

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VIII

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daignac, Luc Dejoue, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : **1593, 1627, 1635** (annexe n°12), **1639** (tome II), **1640** (tome III) et **T.A. 389**

Sénat : **84, 85** (annexe n°7), **87** (tome XXIII) et **89** (tome VI) (1990-1991).

Lois de finances. Territoires d'outre-mer.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
<u>PREMIÈRE PARTIE - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER</u>	7
I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER : UN MONTANT RELATIF STABLE	7
A. LE BUDGET GLOBAL : UN TRÈS MODESTE RATTRAPAGE	7
B. LES CRÉDITS SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER	9
1. Une identification incertaine	9
2. La confirmation d'une stabilisation	10
3. Les mesures nouvelles les plus importantes	10
II. LES INTERVENTIONS DES MINISTÈRES TECHNIQUES	16
<u>DEUXIÈME PARTIE - OBSERVATIONS SUR L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES TERRITOIRES</u>	19
I. LA SITUATION DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER À L'ÉGARD DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE	19
A. LES PRINCIPES FIXÉS PAR LE TRAITÉ DE ROME	19
1. Les pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) ne font pas partie de la Communauté économique européenne	19
2. Ils bénéficient d'un régime d'association qui emporte certaines conséquences juridiques.	20
B. LES EFFETS DE LA DÉCISION D'ASSOCIATION	22
1. La décision du 30 juin 1986	22
2. Les négociations en cours et la liberté d'établissement	25

II. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : AJUSTEMENTS INSTITUTIONNELS ET MÉDIOCRITÉ ÉCONOMIQUE	27
A. LES ÉVOLUTIONS POLITIQUE, INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE	27
1. Une stabilité politique toujours précaire à l'approche des élections territoriales	27
2. Les ajustements institutionnels	28
3. Des incertitudes persistantes	30
B. UN TERRITOIRE ÉCONOMIQUEMENT ET SOCIALEMENT FRAGILISÉ	31
1. Une économie de consommateurs en voie de dégradation	31
2. Le contrat de plan	32
3. La vulnérabilité de l'équilibre social	35
III. LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN LENT RÉÉQUILIBRAGE	36
A. ÉVOLUTIONS POLITIQUES CONTRASTÉES ET POURSUITE DE LA MISE EN PLACE INSTITUTIONNELLE	36
1. Les évolutions politiques et sociales : vers une certaine radicalisation ?	36
2. L'essentiel du cadre institutionnel est mis en place	39
B. DES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES ENCOURAGENTES QUI FAVORISENT LE RÉÉQUILIBRAGE DU TERRITOIRE	41
1. Des perspectives économiques favorables	41
2. Un lent rééquilibrage	42
3. La difficile question fiscale	43
IV. WALLIS-ET-FUTUNA : MODERNISATION DIFFÉRÉE DU STATUT ET LENTEURS DU DÉSENCLAVEMENT.	44
A. LA QUESTION DE LA MODERNISATION DU STATUT	44
B. LES LENTEURS DU DÉSENCLAVEMENT	45
1. Le contrat de plan et les engagements hors contrat de plan	45
2. Une économie peu florissante	46
3. Des tensions sociales	46

	<u>Pages</u>
V. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES	47
A. LES PERSPECTIVES INSTITUTIONNELLES	47
1. Les évolutions récentes du «système antarctique» institué en 1959.	47
2. La question de l'exploitation des ressources minérales	48
B. L’AFFIRMATION DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE	49
1. La piste d'atterrissage de Terre Adélie	49
2. La poursuite des programmes de recherche	50
3. L'armement et la pêche	61
VI. LES ILES ÉPARSES	51
<u>TROISIÈME PARTIE. L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES</u>	55
I. LES BUDGETS DES TERRITOIRES	55
A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	55
B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE	58
C. WALLIS-ET-FUTUNA	60
D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES ..	62
II. LES BUDGETS DES PROVINCES DE NOUVELLE-CALÉDONIE	64
III. LES BUDGETS DES COMMUNES	66
A. LES COMMUNES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	66
B. LES COMMUNES DE NOUVELLE-CALÉDONIE	68
C. LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES DE WALLIS-ET-FUTUNA	69

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer permet à la commission des Lois de présenter, chaque année, au Sénat, un rapide bilan de la situation de ces territoires, notamment pour ce qui concerne les questions politiques et institutionnelles.

Conformément à l'une de ses vocations, la commission des Lois s'attache en effet à suivre avec la plus grande attention l'évolution des territoires d'outre-mer, tant à l'occasion de l'examen, de plus en plus fréquent, des projets de loi concernant tel ou tel d'entre eux, que grâce aux entretiens réguliers qu'elle a avec le ministre responsable, M. Louis Le Pensec, ou encore, comme aujourd'hui, lors de l'examen du projet de loi de finances.

Les observations que la commission formule cette année s'inscrivent dans un contexte principalement caractérisé par le maintien du niveau de l'effort financier consenti par l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer, -+ 2,37%-, effort qui porte prioritairement, cette année encore, sur la Nouvelle-Calédonie et la mise en oeuvre des accords de Matignon et d'Oudinot.

L'efficacité de cet effort reste inégale : très encourageante en Nouvelle-Calédonie où des évolutions paraissent engagées dans la bonne voie, beaucoup plus préoccupantes en Polynésie française, dans la mesure où ce territoire ne semble pas parvenir à surmonter ses lourds handicaps structurels ainsi qu'à Wallis-et-Futuna où la politique de désenclavement pourtant engagée depuis des années ne produit pas de résultats très convaincants.

Si les questions institutionnelles restent à l'ordre du jour après la modification du statut de la Polynésie française et les perspectives de modernisation du statut de Wallis-et-Futuna, elles ne sauraient masquer, pour autant, l'importance des enjeux économiques et sociaux. Certaines clarifications doivent encore être opérées, notamment pour ce qui concerne les relations entre les territoires d'outre-mer et la Communauté économique européenne, mais l'essentiel est que ces territoires parviennent à mettre en oeuvre leur propre développement et à construire pour leur jeunesse un véritable avenir qui puise dans leurs richesses tant humaines qu'économiques.

* *

*

PREMIÈRE PARTIE

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

Les crédits inscrits au budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer ne traduisent que très incomplètement l'importance de l'effort consenti par l'Etat en faveur de ces collectivités ; pour prendre la pleine mesure de cet effort, il convient en effet d'y ajouter les dotations qui leur sont réservées par les budgets des autres ministères.

I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER : UN MONTANT RELATIF STABLE

A. LE BUDGET GLOBAL : UN TRÈS MODESTE RATTRAPAGE

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit de doter le ministère des départements et territoires d'outre-mer de 2,174 milliards de francs de crédits, soit une progression de 5,45 % par rapport à l'an dernier.

Ce faisant, ce budget connaît une augmentation légèrement supérieure à celle de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat qui ne progressent que de 4,8 %.

Si cette très modeste amélioration permet à ce budget de conserver son importance relative au sein des dépenses de l'Etat, soit 0,17 % des charges du budget général prévues par le projet de loi de finances pour 1991, elle ne saurait toutefois autoriser que l'on puisse soutenir, au moins pour les territoires d'outre-mer et contrairement d'ailleurs à ce que déclare le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer, que le montant de cette dotation apporte la confirmation que « l'outre-mer reste bien une priorité budgétaire du Gouvernement ».

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

Dépenses ordinaires	Crédits votés pour 1990	Crédits demandés pour 1991		
		Services votés	Mesures nouvelles	Total
TITRE III - MOYENS DES SERVICES				
1 ^{re} partie. - Personnel - Rémunérations d'activité ...	483 680 693	498 979 364	+ 12 106 925	511 086 289
3 ^e partie. - Personnel en activité et en retraite				
Charges sociales	22 070 816	22 865 969	+ 370 412	23 236 381
4 ^e partie. - Matériel et fonctionnement des services .	197 587 505	197 587 505	+ 11 108 012	208 695 517
6 ^e partie. - Subventions de fonctionnement	18 935 404	18 935 404	+ 3 000 000	21 935 404
7 ^e partie. - Dépenses diverses	5 891 988	5 891 988	- 9 078	5 882 910
Totaux pour le titre III	728 168 406	744 260 230	+ 28 578 271	770 836 501
TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES				
1 ^{ère} partie. - Interventions politiques et administratives	250 178 821	250 178 821	- 20 875 377	229 303 444
4 ^e partie. - Action économique. - Encouragements et interventions	22 245 093	22 245 093	- 1 147 622	21 097 471
6 ^e partie. - Action sociale - Assistance et solidarité ...	186 828 597	186 828 597	- 1 425 000	185 403 597
Totaux pour le titre IV	459 252 511	459 252 511	- 23 447 999	435 804 512
Totaux pour les dépenses ordinaires	1 187 418 917	1 203 512 471	+ 3 128 272	1 206 641 013

Dépenses en capital	Autorisations de programme		Crédits de paiement			
	Votés pour 1990	Demandées pour 1991	Votés pour 1990	Demandés pour 1991		
				Services votés	Mesures nouvelles	Total
TITRE V. - INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT						
7 ^e partie. - Equipements administratifs et divers ...	10 635 000	10 000 000	9 803 000	2 000 000	7 170 000	9 170 000
8 ^e partie. - Investissements hors de la métropole	46 000 000	39 000 000	40 400 000	20 000 000	12 000 000	32 000 000
Totaux pour le titre V ...	56 635 000	49 000 000	50 203 000	22 000 000	19 170 000	41 170 000
TITRE VI. - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT						
7 ^e partie. - Equipements administratifs et divers ...	12 000 000	10 000 000	12 000 000		7 000 000	7 000 000
8 ^e partie. - Investissements hors de la métropole	1 149 590 000	1 192 830 000	812 700 000	408 710 000	511 190 000	919 900 000
Totaux pour le titre VI ...	1 161 590 000	1 209 830 000	824 700 000	408 710 000	518 190 000	926 900 000
Totaux pour les dépenses en capital	1 218 225 000	1 258 830 000	874 903 000	430 710 000	537 160 000	928 070 000
Totaux généraux	1 218 225 000	1 258 800 000	2 062 321 917	1 634 222 741	540 488 272	2 174 711 013

Par rapport à l'an dernier, on observera un léger redressement de la part relative des dépenses en capital appréciées en crédits de paiement ; avec un montant de 968,070 millions de francs, celle-ci s'établit en effet à 44,51 % du total des crédits, soit une progression de 10,65 % en valeur absolue. Après la régression enregistrée l'an dernier, cette évolution favorable doit être relevée dans la mesure où elle conforte les fortes progressions constatées en 1987 et 1988.

Le tableau reproduit ci-contre, retrace selon une répartition par titres, l'évolution, par rapport à la loi de finances pour 1990, de l'ensemble des dépenses inscrites au projet de budget pour 1991 du ministère des départements et territoires d'outre-mer.

B. LES CRÉDITS SPÉCIFIQUEMENT CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

1. Une identification incertaine

La présentation des crédits retenue pour l'établissement du «bleu» de l'an dernier ayant été reprise cette année, votre commission ne peut que déplorer à nouveau la très médiocre lisibilité de ce document qui non seulement regroupe de façon indifférenciée, en une présentation commune, des crédits respectivement consacrés aux départements, aux collectivités territoriales et aux territoires d'outre-mer, mais qui, de plus, n'opère aucune ventilation par titre, ni répartition par action, permettant d'identifier les crédits spécifiquement destinés aux territoires d'outre-mer.

Sans doute l'orthodoxie budgétaire y trouve-t-elle son compte, mais le contrôle parlementaire n'en devient nécessairement que plus approximatif. Or, il importe que le Parlement puisse connaître avec précision l'effort consenti en faveur de ces territoires qui constituent bien une catégorie particulière de collectivités territoriales au sein de l'ensemble institutionnel français ainsi qu'en dispose d'ailleurs sans ambiguïté l'article 74 de la Constitution.

2. La confirmation d'une stabilisation

L'état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux territoires d'outre-mer faisait apparaître, pour 1990, qu'un montant total de 817,911 millions de francs était consacré à ces territoires par le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, soit 39,7 % des crédits de ce ministère. Par rapport à 1989, ce montant connaissait déjà une première stabilisation, tant en valeur relative qu'en valeur absolue.

Pour 1991, le même état récapitulatif établit ce montant à 889,63 millions de francs, soit une légère diminution par rapport à l'an dernier.

3. Les mesures nouvelles les plus importantes

Comme l'an dernier, les crédits intéressant les territoires d'outre-mer sont éparpillés au sein de quatre actions concernant aussi bien ces territoires que les départements et les collectivités territoriales d'outre-mer, sous réserve des seules dotations figurant à l'action n° 6 qui est, elle, spécifiquement consacrée à la recherche dans les territoires d'outre-mer.

L'examen de ces actions permet toutefois d'individualiser un ensemble de mesures nouvelles d'inégale importance que l'on signalera rapidement.

- Pour ce qui concerne tout d'abord l'action «services extérieurs dans les départements et territoires d'outre-mer», on relèvera notamment, au nombre des mesures concernant les moyens des services, -le titre III-, le transfert au Conseil d'Etat de 21 emplois de greffes des tribunaux administratifs des territoires d'outre-mer, le crédit correspondant de 4,509 millions de francs figurant désormais au budget du ministère de la justice.

- S'agissant de l'action «collectivités locales des départements et territoires d'outre-mer», les mesures nouvelles inscrites au titre IV font apparaître une diminution des subventions versées par l'Etat aux budgets des territoires et à

certaines interventions économiques. En régression de 20,87 millions de francs par rapport à l'an dernier, cette évolution porte pour l'essentiel sur trois postes :

- la subvention versée au territoire de la Nouvelle-Calédonie qui représente la contribution de l'Etat au financement de l'assistance technique que le territoire apporte à différents S.I.V.O.M. : fixée à 2,743 millions de francs en 1990, cette contribution sera réduite à 143 860 francs en 1991 ;

- la subvention également versée par l'Etat au territoire de la Nouvelle-Calédonie en compensation des pertes de recettes fiscales sur la société «Le Nickel», résultant de la suppression du prélèvement complémentaire sur les activités minières, en application du protocole du 29 juin 1984 ; établi à 25 millions de francs en 1990, le montant de cette compensation ne sera plus que de 7,5 millions de francs en 1991 ;

- la subvention versée à la compagnie de transport aérien Air Calédonie International qui est supprimée alors qu'elle avait atteint 1,1 million de francs en 1990.

