 1987 le taux de cette participation avait atteint 23 % ; cette évolution doit toutefois être appréciée au regard du caractère exceptionnel des dotations versées en 1987 qui avaient triplé par rapport à 1986.

L'emprunt reste toujours important et atteint 38,16 % contre 40 % en 1987, tandis que le taux d'autofinancement progresse de 31 à 38,5 %.

o Les dépenses de fonctionnement représentent 71,36 % des budgets des communes, soit une progression de quatre points de leur part relative au sein des budgets, mais la part affectée à la section d'investissement n'est pas négligeable, dans la mesure où 15,39 % des recettes de la section de fonctionnement sont inscrites en section d'équipement.

Enfin, par rapport à l'an dernier, les dépenses de fonctionnement continuent de progresser, mais leur taux de croissance se ralentit considérablement : + 40 % en 1987, + 4,6 % seulement en 1988.

B. LES COMMUNES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Le territoire de la Polynésie comprend quarante-huit communes réparties sur une superficie égale à celle de l'Europe.

En 1988, les budgets primitifs des communes polynésiennes s'élèvent à 1 194,42 millions de francs, soit une progression de 19,6 % par rapport à l'an dernier.

o La dotation globale de fonctionnement alimente 46,9 % des recettes de fonctionnement ; si l'on y ajoute le produit de la dotation intercommunale de péréquation, on constate que l'Etat

finance 63,61 % des budgets de fonctionnement des communes de Polynésie française.

Les recettes d'équipement proviennent pour l'essentiel des subventions d'équipement (33,33 %) et de l'emprunt qui connaît une progression de plus de 188 %, la part de l'autofinancement ayant encore régressé par rapport à l'an dernier.

o Les dépenses d'investissement sont principalement consacrées aux "travaux" (64,48 %) et à des "acquisitions de biens meubles et immeubles" (21,74 %).

Par rapport aux années précédentes, la charge du remboursement de la dette s'alourdit légèrement ; en 1986, elle représentait 5,6 % des dépenses d'équipement, en 1987, elle a atteint 6,4 % et en 1988, elle avoisine 6,5 %.

C. LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES DE WALLIS-ET-FUTUNA

Le territoire de Wallis-et-Futuna ne comporte pas de communes au sens propre, mais trois circonscriptions administratives, Uvéa, Alo et Sigave qui y sont assimilées.

Ces circonscriptions administratives sont exclues du bénéfice d'un fonds de péréquation comparable à celui qui existe en Polynésie ; elles n'ont pas non plus de recettes fiscales.

o Les recettes de fonctionnement sont exclusivement alimentées par la dotation globale de fonctionnement qui atteint en 1988 un montant de 8,65 millions de francs.

Les recettes d'équipement proviennent pour l'essentiel des subventions versées par l'Etat et du prélèvement sur recettes ordinaires, soit un montant total de 2,739 millions de francs.

o Les dépenses d'équipement, comme l'an passé, sont pour l'essentiel consacrées à des travaux de génie civil.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble des observations qu'elle a formulées, 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.