Les subventions versées aux budgets des autres territoires s'établissent au même niveau qu'en 1990, soit :

- 4,653 millions de francs pour le territoire de Wallis-et-Futuna ;

- 719 304 francs pour les Iles Éparses, -iles de l'Océan indien et Clipperton-.

Les Terres australes et antarctiques françaises sont en revanche légèrement moins bien dotées qu'en 1990 : 103,55 millions de francs contre 104,33 millions l'an dernier.

Comme les années précédentes, le territoire de la Polynésie française ne reçoit aucune subvention au titre de son budget, même si des avances importantes ont dû lui être consenties pour faire face à ses problèmes de trésorerie.

Quant à la subvention versée au titre de la rémunération des fonctionnaires métropolitains affectés dans les services territoriaux, elle reste, comme l'an passé, établie à 47,396 millions de francs.

Enfin, on observera, au titre VI, que la contribution de l'Etat au financement de projets d'équipement des collectivités

locales dans les territoires d'outre-mer régresse très sensiblement, la dotation prévue pour 1991 s'établissant à 10 millions de francs en autorisation de programme et 7 millions de francs en crédits de paiement, contre 12 millions de francs tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiements en 1990. La présentation de ces crédits n'étant pas ventilée, il est non seulement impossible de savoir ce que reçoivent les collectivités locales de chacun des territoires mais également d'identifier les sommes qui sont réservées aux seuls territoires d'outre-mer.

• L'examen de l'*action sociale et culturelle dans les départements et territoires d'outre-mer* fait apparaître la création de deux nouvelles sections du service militaire adapté en Nouvelle-Calédonie pour un montant de 10,916 millions de francs.

Les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics d'Etat en Nouvelle-Calédonie progressent très légèrement. C'est ainsi que :

- dans le cadre de l'action n° 5, l'agence de développement rural et d'aménagement foncier recevra 14,484 millions de francs, contre 14,084 millions en 1990 ;

- l'institut de formation des personnels administratifs qui vient d'être mis en place sera destinataire de quelque 2,3 millions de francs de crédits ;

- l'agence de développement de la culture canaque bénéficiera d'un crédit de fonctionnement porté cette année à 5,150 millions de francs contre 4,850 millions en 1990.

L'enveloppe réservée aux interventions publiques, -titre IV-, régresse globalement de 1,4 million de francs et la seule mesure positive, -1 million de francs-, concerne les bourses d'enseignement supérieur accordées aux étudiants originaires des territoires d'outre-mer.

On observera par ailleurs la nette progression des crédits inscrits au titre VI qui sont destinés à financer les travaux afférents à l'extension du service militaire adapté. Par rapport à l'an dernier, ces crédits s'accroissent en effet de 75 % en crédits de paiement, pour passer de 2 millions à 3,5 millions de francs, et de 100 % en autorisations de programme pour atteindre 4 millions de francs.

• Pour ce qui concerne l'*action économique dans les départements et territoires d'outre-mer*, outre la légère augmentation déjà signalée de la dotation destinée à l'agence de développement rural et d'aménagement foncier de la Nouvelle-Calédonie, les autres crédits, qui relèvent du titre VI, sont également en progression.

Il s'agit d'une part de la subvention du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (F.I.D.E.S.) qui, section générale et section des territoires d'outre-mer confondues, bénéficiera en 1991 d'une dotation globale de 160 millions de francs en crédits de paiement, soit une progression de 5,3 % par rapport à l'an dernier, et de près de 192 millions de francs en autorisations de programme, soit une baisse de près de 15 %. On observera toutefois que cette légère progression des crédits de paiement bénéficie exclusivement à la section générale sans pour autant rattraper le retard pris depuis quatre ans.

Il s'agit d'autre part du chapitre 68-93, constitutif de la dotation pour le développement économique, social et culturel de la Nouvelle-Calédonie qui alimente le Fonds d'équipement et de promotion pour la Nouvelle-Calédonie institué par le statut référendaire du 6 novembre 1988 en remplacement du Fonds exceptionnel d'aide et de développement créé par la loi du 17 juillet 1986. Pour 1991, ce chapitre sera doté de 268,5 millions de francs de crédits de paiement pour 320 millions de francs d'autorisations de programme, soit, respectivement, des progressions de 15,4 % et de 8,6 % qui apparaissent plus marquées que celles constatées l'an dernier.

Ces évolutions appellent au moins deux observations :

- la part des crédits du F.I.D.E.S. consacrés aux territoires d'outre-mer continue de régresser en valeur absolue ;
- la part tant relative qu'absolue des crédits consacrés à la Nouvelle-Calédonie connaît une nouvelle progression et représente cette année 62,6 % des crédits inscrits au titre VI de l'action économique.

Le tableau reproduit ci-après retrace ces évolutions et précise la répartition des crédits dans les territoires.

Sans entrer dans le détail des opérations financées par le F.I.D.E.S. en 1990, -il s'agit des opérations votées pour cet exercice et donc engagées à compter de cette date-, on observera toutefois

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU F.I.D.E.S. CONSACRÉS AUX T.O.M.

(en autorisations de programme)

NATURE DES CRÉDITS	1988	1989	1990
I. SECTION GÉNÉRALE			
• Loi de finances			
Chap. 68-90	120 000 000	139 400 000	139 000 000
Chap. 68-93 (F.E.P.N.C.)	100 000 000	256 750 000	294 600 000
TOTAL	220 000 000	396 150 000	433 600 000
• Répartition			
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	110 519 500	266 750 000	27 090 000
<i>Polynésie française</i>	91 646 345	102 497 000	85 176 500
<i>Wallis-et-Futuna</i>	12 232 500	8 905 000	11 545 000
<i>T.A.A.F.</i>	14 058 000	13 205 000	10 500 000
<i>Iles françaises de l'Océan indien</i>	2 400 000	950 000	950 000
<i>Opérations communes</i>	4 814 000	5 369 000	4 900 000
<i>Coopération régionale</i>	4 500 000	2 607 000	
TOTAL	240 270 345	460 283 000	143 161 500
II. SECTION DES TERRITOIRES			
• Loi de finances			
Chap. 68-92	27 870 000	27 870 000	28 480 000
• Répartition			
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	10 010 000	8 025 000	8 116 800
<i>Polynésie française</i>	11 000 000	8 850 000	8 971 200
<i>Wallis-et-Futuna</i>	5 000 050	4 027 000	4 272 000
TOTAL	26 010 050	20 902 000	21 360 000

l'ouverture et la mise en oeuvre de programmes importants, notamment :

- En Polynésie française, la construction et la réhabilitation de logements sociaux, -un programme de quelque 291 millions de francs sur lesquels 269 millions sont ou seront financés par l'Etat-, un programme d'équipement des communes pour un coût global de 13,5 millions, une dotation de 13,3 millions de francs au F.A.D.I.P. dans le cadre d'un programme de soutien à des micro-projets de développement et à la réalisation d'équipements publics ;

- En Nouvelle-Calédonie, la construction des infrastructures pour le port de We-Lifou pour un coût global de 30,25 millions de francs dont le tiers est financé par le F.I.D.E.S., l'aménagement de la commune de Poindimié pour un montant total de 11,11 millions de francs dont 19 % sont à la charge de ce fonds, enfin l'achat de nouvelles terres par l'A.D.R.A.F. pour quelque 15 millions de francs ;

- A Wallis-et-Futuna, des infrastructures routières nouvelles pour un coût de deux millions de francs supporté pour moitié par le Fonds, l'aménagement de la liaison aéroport Mata Utu pour un coût total de 5,5 millions de francs financé à hauteur de 45 % par le Fonds, l'amélioration et l'extension des réseaux d'adduction d'eau potable pour 2,5 millions de francs ;

- Dans les Terres australes et antarctiques françaises, la poursuite des travaux de construction de la piste aérienne en Terre Adélie.

• Enfin les crédits de *« l'action recherche dans les territoires d'outre-mer »* régressent en francs constants par rapport à l'an dernier et s'établissent à 46,59 millions de francs sur lesquels 20 millions de francs sont destinés à contribuer au financement de la recherche scientifique dans le territoire des Terres australes et arctiques françaises.

II. LES INTERVENTIONS DES MINISTÈRES TECHNIQUES

Ainsi qu'on l'a rappelé plus haut, l'ampleur de l'effort financier consenti par l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer n'apparaît que très partiellement dans le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer. Il convient en conséquence, afin de prendre la pleine mesure de cet effort, d'ajouter à ce budget, les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer par les ministères techniques.

En application de l'article 85 de la loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 portant loi de finances pour 1968, le Gouvernement doit présenter en annexe au projet de loi de finances, un état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux territoires d'outre-mer. Extrait de cet état, le document reproduit ci-contre retrace cet effort ministère par ministère.

Pour 1991, le montant total de cet effort, tel qu'il résulte de cet état, s'élève à 7 569,631 millions de francs (hors gestion des services centraux), soit une progression de + 2,37 % par rapport à 1990.

Cette confirmation du niveau de crédits atteint l'an dernier doit être signalée, d'autant que pour les deux derniers exercices, les augmentations ont été respectivement de 7,37 % et 9,27 %.

Le ministère civil le plus sollicité reste l'Education nationale qui consacre plus de deux milliards de francs aux territoires d'outre-mer tandis que les crédits de la Chancellerie qui avaient progressé de 17 % l'an dernier s'établissent à un niveau inférieur de près de 8 % à celui qu'il savaient atteint en 1990 ; cette dernière évolution est d'autant plus regrettable que la modernisation des appareils judiciaire et pénitentiaire engagée dans ces territoires doit être poursuivie.

Pour les autres ministères les évolutions apparaissent plus contrastées. On relèvera notamment l'évolution positive des crédits du ministère de l'Intérieur qui progressent de 4,94 % par rapport à l'an dernier.

L'évolution de la répartition des dotations entre les différents territoires a permis, en quelques années, un renforcement relatif rapide et massif du niveau des crédits consacrés à la Nouvelle-Calédonie. Cette année, ces crédits, -dépenses militaires exclues-,

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F)

	1990			Prévisions 1991		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Agriculture et forêt.....	-	47,663	47,663	-	74,125	74,125
Anciens combattants.....	0,576	55,052	55,628	0,593	56,903	57,496
Culture et communication.....	1,170	6,810	7,980	1,196	7,500	8,696
Départements et territoires d'outre-mer.....	-	821,911	821,911	-	850,689	850,689
Économie, finances et budget. I. Charges communes.....	-	634,900	634,900	-	690,600	690,500
Économie, finances et budget. II. Services financiers.....	-	109,288	109,288	-	114,638	114,638
Éducation nationale. I. Enseignement scolaire.....	5,780	2.145,074	2.150,854	6,176	2.039,675	2.045,851
Éducation nationale. II. Enseignement supérieur.....	0,268	32,765	33,023	0,267	74,800	75,067
Éducation nationale, Jeunesse et sports.....	-	11,929	11,929	-	14,658	14,658
Urbanisme, logement et services communs.....	-	28,702	28,702	-	22,787	22,787
Routes.....	-	1,022	1,022	-	-	-
Industrie et aménagement du territoire. I. Industrie.....	-	3,081	3,081	-	2,805	2,805
Industrie et aménagement du territoire. III. Commerce et artisanat.....	-	0,545	0,545	-	0,605	0,605
Intérieur.....	8,027	641,455	649,482	3,712	568,218	571,930
Justice.....	-	86,733	86,733	-	86,446	86,446
Recherche et technologie.....	-	159,000	159,000	-	147,880	147,880
Services du Premier ministre. I. Services généraux.....	0,139	0,539	0,678	-	0,160	0,160
Services du Premier ministre. V. Environnement.....	-	5,565	5,565	-	-	-
Solidarité, santé et protection sociale Transp. terr. et séc. routière. 2 sécurité routière.....	-	174,253	174,253	-	175,102	175,102
Aviation civile.....	-	0,100	0,100	-	0,300	0,300
Météorologie.....	3,853	145,749	149,602	3,930	147,358	151,268
Météorologie.....	0,40	54,819	54,859	0,40	53,745	53,785
Mer.....	0,190	5,830	6,020	0,190	5,303	5,493
Travail, emploi et formation professionnelle.....	-	25,094	25,094	-	22,346	22,346
Navigation aérienne.....	-	19,455	19,455	-	19,437	19,437
Postes, télécommunications et espace.....	-	2,500	2,500	-	36,660	36,660
Totaux (I).....	20,033	5.119,834	5.139,867	16,104	5.212,640	5.228,744
II. Dépenses militaires						
Départements et territoires d'outre-mer.....	-	26,114	26,114	-	38,940	38,940
Défense. Section commune.....	0,415	76,705	77,120	0,420	81,608	82,028
Défense. Section air.....	-	119,315	119,315	-	121,872	121,872
Défense. Section forces terrestres.....	35,565	727,856	763,421	36,454	765,880	802,334
Défense. Section marine.....	-	1.034,977	1.034,977	-	1.037,957	1.037,957
Défense. Section gendarmerie.....	-	289,035	289,035	-	310,734	310,734
Totaux (II).....	35,980	2.274,002	2.309,982	36,874	2.356,991	2.393,865
Totaux généraux (I) + (II).....	56,013	7.393,836	7.449,849	52,978	7.569,631	7.622,609

progressent encore de 24,4 % ; on observera toutefois qu'avec une augmentation en volume des crédits civils de 15,77 la Polynésie française reste encore le territoire d'outre-mer le mieux doté par l'Etat.

Par territoire, les dépenses s'établissent comme suit :

en milliers de francs

	Dépenses civiles	Dépenses militaires	Total
Nouvelle-Calédonie	2 372 612	750 141	3 122 753
Polynésie française	2 493 894	1 596 618	4 090 512
Wallis-et-Futuna	183 077	2 822	185 899
T.A.A.F.	146 107	7 420	153 527
Total	5 195 690	2 351 001	7 552 691

* *
*

DEUXIÈME PARTIE

OBSERVATIONS SUR L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES TERRITOIRES

Ainsi qu'elle le fait chaque année, la commission des Lois met à profit l'examen du projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour dresser un bilan de l'évolution récente de chacun des territoires d'outre-mer.

Avant de procéder à cet examen, elle a toutefois souhaité s'attarder, cette année, sur la question difficile du statut de ces territoires à l'égard de la Communauté économique européenne.

I. LA SITUATION DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER À L'ÉGARD DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

A. LES PRINCIPES FIXÉS PAR LE TRAITÉ DE ROME

1. Les pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) ne font pas partie de la Communauté économique européenne

Les territoires et collectivités territoriales françaises d'outre-mer ne font pas partie de la Communauté économique européenne.

L'article 227 du traité instituant la Communauté économique européenne qui énumère les Etats auxquels le traité est applicable, dispose en effet, dans un paragraphe 3, que *«les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe IV du présent traité font l'objet d'un régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité»*.

Cette liste, qui comporte un certain nombre de pays ou de territoires devenus aujourd'hui indépendants, comprend les territoires français suivants :

- Saint-Pierre-et-Miquelon devenu collectivité territoriale de la République française ;
- la Nouvelle-Calédonie ;
- les établissements français de l'Océanie devenus territoire de la Polynésie française et territoire de Wallis-et-Futuna ;
- la collectivité territoriale de Mayotte qui est le seul territoire non indépendant de l'archipel des Comores ;
- les terres australes et antarctiques françaises.

Elle comporte en outre 11 territoires britanniques, 2 territoires néerlandais et le Groënland qui constitue actuellement une région autonome rattachée au Danemark.

2. Ils bénéficient d'un régime d'association qui emporte certaines conséquences juridiques.

Les articles 131 à 136 bis du traité précisent le régime d'association de ces territoires qui doit promouvoir leur *«développement économique et social»* et favoriser *«l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble»* ; l'article 131 ajoute que *«l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent»*.

Ce dispositif emporte plusieurs conséquences :

• il fixe le régime des échanges commerciaux

Aux termes des articles 132 et 133, les Etats membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les P.T.O.M. le régime qu'ils s'accordent entre eux et, de manière réciproque, les P.T.O.M. appliquent aux Etats membres le régime qui préside à leurs rapports avec l'Etat européen auquel les lient des relations particulières.

Il résulte apparemment de ce dispositif que les importations et exportations de ces P.T.O.M. vis-à-vis de la Communauté seront à terme exemptes de tous droits de douane ; toutefois, d'une part, les P.T.O.M. peuvent continuer à percevoir des droits de douane pour répondre «aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget», d'autre part, les produits agricoles connaissent un régime dérogatoire qui a pour effet d'aligner les P.T.O.M. sur le régime commercial que la convention de Lomé octroie aux Etats A.C.P..

Ces droits de douane, en tout état de cause, ne doivent pas conduire à des discriminations directes ou indirectes entre les importations en provenance des divers Etats membres ; si tel était le cas, l'Etat membre victime d'une discrimination pourrait saisir la Commission.

• la Communauté contribue au développement des P.T.O.M.

Le paragraphe 3 de l'article 132 du traité dispose que les Etats membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires. Tel est précisément l'objet des contributions apportées par le fonds européen de développement (F.E.D.), les P.T.O.M. n'étant pas, en raison de leur statut, éligibles aux autres fonds structurels européens que sont le F.E.D.E.R. (fonds européen de développement régional), le F.E.O.G.A. (fonds européen d'orientation et de garantie agricole), et le F.S.E. (fonds social européen).

• les ressortissants de la Communauté et les sociétés bénéficient en principe d'un droit d'établissement

Le paragraphe 5 de l'article 132 du traité énonce le principe selon lequel le droit d'établissement des ressortissants de la Communauté et des sociétés est réglé par application des dispositions et procédures prévues au chapitre 2 du titre III du traité qui régit cette matière, et rappelle le principe de non discrimination, avant de préciser immédiatement que la décision d'association peut prévoir des dispositions particulières en la matière. Tel est précisément le cas, ainsi que nous le verrons plus loin.

• la liberté de circulation des travailleurs est subordonnée à la conclusion de conventions ultérieures

L'article 135 renvoie à des conventions ultérieures le soin de régler les modalités de circulation des travailleurs de la Communauté dans les P.T.O.M. et des ressortissants des P.T.O.M. dans les Etats de la Communauté. **Aucune convention n'a été conclue dans ce domaine.**

B. LES EFFETS DE LA DÉCISION D'ASSOCIATION

L'article 136 du traité, pour une première période de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, renvoyait à une convention d'application figurant en annexe, le soin de fixer les modalités et la procédure de l'association entre les pays et territoires d'outre-mer et la Communauté.

Depuis 1964, les décisions d'association se sont régulièrement succédées jusqu'à la décision actuellement en vigueur adoptée le 30 juin 1986. Votée à l'unanimité par le Conseil des ministres, cette décision a été élaborée par la Commission ; elle ne constitue donc pas une convention internationale mais bien un acte de droit dérivé.

En raison des difficultés que soulève la négociation de la nouvelle décision d'association qui se substituera à celle de 1986 et de la date de signature de la nouvelle convention de Lomé, -le 15 décembre 1989-, la validité de la décision de 1986 a été prorogée d'un an ; elle constitue donc pour l'heure le droit en vigueur.

Après avoir examiné les grandes lignes de cette décision, on s'efforcera de préciser les principales difficultés juridiques qu'elle soulève puis de faire le point sur l'état des négociations en cours.

1. La décision du 30 juin 1986

Publiée au Journal officiel des Communautés européennes du 1er juillet 1986, la décision du 30 juin 1986, a pour objet de *«faciliter le développement économique, culturel et social et le renforcement des structures économiques»* des pays et territoires d'outre-mer, *«notamment par le développement des échanges*

commerciaux, des relations économiques, de la coopération agricole et de la coopération industrielle entre la Communauté et les pays et territoires, une contribution à la sauvegarde des intérêts de ceux d'entre eux dont l'économie dépend dans une mesure considérable de l'exportation des produits de base et la mise en oeuvre d'interventions financières et de coopération technique».

• **La première partie de la convention définit les domaines de la coopération qui peuvent être ainsi énumérés :**

- le développement agricole et rural et la conservation des ressources naturelles ;
- le développement de la pêche ;
- le développement industriel ;
- le développement du potentiel minier et énergétique
- les transports et les communications ;
- le développement du commerce et des services ;
- la coopération régionale ;
- la coopération sociale et culturelle.

• **Dans une deuxième partie, la décision d'association définit les instruments de la coopération.**

En matière de coopération commerciale tout d'abord et sous réserve d'engagements particuliers relatifs au rhum et à la banane, le régime général des échanges répond au double à l'objectif suivant : promouvoir le commerce entre, d'une part, les P.T.O.M. et la Communauté compte tenu de leurs niveaux respectifs de développement, et, d'autre part, les pays et territoires.

La mise en oeuvre de cet objectif est assurée, d'un côté, par le principe de l'exemption totale de tous droits de douane ou taxes d'effet équivalent pour les produits en provenance des P.T.O.M. et, de l'autre, par l'établissement ou le maintien de droits de douanes et de restrictions quantitatives par les autorités compétentes de chaque P.T.O.M. en ce qui concerne l'importation de produits originaires de la Communauté ou des autres P.T.O.M. sous la double réserve qu'il n'y ait aucune discrimination entre les Etats membres.

En matière de coopération dans le domaine des produits de base, la décision d'association organise deux mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation qui s'inspirent directement des accords de Lomé :

- un dispositif de stabilisation inclu dans le *Stabex* institué par les accords de Lomé, qui porte sur 49 produits de base agricoles à hauteur de cinq millions d'écus ;

- une facilité de financement spéciale pour six produits miniers, -le nickel n'en fait pas partie-, à hauteur de cinq millions d'écus ; il s'agit de l'extension aux P.T.O.M. du *Sysmin* également prévu par les accords de Lomé.

Pour ce qui concerne la coopération financière et technique, elle s'étend à de très nombreux domaines, -développement rural, industrialisation, artisanat, protection de l'environnement...-. Les interventions financées par la Communauté sont mises en oeuvre par les autorités compétentes des pays et territoires, la Communauté n'ayant pour rôle que de définir la politique générale et les lignes directrices de la coopération pour laquelle l'enveloppe initiale a été fixée à 120 millions d'écus est répartie, pour l'essentiel par le fonds européen de développement (F.E.D.) ; celui-ci soit verse des subventions, soit accorde des avances, soit enfin contribue à la formation de capitaux à risques.

• Les articles 176 et 177 de la décision d'association précisent enfin, en application du traité, les principes qui régissent l'établissement et la prestation de services dans les P.T.O.M..

Après avoir rappelé le principe selon lequel les ressortissants et sociétés des États membres doivent être traités sur un pied d'égalité, l'article 176 subordonne le caractère impératif de cette règle à une condition de réciprocité.

Tant que la liberté d'établissement et de prestation de services n'était qu'un objectif à atteindre, cette disposition ne soulevait pas de difficultés particulières, d'autant que les demandes d'établissement n'ont pas été nombreuses.

Aujourd'hui la mise en oeuvre effective de cet objectif inquiète certains territoires d'outre-mer qui y voient un risque de concurrence directe pour l'emploi local. Cette difficile question est actuellement au centre des négociations que le Gouvernement français conduit avec la Commission.

2. Les négociations en cours et la liberté d'établissement

Dans la dernière version présentée par la Commission, le 25 septembre 1990, le projet de décision d'association comporte un exposé des motifs particulièrement intéressant qui éclaire la position de la Commission sur le statut des P.T.O.M. au sein de la Communauté et admet *«la nécessité de clarifier certains aspects du droit communautaire à l'égard des P.T.O.M. en ce qui concerne le régime commercial, et le régime applicable en matière d'établissement et de prestation de service»*.

• Parmi les points examinés et qui font actuellement l'objet des préoccupations des territoires français figure la question très difficile des conséquences du double statut de ces territoires et de leurs ressortissants :

- en effet, d'un côté, les territoires d'outre-mer ne font pas partie du territoire de la Communauté et, à ce titre, l'Acte unique et le droit qui en dérive ne sauraient produire d'effets directs à leur égard ;

- de l'autre, en tant qu'individus, les ressortissants de ces territoires, à la différence des ressortissants des territoires sous juridiction britannique, sont des citoyens français et donc, de ce seul fait, des ressortissants de la Communauté qui peuvent se prévaloir des avantages découlant du droit dérivé, de même que les autres ressortissants de la Communauté peuvent se prévaloir de ces avantages à leur encontre.

• Pour ce qui concerne plus spécifiquement le droit d'établissement et de prestation de services, la situation est donc complexe et la Commission propose d'apaiser les inquiétudes manifestées par certains territoires d'outre-mer qui souhaitent assurer la promotion de l'emploi local, en leur reconnaissant la possibilité d'arrêter des réglementations dérogatoires en faveur des populations et activités locales, *«dans certaines conditions et selon des modalités décidées par le Conseil»*. Elle propose en outre de faire figurer dans la décision d'association le considérant suivant : *«considérant que les diverses réglementations arrêtées dans le*

cadre de l'achèvement du marché intérieur ne sont pas d'application dans les P.T.O.M.».

Sans entrer dans le détail du projet de décision d'association, on s'attachera à examiner plus précisément les dispositions relatives au droit d'établissement et de prestation de services qui figurent dans la quatrième partie du projet. L'article 232 introduit ainsi une innovation par rapport à l'article 176 de la décision de 1986, en précisant que les autorités locales d'un P.T.O.M. peuvent établir des réglementations dérogeant au droit commun, sous réserve que celles-ci s'exercent exclusivement au bénéfice des populations et des activités locales, ce qui revient à dire que si discrimination il y a dans un territoire d'outre-mer français, les citoyens français qui ne sont pas établis sur le territoire feront l'objet des mêmes discriminations que les ressortissants des autres Etats membres.

Les discriminations ainsi introduites doivent être strictement limitées à des secteurs sensibles de l'économie locale et ne sont opposables que pour une durée limitée. Les secteurs et la durée ainsi que les autres modalités de dérogation seront déterminés, à la majorité qualifiée, par le Conseil, sur proposition de la Commission. Ce nouveau régime de décision place en fait les P.T.O.M. sous la quasi-tutelle de la Commission.

La cinquième partie du projet de décision organise enfin une procédure dite de partenariat destinée à appuyer l'action communautaire, *«autant que possible, sur une concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre dont relève le P.T.O.M. et les autorités locales du P.T.O.M. élues conformément à la constitution de l'Etat membre dont il relève».*

• Les négociations en cours devraient toucher prochainement à leur terme.

On relèvera, pour s'en féliciter, que dans une phase préliminaire, les représentants élus des cinq territoires et collectivités territoriales français ont pu s'exprimer directement auprès des services compétents de la Commission chargés d'élaborer le projet de décision.

Ces entretiens devraient permettre un meilleur ajustement aux besoins effectifs de ces territoires, tant pour ce qui concerne les procédures d'attribution des aides que l'amélioration des

débouchés des produits locaux et la répartition des crédits du VIIe F.E.D..

S'agissant de l'adaptation du droit d'établissement à la politique de promotion sociale et de soutien de l'emploi des populations locales, les demandes formulées par les territoires français ont été, on l'a précisé, entendues et retranscrites, pour l'essentiel, dans le dernier projet disponible. La commission des Lois reprenant, sur ce point, à son compte, les conclusions du rapport sur les territoires d'outre-mer et l'Europe, présenté au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, le 19 avril 1990, par notre excellent collègue, M. Daniel Millaud, souhaite vivement que la prochaine décision d'association n'ait pas pour effet de *«soumettre les territoires d'outre-mer français à des contraintes excessives au regard des besoins de leur développement économique et social»*.

II. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : AJUSTEMENTS INSTITUTIONNELS ET MÉDIOCRITÉ ÉCONOMIQUE

L'année 1990 a, pour l'essentiel, été marquée par un débat institutionnel qui a conduit à l'adoption de la loi n° 90-12 du 12 juillet 1990 modifiant le statut de 1984, débat dont l'intérêt ne doit occulter ni la précarité de l'équilibre politique, ni la médiocrité de la situation économique et sociale.

A. LES ÉVOLUTIONS POLITIQUE, INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

1. Une stabilité politique toujours précaire à l'approche des élections territoriales

Depuis le printemps 1989, la situation politique apparaît stabilisée sur le territoire, en dépit de l'exclusion du gouvernement, le 14 février 1990, de M. Emile Vernaudeau, député et ministre de la régionalisation, du développement des archipels et de l'office des postes et télécommunications.

Présidé par M. Alexandre Léontieff depuis décembre 1987, le gouvernement dispose en effet, à l'assemblée territoriale, d'une

majorité de 22 voix sur 41, malgré les changements d'appartenance de certains conseillers.

Cette stabilité a permis d'assurer une certaine continuité dans la gestion des affaires territoriales mais l'équilibre ainsi réalisé apparaît précaire eut égard à la multiplicité des partis et groupements politiques et à l'instabilité des alliances ; l'approche de l'échéance des élections territoriales de mars 1991 ne vient d'ailleurs qu'alimenter un débat politique toujours très nourri.

2. Les ajustements institutionnels

La loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 est venue modifier et compléter la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.

Sans remettre en cause l'équilibre du statut d'autonomie interne de 1984, cette réforme, aux termes mêmes de l'exposé des motifs du projet de loi, a pour objet de clarifier et de faciliter le bon fonctionnement des institutions, et de favoriser, de ce fait, l'efficacité de la politique de développement dont le territoire a besoin.

Soucieuse de dresser le bilan de l'application du statut de 1984 et de préparer l'examen de cette réforme, la commission des Lois du Sénat a dépêché sur le territoire, au mois de mars dernier, une délégation composée de quatre de ses membres, MM. Michel Rufin, président, Bernard Laurent, rapporteur, Daniel Millaud et Albert Ramassamy.

Ainsi que l'exposait notre excellent collègue, M. Bernard Laurent, dans le rapport qu'il a présenté au nom de la commission des Lois, cette modernisation institutionnelle emporte trois séries de conséquences qui peuvent être ainsi résumées :

- d'une part, une «présidentialisation» accrue du mode de fonctionnement du gouvernement, appuyée sur le renforcement des attributions tant du conseil des ministres, -droit d'agir en justice et de transiger au nom du territoire, contrôle des opérations de transfert entre vifs de biens immobiliers ou de droits sociaux y afférents, approbation a priori des investissements directs étrangers, exploration et exploitation de la zone économique exclusive-, que de son président, -révocation ad nutum des ministres et libre modification de la répartition de leurs attributions, compétences propres renforcées en

matière de négociations internationales-, ainsi que sur l'accroissement de l'autonomie administrative et financière de l'assemblée territoriale et de sa commission permanente ;

- d'autre part, l'adaptation du statut pour ce qui concerne, notamment, le comité économique et social devenu conseil économique, social et culturel, la question foncière, -le texte institue un collège consultatif d'experts fonciers-, et le contrôle des comptes désormais confié à une chambre territoriale des comptes ;

- enfin, la prise en compte des spécificités des archipels par l'institution de cinq conseils d'archipel dotés de compétences consultatives et composés des membres de l'assemblée territoriale et des maires élus des îles.

A l'issue d'une lecture dans chaque chambre, la commission mixte paritaire réunie à l'Assemblée nationale parvenait à élaborer un texte de compromis qui retenait, certes sous une forme moins contraignante, la proposition du Sénat d'adjoindre aux conseils d'archipels, les maires délégués des communes. Cette adjonction ne fut pas retenue par le texte définitif, le Sénat ayant, sur la demande de notre collègue M. Daniel Millaud, préféré rejeter le texte de compromis ainsi élaboré au motif que celui-ci ne reprenait pas un amendement pourtant adopté en première lecture par le Sénat, amendement qui transférait à l'État la compétence en matière de définition des règles comptables applicables par le territoire.

La loi du 12 juillet 1990 n'a pas fait l'objet de mesures d'application, toutefois, les services du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer ont fait savoir à votre rapporteur que les textes d'application de cette réforme seraient promulgués avant la fin de l'année 1990.

Consciente que les ajustements ainsi apportés au régime institutionnel du territoire ne sauraient, à eux seuls, résoudre les très graves difficultés économiques et sociales dans lesquelles se débat actuellement la Polynésie française, votre commission des Lois n'en souhaite pas moins très vivement qu'ils favoriseront la stabilité institutionnelle grâce, notamment, à la clarification des règles applicables et ouvriront la voie à une meilleure prise en compte des impératifs de développement spécifiques à chacun des archipels.

3. Des incertitudes persistantes

Certaines incertitudes institutionnelles persistent toutefois que votre rapporteur se bornera à signaler.

- C'est ainsi tout d'abord que la question de la réforme du régime comptable budgétaire et financier du territoire n'est pas pleinement réglée. La compétence en la matière appartient en effet au territoire, l'Assemblée nationale en ayant ainsi décidé en dernière lecture, mais l'assemblée territoriale n'a toujours pas adopté la délibération qui doit fixer ce régime ; or, le décret du 30 décembre 1912 apparaît très largement inadapté et le contrôle que la chambre territoriale des comptes devra exercer sur les comptes des collectivités locales et de leurs établissements publics risque de ne pas pouvoir s'appliquer avec toute l'efficacité souhaitable.

Au cours du débat à l'Assemblée nationale consacré à l'examen du projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, le président du gouvernement du territoire, M. Alexandre Léontieff, a indiqué que le projet de délibération était maintenant rédigé et que l'assemblée territoriale l'adopterait avant la fin de la présente année. Reste à souhaiter que tel sera bien le cas et la commission des Lois ne manquera pas de suivre cette question avec la vigilance qui s'impose.

- Le transfert du service pénitentiaire à l'Etat souhaité par le Sénat, n'a pas été accepté par le Gouvernement mais celui-ci a mis la question à l'étude. La commission des Lois qui avait proposé au Sénat d'adopter le principe d'un tel transfert réitère sa demande et rappelle que l'Etat doit assumer pleinement ses missions de souveraineté dans les territoires d'outre-mer.

- S'agissant des collectivités locales, on observera que, contrairement à ce qui se passe pour la Nouvelle-Calédonie, les conséquences de la décentralisation métropolitaine ne sont pas étendues au territoire et qu'en l'absence d'un strict contrôle des finances locales par l'autorité de tutelle, des abus trop nombreux et particulièrement choquants perdurent, voire se multiplient ; lors de son audition par la commission, le ministre chargé des départements

et territoires d'outre-mer a toutefois indiqué que cette réforme était à l'étude, en concertation avec les élus du territoire.

• Enfin, l'éventualité d'une réforme électorale ne semble pas se concrétiser pour l'heure même si le représentant du Gouvernement avait indiqué devant le Sénat, le 28 octobre 1989, que les résultats du dernier recensement faisaient apparaître des inégalités de représentation dans la mesure où *«un conseiller territorial des Iles-du-Vent représente 6.335 habitants, alors qu'un conseiller territorial des Iles-sous-le-Vent ne représente que 2.779 habitants, un conseiller territorial des Iles Tuomotu-Gambier 2.206 habitants et un conseiller des Iles Australes 2.170 habitants»*.

Quel que soit le bien fondé de ces observations, la proximité des élections territoriales interdit pour l'heure tout redécoupage électoral.

B. UN TERRITOIRE ÉCONOMIQUEMENT ET SOCIALEMENT FRAGILISÉ

1. Une économie de consommateurs en voie de dégradation

Dans l'avis qu'il a consacré l'an dernier au budget des territoires d'outre-mer, votre rapporteur concluait l'examen rapide qu'il faisait de la situation économique de la Polynésie française en indiquant que de véritables mutations étaient nécessaires si le territoire voulait pouvoir passer d'une économie de consommateurs à une économie de producteurs.

Faisant écho aux propos tenus par le Premier ministre lors de son voyage en Polynésie au cours de l'été 1989, le Président de la République, qui s'est rendu sur le territoire à l'occasion des fêtes commémorant le centenaire de la ville de Papeete, a également dressé un constat sévère des déséquilibres qui frappent ce territoire ; il a en outre rappelé les impératifs de la rigueur financière, *«qu'il s'agisse de l'équilibre des comptes ou du contrôle vigilant de l'emploi de l'argent public»*, avant d'estimer qu'*«il faudra bien, un jour, introduire une fiscalité sur les revenus»* dans un territoire dont le système fiscal est caractérisé par la prédominance des taxes à la consommation.

La sévérité des appréciations portées de part et d'autre sur la situation économique de la Polynésie française ne doit certes pas masquer l'importance des handicaps initiaux dont souffre le territoire, -absence de toute ressource exploitable, handicaps géographiques cumulés, démographie en forte croissance-, mais elle traduit, malgré tout, pour l'essentiel, l'inadaptation croissante d'une économie peu productive, dépendante à 95 % de ses importations, et appuyée sur un système fiscal dissuasif.

Au cours de l'année 1989, les coûts de production ont encore augmenté en raison, notamment, de la hausse des prix de l'électricité et de l'essence, tandis que le niveau des salaires restait certes stable mais particulièrement élevé dans le secteur public. Si certains secteurs d'activité se sont plutôt bien comportés comme le bâtiment et les travaux publics, la perliculture, les produits maraichers et la production de viande, d'autres, en revanche, commencent à peine leur redressement, -ainsi, la production d'huile de coprah-, voire même stagnent à l'image du tourisme qui, après un premier trimestre positif, n'a pas tenu ses promesses. Enfin, les dépenses de consommation courante des ménages et les importations de biens d'équipement ménagers se sont stabilisés en raison de la relative dégradation des revenus des particuliers.

2. Le contrat de plan

Un premier contrat de plan enfin conclu, le 11 janvier 1990, entre l'État et le territoire, pour les années 1989-1993, a pour objectif affiché d'infléchir l'actuelle tendance à la dégradation de la situation économique et sociale.

Ce contrat de plan porte sur un montant global de 948,12 millions de francs financés à hauteur de 473,18 millions de francs par le territoire et 462,19 millions de francs par l'État. Viennent en outre s'ajouter à ces crédits, un certain nombre de programmes ou d'opérations complémentaires intéressant principalement le logement social et la pêche.

Le contrat de plan est ordonné autour de trois principaux axes d'intervention destinés à permettre la réalisation de l'objectif général ainsi défini : *« permettre à la Polynésie française d'assurer son développement intégré à partir des richesses qui sont les siennes tant d'un point de vue humain qu'au regard des secteurs de son économie insulaire qui méritent d'être encouragés ».*

Ces trois axes sont ainsi énoncés :

- la formation et la recherche qui constituent une priorité et mobilisent à ce titre 713,77 millions de francs, soit les trois quarts de l'enveloppe globale ; sont programmés à ce titre :

- . la construction de cinq collèges et deux lycées ;
- . la création d'un centre de formation professionnelle agricole ;
- . 1.000 stages de formation dans le secteur du tourisme ;
- . la création d'un centre de formation d'apprentis ;
- . la création de cinq unités de remise à niveau scolaire et d'orientation professionnelle ;
- . 100 stages de formation de demandeurs d'emplois ;
- . l'installation d'un centre de formation pour handicapés et la création d'ateliers protégés ;
- . la construction de l'Université française du Pacifique ;
- . un programme de recherche sur la mortalité anormale des huitres perlières ;

- l'emploi et le développement économique local auxquels seront affectés 114 millions de francs de crédits afin de soutenir les productions locales et l'emploi dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche ; sont ainsi programmés :

- . la construction d'une base de pêche aux Marquises ;
- . la construction d'une flotille de pêche de dix-huit thoniers ;
- . la création de 300 exploitations agricoles sur des domaines territoriaux ;
- . la création de filières de commercialisation «fruits, fleurs, légumes» ;

. le reboisement et la création d'exploitations forestières ;

. l'assainissement des bâtiments d'élevage porcin ;

- les infrastructures et l'environnement auxquels sont réservés 130,4 millions de francs destinés à améliorer la circulation routière sur l'île de Tahiti, désenclaver les archipels éloignés, notamment en aménageant deux aéroports aux Tuomotu et certaines routes de ceinture dans les Iles, enfin réaliser le réseau d'assainissement de l'agglomération de Papeete.

Compte tenu de la signature récente du contrat de plan, les actions ainsi programmées n'en sont qu'à leur tout début d'exécution. On relèvera cependant l'achèvement de la construction de deux thoniers, l'avancement des études préparatoires à la réalisation de la base de pêche de Nuku Hiva aux Marquises, la création d'une société d'économie mixte pour l'exploitation d'une unité de production de jus de pamplemousse et le lancement de la campagne de promotion des jus de fruits de Mooréa en France et en Europe, le lancement des travaux de construction du collège de Rangiroa et la mise à l'étude des collèges de Punaauia et Raiatea, ainsi que la signature, en juillet dernier, du marché de travaux pour la construction de l'Université du Pacifique et le début de la réalisation du programme routier.

De nombreuses difficultés ont dès à présent fait leur apparition ; c'est ainsi que :

- la démarche d'installation des agriculteurs sur des terres domaniales, réservées à cet effet par le territoire, est entravée par des conflits internes entre les différents services concernés du territoire, tant pour ce qui concerne le choix des terrains que l'organisation de la formation des agriculteurs ;

- la mise en oeuvre de l'ensemble du programme de formation professionnelle a d'ores et déjà pris du retard et exige une meilleure adéquation aux besoins du marché ;

- la partie scientifique du programme « huitres perlières » se heurte à une certaine incompréhension entre le ministère de la Recherche et l'E.V.A.A.M., en ce qui concerne la répartition des compétences en matière de définition du protocole de recherche et son suivi ;

- l'incapacité de la commune de Papeete à fournir sa contribution financière au programme d'assainissement qui retarde l'ouverture des travaux.

La création sur le territoire d'un comité paritaire de suivi des opérations inscrites au contrat de plan devrait améliorer la situation. Reste à souhaiter que les actions aussi essentielles que la formation et le développement agricole seront rapidement mises en oeuvre ; il apparaît en effet que le succès du plan en dépend largement.

3. La vulnérabilité de l'équilibre social

Ainsi que le rappelait notre collègue M. Bernard Laurent, dans le rapport qu'il a consacré à la réforme du statut, 40 % de la population polynésienne a moins de 15 ans et l'importante poussée démographique que traduit cette situation emporte plusieurs conséquences préoccupantes que l'on se contentera ici de signaler :

- le système scolaire et, plus largement, le système de formation dans son ensemble, n'ont pas assuré et n'assurent pas efficacement la préparation des jeunes à une insertion professionnelle ;
- les jeunes affluent vers Tahiti sans qu'aucune perspective d'emploi leur soit ouverte ; ils alimentent une délinquance en plein développement et le niveau de leur consommation d'alcool est préoccupant ;
- les disparités de revenus vont croissant entre une minorité qui s'enrichit et une majorité en voie de paupérisation ;
- les jeunes élites qui ne trouvent pas à s'employer sur le territoire quittent la Polynésie, ce qui, à moyen terme, ne pourra que soulever de nouvelles difficultés, tant politiques qu'économiques et sociales ;
- les emplois dans le secteur public, très bien rémunérés mais souvent sous-qualifiés, attirent ceux qui ont reçu une formation et les détournent du secteur productif.

Une réflexion d'ensemble sur cette situation exige nécessairement qu'un état des lieux objectif et précis soit

préalablement dressé. L'efficacité de l'action qui pourra ensuite être conduite en dépend largement, alors même que l'urgence de la situation appelle la mise en oeuvre rapide de politiques tant à court qu'à moyen termes.

Ainsi que l'a déclaré le Président de la République lors de son séjour sur le territoire : *«Rien ne sera durablement construit sans l'harmonie sociale qui repose sur une répartition équilibrée des fruits de la croissance»*.

III. LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN LENT RÉÉQUILIBRAGE

A. ÉVOLUTIONS POLITIQUES CONTRASTÉES ET POURSUITE DE LA MISE EN PLACE INSTITUTIONNELLE

Sur les terrains politiques et sociaux, l'année a été principalement marquée par la désignation du successeur de Jean-Marie Tjibaou à la tête du F.L.N.K.S., l'affirmation de l'Union océanienne et le durcissement des conflits du travail.

1. Les évolutions politiques et sociales : vers une certaine radicalisation ?

• Après de très longs mois d'incertitudes, le F.L.N.K.S. est enfin parvenu, en mars 1990, à désigner le successeur de Jean-Marie Tjibaou. Le nouveau président du Front, M. Paul Néaoutyne, maire de Poindimié, appartient à la fraction très minoritaire de l'une de ses composantes, le Palika, qui professe des positions beaucoup plus extrémistes que l'Union calédonienne, présidée par M. François Burck, qui regroupe les quatre-cinquièmes des membres du Front.

S'il importe de ne pas amplifier les conséquences de la nouvelle situation ainsi créée, on observera malgré tout qu'elle recèle peut-être à terme des risques de radicalisation du F.L.N.K.S. voire même d'éclatement, même si la présence de M. Rock Wamytan aux côtés du nouveau président assure la représentation de l'Union calédonienne au sein des instances dirigeantes du Front. En outre, dès son élection, le nouveau président a tenu à réaffirmer l'attachement du Front aux accords de Matignon et il a mené

campagne dans la région du Pacifique Sud pour mieux faire comprendre la portée de ces accords et les modalités de leur insertion dans la stratégie du Front.

• Pour sa part, l'Union Océanienne qui regroupe la jeune génération wallisienne et futuniennne, a tenu son premier congrès dans la banlieue de Nouméa, les 8 et 9 septembre 1990. Ce nouveau venu dans le paysage politique a ainsi souhaité tirer le bénéfice des résultats qu'il avait obtenu lors des élections provinciales de juin 1989, -40 % des suffrages de la communauté wallisienne et futunienne-, pour réaffirmer sa volonté de *«poursuivre avec vigueur le combat contre l'injustice, le racisme et le colonialisme»* et *«s'engager clairement pour une véritable émancipation des peuples du territoire»*.

L'émergence de ce nouvel acteur dans la vie politique calédonienne traduit sans nul doute les difficultés particulières que rencontre cette communauté mais son identification à cette seule communauté pourrait constituer une certaine entrave dans la bonne poursuite de la mise en oeuvre des accords de Matignon ; elle a en outre conduit à de regrettables écarts verbaux et à des échanges de menaces qui ne sont pas acceptables.

• Sur le plan social, l'année a été marquée par de très nombreux conflits du travail, à l'initiative soit de l'U.S.T.K.E. (Union syndicale des travailleurs kanaks et des exploités), soit de l'U.S.O.E.N.C. (Union syndicale des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie) dans des secteurs clés comme le bâtiment, les travaux publics, la construction métallique, l'exploitation minière, -36 jours de grève à la société «Le Nickel» au cours de l'été-, le transport aérien.

Des négociations ont généralement permis de mettre un terme à ces conflits mais leurs incidences sur la situation tant des entreprises concernées que de l'économie du territoire, ne sauraient être considérées à la légère, d'autant que cette radicalisation du mouvement syndical pourrait constituer, de ce fait, une menace sur la mise en oeuvre des accords de Matignon, notamment pour ce qui concerne leur volet économique.

• La loi d'amnistie n° 90-33 du 10 janvier 1990 complétant l'amnistie référendaire avait, on s'en souvient, été rejetée par le Sénat qui y voyait une atteinte à l'accord conclu entre le Gouvernement et le peuple à l'occasion du référendum du 9 novembre 1988.

Si l'application des dispositions de ce texte ne semble pas avoir soulevé de problèmes juridiques majeurs, –les services de la Chancellerie font état de l'extinction de cinq procédures qui étaient en cours–, il n'en reste pas moins que les effets dans l'opinion d'une telle décision sont loin d'être complètement apaisés.

• Ainsi que le ministre l'a confirmé lors de son audition par la commission, la liberté d'aller et de venir est parfaitement assurée par le territoire. Seule la région d'Ouvéa connaît encore certaines tensions et les fils du dialogue apparaissent loin d'être renoués ; un long travail de conversations, auquel le ministre a indiqué qu'il attachait une particulière importance, est encore nécessaire.

2. L'essentiel du cadre institutionnel est mis en place

Les textes d'application de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 qui définit le statut du territoire jusqu'en 1998, sont maintenant tous entrés en vigueur et les institutions prévues par ce texte jouent effectivement leur rôle.

• Depuis le 1er janvier 1990, les provinces exercent effectivement les compétences qui leur ont été dévolues par le statut référendaire, soit, pour l'essentiel, et sous réserve des compétences limitatives de l'Etat et du territoire, les secteurs suivants :

- la jeunesse et les sports,
- les affaires maritimes et la pêche,
- les affaires économiques,
- l'agriculture et le développement rural,
- les affaires sanitaires et sociales,
- l'aviation civile,
- l'enseignement,
- la formation professionnelle, le placement et l'insertion professionnelle,
- le tourisme,
- les mines et l'énergie,
- la culture,
- la conservation du patrimoine,
- la recherche.

Quarante-cinq conventions ont permis de régler les conditions de ce transfert entre le territoire et les provinces. Quinze conventions de prestations de services réciproques et cinq conventions de financement d'établissements publics territoriaux ont en outre été signées. Enfin, dix-neuf conventions quadripartites ont été conclues afin d'assurer la mise à disposition des meubles et immeubles nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences par les provinces ; toutefois certains inventaires sont encore en cours.

- Le comité consultatif institué par la loi du 12 juillet 1988 poursuit son activité de façon satisfaisante. Il se réunit actuellement une fois par mois pour examiner les textes qui lui sont soumis. C'est ainsi que depuis le 1er janvier 1989, il a tenu plus de trente réunions et émis des avis sur quelques 36 projets de loi, 44 projets de décret, 165 projets de délibération, 96 projets d'arrêtés et 29 dossiers divers.

- Pour sa part, le conseil consultatif coutumier a été mis en place par un arrêté du 23 janvier 1990. Réuni le 23 mai pour son installation solennelle, il a désigné son président et son bureau.

Depuis cette date, il a tenu plusieurs réunions, notamment sur l'adoption coutumière et la dévolution successorale ; en outre, il a commencé d'examiner le statut particulier et les modalités de son articulation avec les règles du droit civil.

- La chambre territoriale des comptes est entrée dans une phase opérationnelle grâce à la promulgation des décrets des 21 mars et 23 avril 1990 portant, pour le premier, nomination aux fonctions de commissaire du gouvernement et, pour le second, sur le fonctionnement de la chambre.

- L'institut de formation des personnels administratifs a été mis en place en 1989, -un décret du 27 juillet a précisé ses modalités de fonctionnement, son budget a été voté fin août et son directeur nommé le 1er septembre- ; son budget pour 1990, qui s'est élevé à 10 millions de francs, lui a permis de financer la formation de 27 secrétaires généraux de mairie et de 46 éducateurs spécialisés ainsi que la préparation aux concours administratifs de rédacteur et de chef d'administration.

Votre rapporteur tient à rappeler l'importance des formations ainsi dispensées ; elles constituent en effet le préalable indispensable à toute prise en charge effective de leurs responsabilités par les provinces et les communes.

• L'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.), établissement public d'État qui a succédé à l'établissement public territorial institué par la loi du 17 juillet 1986, a été organisée par le décret n° 89-571 du 16 août 1989.

Au 1er avril 1989, l'agence détenait 85.000 hectares de terres. Sur le fondement des orientations qu'elle a fixées, elle a distribué 42 000 hectares depuis cette date, soit sous le régime de droit coutumier, soit sous le régime de droit civil commun. Grâce à l'appui des commissions foncières communales et des comités de provinces, ces distributions se sont effectuées dans de bonnes conditions sans que de nouveaux troubles publics viennent alimenter les polémiques autour de ce difficile dossier foncier.

Ces 42.000 hectares ont été répartis entre 330 attributaires ; la moitié des dossiers concernaient des mélanésiens, soit 77 % des surfaces distribuées et même plus de 90 % dans la province Nord.

Reste que l'aspect «ethique» de la question foncière n'est pas parfaitement clarifié et que les revendications continuent, voire progressent en nombre.

Un projet de loi actuellement en cours d'examen par le Parlement permettra en outre de faciliter l'exercice de sa mission par l'agence, dans la mesure où il lui reconnaît à nouveau la faculté d'user d'un droit de préemption.

Ainsi, si la question foncière conserve une ampleur et une acuité toutes particulières en raison de l'histoire récente du territoire et de la politisation trop fréquente de ce dossier, les évolutions récentes témoignent d'un certain pragmatisme qui devrait permettre d'appuyer efficacement le développement agricole du territoire.

• Pour ce qui concerne le service pénitentiaire, devenu compétence d'État à l'issue de la promulgation de la loi n° 89-1006 du 31 décembre 1989, le transfert s'est effectué dans de bonnes conditions

et la commission de surveillance du camp Est a pu être installée le 7 août dernier.

- Enfin, les conséquences de la loi n° 89-378 du 13 juin 1989 sur l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie, ont été complètement tirées. Les magistrats ont été installés à Koné et Wé en janvier 1990 et les deux nouveaux palais de justice sont en voie d'achèvement. Ils abriteront les sections détachées du tribunal de première instance de Nouméa, compétentes en matière d'affaires civiles, correctionnelles et de police.

- Restent encore en suspens le sort du comité économique et social, en raison des conflits apparus entre les provinces et certaines organisations professionnelles pour la désignation de leurs représentants, ainsi que l'installation du comité consultatif des mines, pour lequel un décret n° 90-813 du 10 septembre 1990 a été publié au Journal officiel du 14 septembre dernier, et du comité consultatif du crédit qui n'a toujours pas fait l'objet d'un décret précisant ses règles d'organisation et de fonctionnement.

B. DES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES ENCOURAGEANTES QUI FAVORISENT LE RÉÉQUILIBRAGE DU TERRITOIRE

1. Des perspectives économiques favorables

Au cours des années 1989 et 1990, les principaux indicateurs économiques ont évolué de manière favorable grâce, notamment, à la hausse des cours du nickel qui assure 90 % des exportations, et à l'amélioration de la fréquentation touristique. Reste toutefois que la production locale agricole est insuffisante pour couvrir les besoins de consommation et qu'un recours accru aux importations s'est avéré nécessaire.

Les perspectives sont toutefois prometteuses dans certains secteurs d'activité, -l'agriculture, la pêche, le tourisme-, en raison de la hausse des investissements constatée en 1989 et 1990 et des politiques de développement conduites notamment par les provinces.

2. Un lent rééquilibrage

Dans un tel contexte, et grâce aux actions conduites par les provinces et financées pour partie par l'État, le rééquilibrage économique du territoire apparaît bien engagé, même si ses progrès sont souvent lents.

En application de l'article 84 de la loi du 9 novembre 1988, l'Etat a conclu avec chacune des provinces, le 22 décembre 1989, un contrat de développement pour la période 1990-1992.

Pour ces trois années, les engagements contractuels de l'Etat s'élèvent à 750,9 millions de francs, répartis selon les prescriptions imposées à cet égard par le statut, soit les trois quarts au bénéfice d'opérations intéressant les provinces Nord et des Iles et le quart au bénéfice d'opérations intéressant la province Sud. La répartition finale s'établit comme suit :

- 51 % au bénéfice de la province Nord, soit 385,6 millions de francs,
- 21,8 % au bénéfice de la province des Iles, soit 163 millions de francs,
- 26,7 % au bénéfice de la province Sud, soit 202,2 millions de francs.

Ces contrats prévoient un certain nombre d'actions qui s'inscrivent directement dans le cadre des priorités définies par la loi du 9 novembre 1988. Pour l'essentiel, elles portent sur :

- la formation initiale et continue (92 millions de francs) ;
- le renforcement des infrastructures en faveur du désenclavement des populations isolées (172,5 millions de francs) ;
- la création d'équipements collectifs (124,2 millions) et sportifs (19 millions de francs) ;
- le renforcement des actions sanitaires et sociales (36,7 millions de francs) et l'amélioration du logement (93,8 millions de francs) ;
- la promotion du patrimoine culturel et des langues locales (24,2 millions de francs) ;

- le développement des activités économiques locales et de l'emploi (178 millions de francs dont 113,6 millions de francs au titre du développement rural).

Sans entrer dans le détail des actions engagées ou programmées, on relèvera, d'une part, l'importance du programme routier, comprenant, notamment, la réalisation des transversales Koné-Côte Est et Canala-Houailou, d'autre part, le développement d'un nouveau centre urbain dans la province Nord, -à Népoui, Koumac ou Poindimié-, appuyé sur une zone franche, une zone d'activité industrielle et un nouveau port, enfin, l'action en faveur du logement social qui portera sur 8 200 logements pour un montant global de 166,3 millions de francs.

La commission des Lois suit avec attention la mise en oeuvre de ces actions qui lui semblent devoir permettre un certain rééquilibrage du territoire dont elle souligne la nécessité depuis de nombreuses années. Cette attention est d'autant plus nécessaire que lors de son audition par la commission, le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer a indiqué, en réponse à une question de votre rapporteur, que certaines difficultés persistaient, notamment pour ce qui concerne l'implication des populations dans le développement économique, le logement social dont le programme a pris du retard, la formation et l'insertion de la jeunesse.

3. La difficile question fiscale

La pression fiscale reste relativement modérée sur le territoire, -16,8 % en 1987 contre 25,5 % en métropole-, mais le poids relatif des droits indirects apparaît considérable.

L'exécutif territorial a formulé un certain nombre de propositions sur ce terrain, tendant notamment à alourdir l'impôt sur le revenu introduit en 1982, mais pour l'heure les réactions apparaissent très mitigées.

IV. WALLIS-ET-FUTUNA : MODERNISATION DIFFÉRÉE DU STATUT ET LENTEURS DU DÉSENCLAVEMENT.

A. LA QUESTION DE LA MODERNISATION DU STATUT

• 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.

Ainsi que votre rapporteur le précisait déjà l'an dernier, ce statut d'administration directe autorise en fait une large autonomie du territoire qui s'appuie principalement sur la coutume dont le poids est particulièrement important en matière foncière.

Au cours du voyage qu'il a effectué sur le territoire en août 1989, le Premier ministre avait été saisi par les autorités territoriales d'une demande de modernisation statutaire. Sans rejeter le principe d'une telle réforme, M. Michel Rocard avait toutefois estimé que *«la priorité n'est pas à une réforme des institutions du territoire», «un débat qui divise»*.

Mise à l'étude par le bureau de l'assemblée territoriale, la définition des modalités d'une telle réforme n'est pas parvenue à faire l'objet d'un consensus local et la poursuite de la réflexion a dû être différée.

A l'issue de la nouvelle visite du Premier ministre sur le territoire au début du mois d'août 1990, de nouvelles réflexions ont été engagées et le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer a annoncé l'ouverture de discussions avec les responsables politiques, les autorités coutumières et les responsables socio-professionnels, en vue d'établir des propositions qui seront ensuite examinées par le Gouvernement. Celui-ci a en outre annoncé l'organisation, en 1991, d'une table ronde sur le progrès social, le développement économique et la modernisation des institutions.

• Depuis l'examen du projet de loi de finances pour 1990, l'évolution politique du territoire a été marquée par un nouveau changement à la présidence de l'assemblée territoriale, M. Clovis Logologoflan ayant succédé, le 19 décembre 1989, à M. Basile Tui qui avait lui-même remplacé M. Manuele Lisiaki le 12 décembre 1988.

On signalera par ailleurs qu'après sa réélection, en septembre 1989, au siège de sénateur du territoire, notre excellent collègue, M. Sosefo Makapé Papilio, a démissionné de son mandat de conseiller territorial ; il a été remplacé par M. Otone Tuugahala.

B. LES LENTEURS DU DESENCLAVEMENT

1. Le contrat de plan et les engagements hors contrat de plan.

Signé le 23 janvier 1989, le contrat de plan conclu entre l'Etat et le territoire prévoit une enveloppe globale de 96,305 millions de francs, dont 53,3 millions de francs à la charge de l'Etat.

Pour l'essentiel, ce contrat comporte trois volets ;

- un volet «formation-recherche» doté de 46,3 millions de francs et comprenant la construction d'un collège à Mua et d'un lycée à Wallis, des actions de formation en faveur des femmes et des stages de formation professionnelle ;

- un volet «emploi» dans les secteurs de l'artisanat et de l'agriculture ;

- un volet «infrastructures routières» pour le bitumage des routes territoriales.

Des engagements hors contrat de plan devraient en outre permettre la réalisation de la route centrale de Wallis, d'une nouvelle voie de desserte de l'aéroport et de travaux sur pistes.

Par ailleurs, la direction générale de l'aviation civile a donné son accord de principe pour une participation à hauteur de 7,5 millions de francs au financement de la construction d'une nouvelle aérogare sur l'aérodrome de Wallis-Hikifo.

Quant aux travaux d'électrification et d'adduction d'eau, ils devraient être poursuivis grâce aux aides du Fonds européen de développement (F.E.D.).

2. Une économie peu florissante

Cette année, seul le secteur des travaux publics a connu une progression en raison de l'ouverture de nouveaux chantiers exclusivement financés sur fonds publics ; l'artisanat est en revanche peu florissant en raison de l'absence de tout développement touristique.

Les programmes de promotion des activités agro-pastorales et de pêche ont été poursuivis grâce, notamment, au soutien du F.E.D., mais les réalisations sont modestes.

Dans l'ensemble, il apparaît que le territoire souffre de très importants retards économiques.

3. Des tensions sociales

Un certain nombre de mesures à caractère social ont été engagées sur le territoire depuis 1989, -revalorisation du S.M.I.C., prochaine mise en place d'un régime général d'allocations familiales, création d'un poste permanent d'inspecteur du travail et mise en chantier d'une modernisation du code du travail de 1957-, mais des conflits à caractère social se sont développés au cours de l'année 1990, -refus de paiement des factures d'eau et d'électricité à l'instigation de l'union locale Force ouvrière notamment-, marquant ainsi la nécessité d'un développement économique de ce territoire.

V. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

A. LES PERSPECTIVES INSTITUTIONNELLES

1. Les évolutions récentes du «système antarctique» institué en 1959.

- Aux termes de la loi du 6 août 1965, les Terres australes, -iles Saint-Paul et Amsterdam, archipels Crozet et Kerguelen-, et antarctiques, -la Terre Adélie-, françaises constituent un territoire d'outre-mer doté de l'autonomie financière et placé sous l'autorité d'un administrateur supérieur qui est actuellement M. Bernard de Gouttes désigné à cette fonction le 21 mai 1990, en remplacement du vice-amiral, Claude Corbier.

- La Terre Adélie, outre son statut national qui en fait une partie intégrante du territoire des T.A.A.F., est également placée sous un régime international spécifique qui résulte du traité sur l'Antarctique du 1er décembre 1959.

Sans reconnaître aucune des prétentions territoriales des sept «Etats possessionnés» sur ce continent, -l'Argentine, l'Australie, le Chili, la France, la Grande-Bretagne, la Norvège et la Nouvelle-Zélande-, le traité organise, dans l'intérêt de la coopération scientifique internationale, la démilitarisation et la dénucléarisation de la zone située au sud du 60° parallèle ainsi qu'un régime de gestion en commun.

Aujourd'hui, trente-huit Etats ont signé le traité et vingt-cinq d'entre eux ont la qualité de partie consultative qui leur ouvre la faculté, à compter de 1991, et en application de l'article 12 du traité, de demander la réunion de l'ensemble des parties en vue de modifier ou de réviser le traité. Ces propositions de révision ou de modification ne deviendront effectives qu'à l'issue de leur adoption par la majorité des Etats lors de la conférence de révision et surtout leur entrée en vigueur est subordonnée à leur ratification par l'ensemble des parties consultatives, ce qui confère à chacune d'entre elles un droit de veto.

Comme les autres parties consultatives, la France estime que le traité a jusqu'à présent bien fonctionné et qu'il n'est pas opportun de le revoir. Aucune demande de renégociation n'a d'ailleurs été présentée.

2. La question de l'exploitation des ressources minérales

En 1959, les perspectives d'une éventuelle exploitation des ressources minières du continent antarctique paraissaient suffisamment improbables pour que la question ne fut pas mentionnée dans le traité de Washington. L'enjeu minier a toutefois pris de l'importance et en 1983 une proposition formulée à l'Assemblée générale des Nations Unies par le Groupe des 77, demandait que le continent Antarctique se vit reconnaître la qualité de «*patrimoine commun de l'humanité*».

Cette proposition était rejetée par les Etats signataires du traité de Washington ; toutefois, après six ans de négociation, les parties consultatives élaboraient une convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique. Approuvée à Wellington en juin 1988, cette convention pour entrer en vigueur, devait réunir deux conditions :

- l'élaboration d'un protocole sur la responsabilité et la constitution d'un service d'inspection ;
- la ratification par au moins seize parties consultatives ; aujourd'hui seize Etats, dont douze parties consultatives ont signé la convention mais aucune ne l'a ratifiée.

Ainsi que votre rapporteur l'indiquait l'an dernier, la position du Gouvernement français a connu plusieurs évolutions depuis 1988. Dans un premier temps, -ainsi le 20 avril 1989-, le Premier ministre, prenant en compte les objections formulées par certaines organisations de protection de l'environnement, précisait que la France ne signerait pas le texte dans sa rédaction actuelle, mais qu'il importait de poursuivre une négociation indispensable au comblement d'un vide juridique évident.

Après avoir reçu le 10 juin 1989, le rapport établi, à sa demande, par le commandant Cousteau, le Président de la République se déclarait favorable à la transformation du continent en une vaste réserve naturelle et pacifique.

A l'issue de la XVème conférence des parties consultatives qui s'est tenue à Paris du 9 au 20 octobre 1989, la France et l'Australie proposaient un projet de convention globale de conservation et de protection de l'environnement en Antarctique fondée sur la décision adoptée au cours de la conférence qui fixait comme objectif prioritaire l'élaboration, le maintien et la mise en application effective d'un système global de protection de l'environnement dans l'Antarctique afin que les activités humaines n'aient pas d'incidences négatives sur l'environnement de la région et ne mettent pas en danger sa valeur scientifique, esthétique ou en tant que site naturel.

La prochaine réunion des parties consultatives permettra sans doute que le projet soit une nouvelle fois évoqué. Pour l'heure, les services compétents du Gouvernement ont indiqué à votre rapporteur que *« l'exploration et l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique, même soumises à une réglementation stricte, telle qu'elle est prévue par la convention de Wellington, paraissent devoir être exclues »*

B. L'AFFIRMATION DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE

Depuis de nombreuses années, la commission des Lois insiste sur la nécessité qu'il y a de renforcer la présence française dans la zone.

1. La piste d'atterrissage de Terre Adélie

Amorcée en 1986, la construction d'une piste d'atterrissage en Terre Adélie devrait permettre un accès plus facile à la zone.

Avec 195.000 mètres-cube de terrassés, le chantier de la piste a largement rempli l'objectif fixé pour 1990 et l'extrémité nord-ouest a pu être réalisée ; l'incendie survenu sur le navire de relève *l'Astrolabe* a toutefois interdit l'approvisionnement normal en ciment et granulats, et empêché, de ce fait, la construction, cette année, des culées du pont de liaison avec l'île des Pétrels.

En dépit de ce retard, le Gouvernement estime que le projet sera achevé comme prévu en 1992, dans le respect de la faune

locale et singulièrement du manchot Adélie. La piste pourrait donc être opérationnelle, après homologation, en 1993.

2. La poursuite des programmes de recherche

Cinq domaines principaux font actuellement l'objet de programmes de recherche :

- les observatoires qui ont pour rôle d'informer la communauté scientifique des résultats des observations systématiques qu'ils conduisent sur des matières aussi diverses que le rayonnement cosmique, la haute atmosphère, les questions météorologiques, la pollution, le magnétisme terrestre, la sismologie et le suivi de certaines populations animales ;

- des actions de recherche spécifique temporaires approuvées par le conseil scientifique du territoire et recouvrant divers secteurs comme la glaciologie, la physique de l'atmosphère ou la recherche technologique ;

- l'océanographie : en dépit des avaries subies par le *Marion-Dufresne*, cinq campagnes ont pu être conduites concernant cent quarante neuf océanographes ;

- le développement des infrastructures et des moyens qui se traduit par la mise en service du navire océanographique côtier *La Curieuse* et de nouveaux laboratoires de biologie, par la création, au début de cette année, de l'institut de la recherche polaire qui a également vocation à s'intéresser à l'Arctique et dont la mission essentielle consistera à coordonner les programmes de recherche dans les deux pôles, enfin par l'installation, à compter de 1993, de la nouvelle station de recherche dite du Dôme C, localisée dans la zone australienne et destinée à développer des programmes de recherche en géophysique, astrophysique, climatologie et sciences de la terre ;

- le lancement de programmes nouveaux, soit dans le cadre de l'aménagement de l'environnement, soit dans des domaines scientifiques particuliers.

Alimenté à hauteur de 120 millions de francs en 1990, ce programme de recherches marque l'intérêt renouvelé que la France porte à ce continent et à la coopération scientifique internationale dont il est le support.

3. L'armement et la pêche

• Le décret n° 78-144 du 3 février 1978 a institué une zone économique exclusive au large des T.A.A.F., qui fait actuellement l'objet de deux types d'exploitations ; l'une par le groupement d'armateurs pour les pêches australes (G.A.P.A.), qui dispose d'un navire de pêche français et bénéficie d'un droit de pêche non contingenté dans la zone économique exclusive des Iles Kerguelen et de la totalité du contingent annuel de pêche à la langouste et au poisson pour les zones économiques exclusives des Iles Saint-Paul et Amsterdam ; l'autre par des chalutiers soviétiques, en vertu d'accords pluri-annuels, reconduits et élargis depuis 1979, qui définissent des quotas et redevances : pour la campagne 1990-1991, l'accord n'a pas encore été arrêté.

• Au 1er août 1990, quarante huit navires bénéficiaient du régime d'immatriculation des T.A.A.F., dont quarante et un navires de commerce effectuant des relations maritimes internationales.

On rappellera que le régime actuel résulte des arrêtés du 28 décembre 1989 et 10 avril 1990 qui imposent une proportion de navigants français de 35 % dont au moins quatre officiers. Ce régime connaît un succès intéressant qui s'est traduit par l'entrée en flotte de dix nouvelles unités directement immatriculées T.A.A.F. durant le premier semestre 1990.

VI. LES ILES ÉPARSES

Votre rapporteur mentionne enfin pour mémoire les Iles Eparses qui comprennent, d'une part, quatre îlots situés dans le canal du Mozambique, -Europe, Glorieuses, Bassas de India et Juan de Nova-, d'autre part l'îlot Clipperton, situé à 1.500 km à l'ouest du Mexique, qui est la seule possession française du Pacifique Nord.

• Inhabitées mais régulièrement visitées par la marine nationale, les îles de l'océan indien constituent un atout stratégique. Elles sont par ailleurs le siège de certaines expérimentations climatologiques.

• Relevant du domaine public maritime, l'atoll de Clipperton est placé sous la juridiction du Haut-commissaire de la République en Polynésie française qui est chargé d'accorder des autorisations aux particuliers qui désirent aborder l'atoll ou y exploiter des concessions.

Long de 3 km et large de 2 km, l'atoll ne comporte aucune population humaine permanente. Seule, une installation météorologique automatique y est en place depuis 1980. Certains navires marchands y font parfois escale ; ainsi le 30 août dernier, le transport de chalands de débarquement *Foudre*.

En 1981, l'Académie des sciences d'outre-mer a souhaité que l'atoll soit doté d'une vie économique propre. Dans cette perspective, une convention portant occupation du domaine a été conclue, le 13 octobre 1986, entre le représentant de l'Etat et la société d'étude, de développement et d'exploitation de l'îlot de Clipperton (S.E.D.I.C.) en vue de l'établissement et de l'exploitation d'une base de pêche permanente. Le délai prévu pour la réalisation de ce projet est de cinq ans renouvelable une fois ; la convention a été signée pour une durée renouvelable de 30 ans.

Pour l'heure, aucune réalisation n'a été engagée, mais les études envisagent un programme de la création d'une base d'appui à la pêche comprenant trois phases :

- l'étude de développement comprenant une reconnaissance du sol et du sous-sol, la création d'une mission commerciale de prospection et une étude de détail de la solution technique envisagée ;
- un programme de génie civil comportant la remise en état de la piste aérienne, la réalisation d'un chenal entre la mer et les eaux intérieures avec la mise en place de postes d'amarrage ;
- l'implantation d'un navire servant à la fois de base de vie et de station service.

• Pour 1991, la dotation annuelle réservée à l'administration de ces territoires s'élèvera, comme en 1990, à 719.304 francs, soit une stagnation en valeur absolue qui fait suite à la forte augmentation de 25 % enregistrée l'an dernier.

Une dotation du F.I.D.E.S. devrait en outre être affectée à la réalisation d'investissements dans ces îles. En 1990, ces crédits se sont élevés, comme l'année précédente, à 950.000 francs.

* * *

*

TROISIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES

Comme chaque année, la commission des Lois s'est efforcée de rassembler quelques éléments d'information sur l'évolution des finances locales dans les territoires d'outre-mer.

I. LES BUDGETS DES TERRITOIRES

A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Pour 1990, le budget primitif du territoire s'équilibre, en recettes et en dépenses, autour de 4,115 milliards de francs, soit une progression de 6,4 2 % par rapport au budget primitif pour 1989.

Cette progression modérée fait suite à la stagnation constatée l'an dernier. Elle permet un redressement relatif de la part des dépenses d'investissement qui atteignent cette année 830,5 millions de francs, soit une progression de 31,30 % par rapport à l'an dernier.

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

- les recettes ordinaires qui s'élèvent à 3 285 millions de francs, soit une régression relative par rapport à l'an dernier, -+ 1,65 %-, connaissent des évolutions contrastées. C'est ainsi que les recettes fiscales progressent de 5,35 % et alimentent près de 85,5 % de la section de fonctionnement, alors que la part représentée par les contributions et autres subventions qui avait considérablement progressé l'an dernier, -+ 139,39 %-, s'établit à 203,663 millions de

TERRITOIRE DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Budget primitif pour 1990

(en millions de francs)

RECETTES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %	DEPENSES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %
RECETTES ORDINAIRES			DEPENSES ORDINAIRES		
- Recettes fiscales	2.808,740	+ 5,35	- Dette publique	190,163	+ 27,06
- Revenus du domaine	5,170	+ 16,04	- Moyens des services	350,624	- 4,98
- Recettes des exploitations et services	31,783	- 26,34	- Participations, subventions et allocations	1.935,386	+ 3,50
- Contributions, subventions, fonds de concours	203,668	- 22,40	- Participations aux dépenses d'équipement	209,000	-
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-			
- Autres recettes	235,812	- 16,52			
Sous-total	3.285,173	+ 1,55	Sous-total	3.285,173	+ 1,55
RECETTES EXTRAORDINAIRES			DEPENSES EXTRAORDINAIRES		
- Avances et emprunts	507,155	+ 53,09	- Dette publique	187,000	+ 17,24
- Virement du budget ordinaire	209,000	0	- Subventions, avances et participations	36,850	n. s.
- Contributions, subventions, fonds de concours ; Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières	110,000	+ 20,70	- Travaux d'équipement territoriaux	595,650	n. s.
- Divers	4,345	+ 2,95	- Divers	11,000	n. s.
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-			
Sous-total	830,500	+ 31,30	Sous-total	830,500	+ 31,30
Total général	4.115,673	+ 6,42	Total général	4.115,673	+ 6,42

francs, soit une régression de 22,4 % et que les recettes des exploitations et services poursuivent le mouvement de baisse engagé l'an dernier, - -20,77 en 1989, - 26,34 % en 1990-.

Les recettes extraordinaires connaissent pour leur part une forte hausse, -+ 31,35 %-, après le recul de plus de 40 % enregistré en 1989. Cette progression résulte pour l'essentiel d'un nouvel accroissement de l'endettement déjà très élevé du territoire en raison de la médiocrité du taux d'autofinancement qui s'établit à 33 %.

• les dépenses ordinaires apparaissent enfin stabilisées mais elles continuent de représenter près de 80 % des dépenses du budget territorial. Le poste «dépenses de personnel» ne progresse pas, mais les frais de fonctionnement du territoire apparaissent toujours très élevés.

Les dépenses extraordinaires sont en forte progression, -+ 31,30 %-, après la baisse considérable enregistrée l'an dernier ; une partie croissante de ces dépenses est toutefois obérée par la charge de la dette publique qui progresse, en capital, de 17,24 %. Reste malgré tout qu'il convient de saluer l'effort d'équipement ainsi programmé.

• Depuis plusieurs années, la gestion du territoire se caractérise par un rythme de dépenses supérieur au niveau des recettes et le cumul des déficits d'exécution emporte des conséquences sur l'équilibre toujours plus précaire de la trésorerie du territoire.

Un protocole relatif à la stabilisation de cette trésorerie a été conclu entre l'Etat et le territoire le 5 février 1990, par lequel l'Etat s'engage à apporter son concours au règlement des difficultés de trésorerie du territoire, à charge pour celui-ci, en contrepartie, de mettre en place des mesures structurelles propres à résoudre ces difficultés, notamment le contrôle des dépenses engagées qui est effectif depuis mars 1990.

En outre, une avance spéciale de trésorerie d'un montant de 154 millions de francs a été accordée par arrêté du 25 avril 1990, avance qui devra être remboursée au plus tard le 31 décembre 1990.

L'adoption d'un nouveau régime comptable annoncé par M. Alexandre Léontieff à l'occasion de l'examen du projet de budget

du ministère des départements et territoires d'outre-mer, devrait par ailleurs contribuer à un redressement de la situation.

Les conséquences de cette situation sont, tant pour ce qui concerne le niveau d'endettement croissant du territoire qu'à l'égard des créanciers qui connaissent eux-mêmes, du fait des retards de paiement, des difficultés de trésorerie considérables susceptibles de compromettre, dans certains cas, la poursuite de leur activité.

B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Le budget primitif du territoire pour 1990 s'équilibre, en recettes et en dépenses, à 3 417,081 millions de francs, soit une progression de 19,57 %, légèrement inférieure à celle enregistrée l'an dernier, qui était de 20,98 %.

Le tableau reproduit ci-contre retrace les grandes lignes de ce budget.

- **Les recettes ordinaires augmentent sensiblement -+ 21,48 %-**, en raison principalement de l'accroissement des ressources fiscales qui progressent de 47,50 % et alimentent près de 80 % des recettes de la section de fonctionnement. On observera par ailleurs le recul des revenus du domaine qui n'atteindront que 1,485 million cette année contre 8,904 millions en 1989.

Les recettes extraordinaires progressent également mais dans de moindres proportions, -+ 11,77 %-, pour s'établir à 495,845 millions de francs, mais leur part relative au sein du budget global régresse de 15,6 % à 14,5 %. On relèvera l'importance croissante de l'autofinancement qui cette année assure le financement de 61,5 % de la section d'investissement, soit plus de 305 millions de francs.

- **Les dépenses ordinaires sont caractérisées par l'importance du montant de la dotation de fonctionnement destinée aux provinces ; avec quelque 1 268,6 millions de francs, cette dotation absorbe en effet 43,4 % des crédits de la section de fonctionnement. Les principaux autres postes sont consacrés soit au**

TERRITOIRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE
Budget primitif pour 1990

(en millions de francs)

RECETTES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %	DÉPENSES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %
RECETTES ORDINAIRES			DÉPENSES ORDINAIRES		
- Recettes fiscales	2.348,780	+ 47,50	- Dette publique	116,723	- 77,74
- Revenus du domaine	1,485	- 499,59	- Dotation de fonctionnement	1.268,611	n.s.
- Autres recettes	570,971	- 5,67	- Dépenses de fonctionnement	439,821	+ 145,11
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	n. s.	- Contributions, subventions, fonds de concours, prêts	1.040,074	+ 13,37
			- Virement au budget extraordinaire	56,007	- 79,19
Sous-total	2.921,236	+ 21,48	Sous-total	2.921,236	+ 21,48
RECETTES EXTRAORDINAIRES			DÉPENSES EXTRAORDINAIRES		
- Avances et emprunts	19,634	n. s.	- Contributions à divers fonds d'investissement	178,659	n.s.
- Virement du budget ordinaire	305,130	+ 204,00	- Travaux d'équipement	50,940	n.s.
- Contributions, subventions, fonds de concours	164,596	n. s.	- Acquisition d'immeubles et de matériel	40,325	n.s.
- Divers	6,685	n. s.	- Dette	146,525	n.s.
Sous-total	495,845	+ 11,77	Sous-total	495,845	+ 11,77
Total général	3.417,081	+ 19,97	Total général	3.417,081	+ 19,97

Fonds intercommunal de péréquation, pour 305 millions de francs, soit aux dépenses de personnel qui s'élèvent à plus de 302 millions de francs. On relèvera enfin l'allègement de la charge de la dette qui s'établit à 116,723 millions de francs, soit une baisse de 77,74 % par rapport à l'an dernier.

Pour ce qui concerne les dépenses d'équipement, la dotation d'équipement des provinces s'élève à 89,534 millions de francs, soit 18,5 % des dépenses de la section d'investissement, auxquelles s'ajoutent des dotations exceptionnelles à hauteur de 17,187 millions de francs. On relèvera par ailleurs l'importance de la charge de la dette en capital qui s'établit à 146,525 millions de francs. Enfin, on signalera l'importance des achats d'immeubles et de matériel.

Ainsi structuré, le budget du territoire constitue au moins autant le point de passage obligé des ressources des collectivités locales que sont les provinces et les communes, que le moyen pour le territoire d'assurer le financement de ses propres attributions.

C. WALLIS-ET-FUTUNA

Pour 1990, le budget du territoire s'équilibre, en dépenses et en recettes, autour de 40,562 millions de francs, soit une hausse de 5,9 % par rapport à l'an dernier.

Le tableau reproduit ci-contre retrace les grandes lignes de ce budget.

• Les recettes ordinaires progressent sensiblement, -+ 17,16 %-, tant en raison de l'augmentation des recettes fiscales, -+ 14,78 %-, que de l'accroissement des revenus du domaine, -+ 28,64 %-, qui retrouvent ainsi leur niveau de 1988.

A l'inverse, la part des concours de l'Etat continue de régresser ; après une baisse de 43,62 % en 1988 et de 0,29 % en 1989, le reflux, pour 1990, emporte une nouvelle baisse de 15,23 %.

Les recettes extraordinaires s'établissent à 2,777 millions de francs, soit une régression très sensible par

TERRITOIRE DE WALLIS-ET-FUTUNA

Budget primitif pour 1990

(en millions de francs)

RECETTES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %	DEPENSES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %
RECETTES ORDINAIRES			DEPENSES ORDINAIRES		
- Recettes fiscales	16,137	+ 14,78	- Dette publique	1,650	+ 29,00
- Revenus du domaine	1,419	+ 28,64	- Dépenses diverses	0,382	+ 102,10
- Recettes des exploitations et services	11,418	+ 16,87	- Moyens des services	29,207	+ 12,89
- Contributions, subventions, fonds de concours	3,938	- 15,23	- Contributions, subventions, fonds de concours, prêts	2,663	+ 24,90
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	n.s.	- Virement au budget extraordinaire	0,010	- 90,20
- Autres recettes	3,883	+ 44,67	- Dépenses effectuées sur ressources affectées	3,883	+ 44,67
Sous-total	37,795	+ 17,16	Sous-total	37,795	+ 17,16
RECETTES EXTRAORDINAIRES			DEPENSES EXTRAORDINAIRES		
- Avances et emprunts	1,815	- 70	- Travaux d'équipement	2,777	- 54,8
- Virement du budget ordinaire	0,010	- 90,20	- Acquisition d'immeubles et de matériel	-	-
- 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	0,952	n.s.			
Sous-total	2,777	- 54,80	Sous-total	2,777	- 54,80
Total général	40,562	+ 5,90	Total général	40,562	+ 5,90

rapport à l'an dernier, en raison d'un moindre recours à l'emprunt et surtout de la nouvelle baisse, - 90 %-, qu'enregistre le taux d'autofinancement.

• **Les dépenses ordinaires** apparaissent caractérisées, d'une part, par une hausse sensible des dépenses de fonctionnement, -les moyens des services progressent ainsi de 12,89 %-, d'autre part par la progression significative, -+ 24,9 %- des contributions et subventions qui atteignent plus de 2,6 millions de francs, mais ne représentent que 14,2 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Le niveau des dépenses extraordinaires apparaît particulièrement faible cette année et s'inscrit en retrait de plus de moitié par rapport à l'an dernier. Cette évolution est préoccupante dans la mesure où le budget d'équipement du territoire ne représente que 14,5 % des dépenses du territoire alors que les besoins en équipement du territoire sont considérables.

D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

Pour 1990, le budget du territoire s'établit à 182,495 millions de francs, soit une progression significative par rapport à l'an dernier, -+ 6,34 %-, après la progression modérée de 3,9 % enregistrée l'an dernier.

Le tableau reproduit ci-contre retrace les grandes lignes du budget.

• **Les recettes ordinaires** ne progressent pas en francs constants et résultent toujours pour près de 80 % de la contribution versée par l'Etat. On observe par ailleurs que la progression des recettes fiscales constatée l'an dernier, -+ 12,88 %-, est confirmée cette année, alors qu'en revanche le niveau atteint l'an dernier par les recettes des exploitations et services, -12,050 millions de francs-, connaît une forte régression en 1990, - - 9,30 %- . Enfin, les revenus du domaine se stabilisent très légèrement au-dessus de leur montant de 1989 pour atteindre 6,4 millions de francs.

TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANCAISES

Budget primitif pour 1990

(en millions de francs)

RECETTES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %	DEPENSES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %
RECETTES ORDINAIRES			DEPENSES ORDINAIRES		
- Recettes fiscales	3,400	+ 2,10	- Dépenses de matériel	83,776	+ 4,28
- Revenus du domaine	6,400	+ 3,22	- Personnel	26,920	- 2,86
- Recettes des exploitations et services	10,925	- 9,30	- Entretien des bâtiments	1,100	-
- Contributions, subventions, fonds de concours	104,331	- 2,80	- Contributions, subventions, fonds de concours, prêts	19,190	- 2,50
- Prélèvement sur la caisse de réserve	6,000	n.s	- Virement au budget extraordinaire	-	-
- Autres recettes	-	-	- Divers	0,070	+ 7,69
Sous-total	131,056	+ 1,66	Sous-total	131,056	+ 1,66
RECETTES EXTRAORDINAIRES			DEPENSES EXTRAORDINAIRES		
- Avances et emprunts	-	-	- Equipement financé par section ordinaire	-	n.s.
- Virement du budget ordinaire	-	-	- Equipement et investissement pour recherche scientifique	19,000	0
- Contributions, subventions, fonds de concours	51,439	+ 20,46	- Dépenses financées par le FIDES	25,500	+ 8,51
- Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières	-	-	- Dépenses sur fonds de concours	6,939	n.s.
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-			
Sous-total	51,439	+ 20,46	Sous-total	51,439	+ 20,46
Total général	182,495	+ 6,34	Total général	182,495	+ 6,34

Les recettes extraordinaires progressent une nouvelle fois, + 20,46 %, grâce à l'abondement des concours de l'Etat. Cette évolution favorable doit être soulignée car elle traduit l'effort que l'Etat consacre aux investissements dans ce territoire et à l'affirmation de la présence française.

• Les dépenses de fonctionnement n'évoluent guère ni dans leur montant, -7,69 millions de francs-, ni dans leur structure.

En revanche, la progression des dépenses d'équipement doit être saluée même si les crédits affectés aux investissements en faveur de la recherche scientifique stagnent.

II. LES BUDGETS DES PROVINCES DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Les politiques conduites par les régions du territoire ont parfois permis d'intéressants développements mais les découpages successifs du territoire, d'abord en 1985 puis à deux reprises en 1988, rendent difficile l'appréciation de leur portée.

La création de trois provinces par la loi référendaire du 9 novembre 1988 devrait faciliter, au moins pour l'avenir, la mesure budgétaire et comptable de l'effort ainsi consenti.

Exclusivement tributaires des dotations de fonctionnement et d'équipement que leur verse le territoire, -il s'agit d'une dépense obligatoire du budget territorial-, ainsi que des contributions éventuellement apportées par l'Etat, les provinces ne disposent d'aucune ressources fiscales ; la stabilisation du découpage les a toutefois encouragées à recourir à l'emprunt qui représente respectivement 9,40 %, 27,667 % et 33,25 % des ressources de la section d'équipement des budgets primitifs pour 1990 des provinces Sud, Nord et des Iles Loyauté.

Pour cet exercice, les budgets primitifs globaux des trois provinces s'élèvent à 1 428,567 millions de francs contre seulement 64,122 millions en 1989. Cette évolution marque clairement le rôle désormais fondamental reconnu à ces collectivités qui détiennent la compétence de principe en Nouvelle-Calédonie.

En application de la loi statutaire, la dotation de

NOUVELLE-CALEDONIE

Budgets primitifs des provinces en 1990

(en millions de francs)

	SUD	NORD	LOYAUTÉ
FONCTIONNEMENT			
1. RECETTES	<u>775,741</u>	<u>447,475</u>	<u>261,450</u>
- Dotation de fonctionnement	661,787	423,556	238,250
- Autres participations du territoire	35,768	-	55
- Contributions de l'Etat	-	19,470	21,165
- Subventions et prestations diverses	-	4,449	1,980
2. DÉPENSES	<u>775,741</u>	<u>447,475</u>	<u>261,450</u>
- Intérêt de la dette	0,825	-	-
- Personnel	396,935	170,968	101,310
- Administration générale	53,308	14,102	30,649
- Enseignement	71,603	40,405	21,720
- Animation culturelle et sport	10,118	3,801	1,395
- Action sanitaire et sociale	136,470	103,035	55,490
- Voirie	5,911	12,190	2,608
- Domaine	1,815	-	-
- Interventions économiques	28,152	57,415	24,750
- Dépenses imprévues et diverses	43,351	-	1,112
- Autofinancement	27,253	22,435	7,567
ÉQUIPEMENT			
1. RECETTES	<u>198,884</u>	<u>319,648</u>	<u>115,780</u>
- Autofinancement	27,353	22,435	7,567
- Dotation d'équipement	35,813	35,813	26,862
- Emprunts	18,700	88,446	38,500
- Contributions de l'Etat	51,873	128,925	42,851
- Contributions du territoire	65,245	44,029	-
2. DÉPENSES	<u>198,884</u>	<u>319,648</u>	<u>115,780</u>
- Bâtiments administratifs et voirie	44,440	167,656	45,842
- Programmes d'équipement	67,537	94,242	41,595
- Equipements scolaires et culturels	19,188	36,138	2,778
- Programmes pour les communes	26,023	20,570	10,661
- Programmes pour les tiers	60,864	37,180	17,682
BUDGET TOTAL	<u>974,625</u>	<u>767,12</u>	<u>377,230</u>

fonctionnement est répartie entre les provinces à raison de 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des Iles Loyauté tandis que la dotation d'équipement suit une clé de répartition : 40 %, 40 % et 20 %.

A ces deux dotations principales viennent en outre s'ajouter les crédits de la dotation spécifique pour les collèges qui s'élèvent, pour 1990, à 15,165 millions et sont répartis entre les provinces selon un double critère : la population scolarisable et la capacité d'accueil des établissements.

Parmi les dépenses de fonctionnement, on relèvera le poids important des crédits consacrés à l'action sanitaire et sociale et la charge que représente les crédits de personnel. L'examen des dépenses d'équipement permet par ailleurs de relever l'importance des programmes d'équipement et d'infrastructure.

III. LES BUDGETS DES COMMUNES

A. LES COMMUNES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Ainsi que l'a exposé notre excellent collègue M. Bernard Laurent, dans le rapport qu'il a consacré au projet de loi portant réforme du statut de la Polynésie française, le territoire polynésien comprend, depuis 1971, quarante-huit communes réparties sur une superficie comparable à celle de l'Europe.

• Pour 1989, les budgets primitifs des communes se sont élevés à 1,155 milliard de francs, soit un montant prévisionnel comparable à celui de l'année précédente.

Pour l'essentiel, les recettes de fonctionnement continuent d'être alimentées soit directement par l'Etat, dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement qui représente en moyenne le quart de ces recettes, soit par des transferts en provenance du budget du territoire regroupés notamment au sein du Fonds intercommunal de péréquation (F.I.P.). Selon les communes, l'ensemble des recettes de transfert représente entre 67 % et 96 % des ressources et, sous réserve des communes de Tahiti, les ressources fiscales sont quasi-inexistantes.

La structure des dépenses de fonctionnement, -776,780 millions de francs-, apparaît très nettement marquée par l'importance des dépenses de personnel, -les communes sont le premier employeur du territoire-, qui atteignent 58 % des dépenses totales.

On relèvera par ailleurs l'alourdissement constant des intérêts de la dette qui résulte du recours accru à l'emprunt qui a marqué les années 1988 et 1989. Le recours à l'emprunt constitue en effet la première recette d'investissement, -il alimente 48,5 % du total des recettes de la section d'équipement-.

Pour l'essentiel, les dépenses d'investissement, -378,672 millions de francs- sont consacrées à la réalisation d'équipements communaux, notamment des bâtiments communaux, des équipements scolaires et des installations hydrauliques qui ont reçu, en 1989, 82 % des crédits d'investissement.

• Les montants des budgets primitifs pour 1990 n'ont pas été communiqués à votre rapporteur, le haut-commissariat ayant indiqué au ministère que l'analyse financière de ces budgets n'était pas disponible, un certain nombre d'entre eux ayant été adoptés tardivement.

Les contestations soulevées par la définition du régime du Fonds intercommunal de péréquation (F.I.P.) n'ont pas contribué à accélérer ces procédures. A cet égard, on rappellera que l'article 10 de la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Polynésie française dispose que le F.I.P. qui fournit plus de 60 % des ressources des communes de Polynésie, est alimenté par une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget du territoire. Fixée annuellement par un décret en Conseil d'Etat, cette quote-part ne peut être inférieure à 15 % de la base de calcul.

Soucieux de garantir que cette quote-part conserve un niveau effectif convenable, le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat d'un projet de décret qui fixait le montant de la participation du territoire non plus en pourcentage mais en valeur absolue.

La section de l'Intérieur du Conseil a rejeté ce projet, au motif, semble-t-il, qu'il méconnaissait les dispositions de la loi de 1971 qui parlent de «quote-part» et non pas de valeur absolue.

Au cours du débat sur le projet de loi modifiant le statut de la Polynésie française, notre collègue M. Albert Ramassamy et les membres du groupe socialiste et apparentés ont déposé un

amendement, finalement rejeté par le Sénat, tendant à modifier l'article 10 de la loi de 1971, non pour corriger les règles de calcul de la dotation du F.I.P. mais pour substituer à la fixation de la quote-part par un décret en Conseil d'Etat, une fixation par décret simple.

Cette solution était présentée comme simplement destinée à rapprocher la situation du F.I.P. polynésien de celle du F.I.P. calédonien. Or, en Nouvelle-Calédonie, la quote-part est fixée chaque année par décret, compte tenu des charges respectives du territoire et des communes et sans que cette quote-part puisse être inférieure à 15 % des ressources fiscales du budget territorial, alors qu'en Polynésie française, la loi modifiée de 1971 ne mentionne pas le caractère annuel du décret en Conseil d'Etat qu'elle prévoit pour fixer, sous la même réserve, le montant de la quote-part et le décret de 1979 donne compétence au comité de gestion du F.I.P. pour fixer, dans le respect de la loi, ce montant.

En conséquence, la suppression de la mention «en Conseil d'Etat» ne suffisait pas pour que le montant put être fixé en valeur absolue, sauf à estimer que l'absence de contrôle du Conseil d'Etat permettait de transformer la portée d'une loi, quitte, d'ailleurs, à encourir a posteriori la sanction contentieuse du Conseil d'Etat.

Le décret n° 90-467 du 1er juin 1990 a finalement respecté les règles définies par la loi de 1971 et fixé à 17,42 %, pour l'année 1990, le montant de la quote-part des ressources du budget territorial versée au F.I.P.

B. LES COMMUNES DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Ainsi que l'a récemment rappelé notre excellent collègue, M. Jean-Pierre Tizon, dans le rapport qu'il a consacré au projet de loi portant extension des lois de décentralisation à la Nouvelle-Calédonie, le territoire comprend depuis 1971 trente-deux communes d'importance très inégale.

Pour 1990, les budgets primitifs des communes du territoire s'élèvent à 954,242 millions de francs, soit une progression de 18,67 % par rapport à l'an dernier.

• Les recettes de fonctionnement sont principalement alimentées par :

- la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat, qui s'élève à 162,170 millions de francs, soit une progression de 6,7 % par rapport à l'an dernier ;
- les subventions du F.I.P. qui avec 318 millions de francs représentent près de la moitié de ces recettes ;
- les recettes fiscales qui ne représentent que le dixième des recettes ordinaires et concernent, pour l'essentiel, la commune de Nouméa.

Les recettes d'investissement qui s'élèvent à 347,7 millions de francs résultent pour 24,2 % de l'autofinancement, pour 32,4 % de subventions, enfin pour 43,4 % d'emprunts.

• S'agissant des dépenses de fonctionnement, on relèvera qu'elles représentent 62,5 % des dépenses en raison, notamment, des frais de personnel qui consomment 40,9 % de ces crédits.

Pour ce qui concerne les dépenses d'équipement, elles s'élèvent à 347,7 millions de francs, soit une progression de 25,2 % par rapport à l'an dernier qui fait suite à la progression de 77,5 % déjà enregistrée en 1989. Pour l'essentiel, ces dépenses vont permettre d'améliorer des infrastructures et les équipements communaux.

C. LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES DE WALLIS-ET-FUTUNA

Le territoire de Wallis-et-Futuna ne comporte pas de communes au sens propre du terme mais trois circonscriptions administratives : Uvéa, Alo et Sigave.

• Pour 1990, les recettes de fonctionnement sont exclusivement constituées par la dotation globale de fonctionnement qui s'établit à 13,038 millions de francs, soit une augmentation de 14,6 % par rapport à l'an dernier.

Les recettes d'investissement proviennent de la dotation globale d'équipement qui s'élève à 657.201 francs, de l'autofinancement, qui s'établit, respectivement, à 32,58 % pour Alo,

19,35 % pour Sigave, 17,53 % pour Uvéa, de la subvention versée par le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, soit 1,615 million de francs ainsi que de subventions versées soit par l'État soit par le territoire.

La répartition des recettes entre les circonscriptions s'établit comme suit :

	ALO	SIGAVE	UVÉA	TOTAL
Fonctionnement	3 006 313	2 365 404	7 667 000	12.038.717
Investissement	868.508	694 640	8 291 311	9 954 459
TOTAL	3 874 821	3 060 044	16.058.311	22.993.176

• Parmi les dépenses de fonctionnement, on relèvera le poids important des charges de personnel qui consomment plus de 53 % des crédits.

Pour ce qui concerne les dépenses d'investissement qui représentent plus de 43 % des budgets, elles financent, pour l'essentiel, des travaux de génie civil et des programmes d'acquisitions.

* *

*

Sous le bénéfice des observations qu'elle a formulées, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer.