

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **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,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, 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 Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Ruffin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n°11), 2259 (tome II), 2260 (tome II) et T.A. 533
Sénat : 91, 92 (annexe n° 11) et 94 (tome XXIII) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER	7
I - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES DOM-TOM CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER : UNE STAGNATION EN FORME DE RÉGRESSION ?	7
A. LE BUDGET GLOBAL : UNE RÉGRESSION EN VALEUR	7
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX T.O.M. : UNE RÉGRESSION GLOBALE	9
II. LES INTERVENTIONS DES MINISTÈRES TECHNIQUES	13
DEUXIÈME PARTIE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES TERRITOIRES	17
I. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE	17
A. LES ÉVOLUTIONS POLITIQUE, INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE	17
1. Une instabilité politique aggravée ?	17
2. Le territoire tarde à mettre en place les conseils d'archipel .	20
B. UN TERRITOIRE TOUJOURS PLUS FRAGILE	21
1. Des contraintes de plus en plus pressantes	21
2. Un effort financier important de la part de l'Etat	22

	<u>Pages</u>
II. LA NOUVELLE CALÉDONIE : INSATISFACTIONS ET ESQUISSE D'UN CONSENSUS ?	23
A. UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL SATISFAISANT ET LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION CONSENSUELLE POUR L'AVENIR	23
1. Le cadre institutionnel fonctionne de manière satisfaisante	23
2. Des incertitudes politiques	24
3. Une situation sociale difficile	25
B. DES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES INCERTAINS : UNE RELANCE DES EFFORTS EST NÉCESSAIRE	26
1. Une conjoncture médiocre	26
2. Des actions de développement qui produisent leurs effets	26
 III. WALLIS-ET-FUTUNA : « LES OUBLIÉS DE LA RÉPUBLIQUE » ?	 29
A. LA QUESTION STATUTAIRE N'EST PAS UNE PRIORITÉ	29
B. UN MALAISE SOCIAL ET ÉCONOMIQUE CROISSANT	30
 IV. LE TERRITOIRE DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES	 31
A. LE PROTOCOLE DE MADRID POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ANTARCTIQUE	31
B. LA POURSUITE DE L'affIRMATION DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE	33
1. L'achèvement de la construction de la piste d'atterrissage	33
2. Le renforcement des crédits destinés à la recherche scientifique	34
 V. LES ILES ÉPARSES	 35
 TROISIÈME PARTIE L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES	 37
 I. LES BUDGETS DES TERRITOIRES	 37
A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LA CESSATION DE PAIEMENTS ?	37
B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN BUDGET « RÉSERVOIR »	41
C. WALLIS-ET-FUTUNA : UNE PROGRESSION MASSIVE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	44

II. LES PROVINCES DE NOUVELLE-CALÉDONIE : UNE MONTÉE EN PUISSANCE	45
III. LES BUDGETS DES COMMUNES	47
A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	47
B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE	48

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, l'examen des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer offre à la commission des lois l'occasion de présenter au Sénat un bref bilan de l'évolution de la situation de ces collectivités territoriales.

Cette année encore, et conformément à l'une de ses vocations à laquelle elle est plus particulièrement attachée, la commission s'est efforcée de suivre régulièrement l'évolution de l'outre-mer français.

Les observations qu'elle peut formuler s'inscrivent dans un contexte caractérisé, à titre principal, par :

1. La signature en mars 1991 de la nouvelle décision d'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne.

Dans le rapport pour avis de l'an dernier, un long développement avait été consacré à l'étude de la situation des T.O.M. vis-à-vis de la C.E.E. Tout en renvoyant à cette étude, on regrettera que l'ambiguïté de leur situation n'ait pas été clarifiée : en effet, d'un côté les T.O.M. ne font pas partie de la Communauté, de l'autre, leurs ressortissants, en tant que citoyens français sont, de ce seul fait, des membres à part entière de la Communauté. Cette situation emporte des contraintes quant au respect du principe de la liberté d'établissement et de prestation de services ; toutefois, afin de préserver l'emploi local, la décision d'association admet que des réglementations dérogatoires puissent être autorisées par la Commission en faveur des populations et activités locales.

Cette nouvelle décision d'association comporte également des aspects positifs, notamment un régime préférentiel pour les échanges commerciaux et des aides qui progressent de 60 % pour atteindre 42,2 millions d'ECUs au titre du 7^e F.E.D. (soit 46,8 % des crédits destinés aux P.T.O.M.) auxquels s'ajoutent 4,4 millions d'ECUs au titre de la coopération régionale.

2. Un effritement préoccupant de l'effort financier de l'Etat qui se traduit par l'amorce d'une baisse, en volume et valeur, des crédits du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires (- 4,5 %). L'outre-mer n'est plus une priorité de la politique gouvernementale.

3. Une certaine détérioration des situations locales. En Polynésie française, le territoire est en état de cessation de paiements et le climat social est tendu. En Nouvelle-Calédonie, malgré des résultats encourageants et le maintien du dialogue, les retards cumulés de la brousse sont lents à combler. A Wallis-et-Futuna enfin, l'isolement reste difficile à rompre et la population se sent délaissée par la République ainsi que ses représentants l'ont récemment exposé au Gouvernement.

Dans tous les territoires, les enjeux économiques et sociaux apparaissent clairement prioritaires mais les handicaps sont difficiles à surmonter : rapidité du rythme de croissance démographique, éparpillement et éloignement géographiques, médiocrité des ressources naturelles (sauf le nickel de Nouvelle-Calédonie) et fiscalité assise sur les importations et donc dissuasive à l'égard du développement local.

Il convient de définir d'urgence un modèle de développement adapté, afin que ces territoires sortent enfin de la logique d'assistance dans laquelle ils sont enfermés et qu'ils puissent asseoir leur autonomie.

* *

*

Sous le bénéfice des observations qui suivent, 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.

PREMIÈRE PARTIE

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

Ainsi que votre rapporteur le souligne chaque année, il convient de rappeler que l'effort financier consenti par l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer résulte non seulement des crédits qui leurs sont destinés au sein du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer mais également des dotations qui leurs sont réservées par les budgets des autres ministères.

I - LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES DOM-TOM CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER : UNE STAGNATION EN FORME DE RÉGRESSION ?

A. LE BUDGET GLOBAL : UNE RÉGRESSION EN VALEUR

Le projet de loi de finances pour 1992 dote le ministère des DOM-TOM à concurrence de quelques 2,1853 milliards de francs, soit une progression en volume de 0,02 % par rapport à l'an dernier et surtout **une régression en valeur** si l'on retient le taux d'inflation annoncé de 2,8 %.

Cette régression est encore plus nette si on la compare à l'évolution du budget de l'Etat qui progresse de 3,1 %. Ce budget ne représente plus que 0,16 % du budget de l'Etat contre 0,17 % l'an dernier.

Force est dès lors de reconnaître que l'outre-mer n'est plus une priorité de la politique gouvernementale, même si nul ne contestera les propos tenus par M. Le Pensec, ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer, devant l'Assemblée nationale, qui a fait valoir que sur les trois derniers exercices le budget de son ministère aura augmenté de 23,2 %.

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

Dépenses ordinaires	Crédits votés pour 1990	Crédits demandés pour 1991		
		Services votés	Mesures nouvelles	Total
TITRE III - MOYENS DES SERVICES				
1re partie. - Personnel - Rémunérations d'activité ...	511 086 289	520 758 084	+ 34 314 013	555 072 097
3è partie. - Personnel en activité et en retraite				
Charges sociales	23 236 381	23 888 507	+ 3 228 230	27 116 737
4è partie. - Matériel et fonctionnement des services .	208 695 517	208 695 517	- 6 998 785	201 696 732
6è partie. - Subventions de fonctionnement	21 935 404	21 935 404	- 135 404	21 800 000
7è partie. - Dépenses diverses	5 882 910	5 882 910	- 84 300	5 798 610
Totaux pour le titre III	770 836 501	781 160 422	+ 30 323 754	811 484 176
TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES				
1ère partie. - Interventions politiques et administratives	235 303 444	229 303 444	- 14 997 348	214 306 096
4è partie. - Action économique. - Encouragements et interventions	21 097 471	20 000 000	+ 2 000 000	22 000 000
6è partie. - Action sociale - Assistance et solidarité ...	185 903 597	185 403 597	- 15 848 597	169 555 000
Totaux pour le titre IV	442 304 512	434 707 041	- 28 845 945	405 861 096
Totaux pour les dépenses ordinaires	1 213 141 013	1 215 867 463	+ 1 477 809	1 217 345 372

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						
7è partie. - Equipements administratifs et divers ...	46 000 000	42 100 000	34 170 000	6 000 000	23 800 000	29 800 000
8è partie. - Investissements hors de la métropole	39 000 000	39 000 000	32 000 000	15 000 000	13 560 000	28 560 000
Totaux pour le titre V ...	85 000 000	81 100 000	66 170 000	21 000 000	37 360 000	58 360 000
TITRE VI. - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT						
7è partie. - Equipements administratifs et divers ...	10 650 000	8 620 000	7 650 000		5 350 000	5 350 000
8è partie. - Investissements hors de la métropole	1 166 880 000	1 176 660 000	897 900 000	433 000 000	471 090 000	904 090 000
Totaux pour le titre VI ..	1 177 530 000	1 185 280 000	905 550 000	433 000 000	476 440 000	909 440 000
Totaux pour les dépenses en capital	1 262 530 000	1 266 380 000	971 720 000	454 000 000	513 800 000	967 800 000
Totaux généraux	1 262 530 000	1 266 380 000	2 184 861 013	1 669 867 463	515 277 809	2 185 145 272

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX T.O.M. : UNE RÉGRESSION GLOBALE

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit qu'au sein du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer 858,8 millions de francs seront spécifiquement consacrés aux territoires, soit un chiffre en net recul (-4,5 %) par rapport à l'exercice précédent.

Ce recul annule la hausse enregistrée l'an dernier et le niveau de dépenses prévu se trouve finalement inférieur au niveau de dépenses atteint en 1988, sans compter qu'une nouvelle décision de «gel» risque d'aggraver encore cette régression de l'effort financier en faveur des territoires d'outre-mer.

Comme les années précédentes, il est difficile d'isoler au sein de chacune des actions les crédits consacrés aux territoires, sous réserve de l'action «recherche dans les territoires d'outre-mer» qui progresse de 26,7 % par rapport à l'an dernier mais ne concerne, rappelons-le, que les T.A.A.F..

Représentant 6,9 % de la part du budget du ministère consacrée aux T.O.M., ces crédits, atteindront 59 millions de francs en 1992, soit 12,5 millions de francs de plus qu'en 1991. Ils se répartissent entre la subvention de fonctionnement versée au budget du territoire qui progresse de 31,5 % pour atteindre 35 millions de francs, et les crédits spécifiquement consacrés aux programmes de recherche dans le territoire, soit 21 millions de francs de crédits de paiement (31 millions d'A.P.), en progression de 20 % par rapport à l'exercice 1991.

Pour une analyse complète des autres actions, votre rapporteur vous invite à vous reporter au rapport présenté par notre excellent collègue Henri Goetschy, au nom de la commission des Finances. Quelques mesures significatives peuvent toutefois être relevées :

- Les services extérieurs de l'Etat dans les T.O.M.

Par rapport à 1991, le niveau de ces crédits reste inchangé si l'on ne tient pas compte de l'intégration des personnels travaillant pour les T.A.A.F. (+ 4,88 millions de francs).

Ces dépenses concernent aussi bien le personnel de l'Etat (67,3 millions de francs), soit 214 fonctionnaires, que les personnels de

statut local (39,4 millions de francs), soit 114 personnes en Nouvelle-Calédonie, 54 en Polynésie française et 21 à Wallis-et-Futuna.

- Les collectivités locales des T.O.M.

Les crédits consacrés à cette action subissent un fort recul par rapport à 1991 puisqu'ils régressent de 9,1 % (hors intégration des personnels des T.A.A.F.).

Avec quelques 128,5 millions de francs, ils permettent toutefois de subventionner les dépenses des services d'incendie et de secours et les budgets locaux des territoires ainsi que de contribuer au financement de projets d'équipement des collectivités locales.

Tous ces postes sont en régression par rapport à l'an dernier, notamment en matière de contribution au financement des projets d'équipement (- 37,8 % en crédits de paiement).

- L'action sociale et culturelle

Les crédits consacrés à cette action baissent de 5,6 % par rapport à 1991, pour s'établir à 115,9 millions de francs.

Les crédits destinés au service militaire adapté (S.M.A.), récemment réorganisé par un décret du 30 septembre 1991 relatif au commandement du service militaire adapté et un arrêté du même jour, s'élèvent à 18,2 millions de francs dont 13,7 millions de francs en faveur de la Nouvelle-Calédonie (34,3 %) et 4,5 millions de francs en faveur de la Polynésie française.

Si les dépenses de fonctionnement régressent, les dépenses d'équipement connaissent en revanche une nouvelle croissance (+ 28,6 % en crédits de paiement, soit 45 millions de francs et + 150 % en autorisations de programme, soit 10 millions de francs). Ces crédits permettront notamment de rémunérer 275 militaires (dont 181 du rang). Ils financent en outre le renforcement des équipements.

Sur ces crédits, l'Agence de développement de la culture canaque et l'Institut de formation des personnels administratifs de Nouvelle-Calédonie bénéficient, pour leur part, de subventions respectivement établies à 6 millions de francs et 2,2 millions de francs.

- L'action économique

- Ces crédits sont destinés au financement de l'A.D.R.A.F. calédonienne (+ 0,5 %) et d'actions diverses en faveur de la Nouvelle-Calédonie. à hauteur de 245,8 millions de francs de crédits de paiement (- 8,5 %). Ils sont regroupés au sein du fonds d'équipement et de promotion de la Nouvelle-Calédonie.

- Sous cette action figurent également les crédits du F.I.D.E.S.. Leur répartition entre les différents territoires s'établit comme reproduit dans le tableau figurant ci-après.

- Interrogé sur la baisse des crédits disponibles, le ministre a exposé, dans une réponse adressée à votre rapporteur, que *« la diminution très importante du volume des crédits de paiement disponibles, qui de prime abord, serait de nature à freiner de façon sensible les investissements dans les territoires d'outre-mer, s'explique par la modification récente des principes de gestion qui régissaient le F.I.D.E.S. général depuis 1946 »*.

Cette réforme, hautement souhaitable dans son principe, devrait en effet permettre, pour l'avenir, de répartir sur des bases plus saines et d'appréhender plus exactement les montants effectivement consommés. Reste toutefois qu'il ne faudrait pas que cette démarche conduite, sans le dire, à un affaiblissement de l'effort effectif. Il faudrait, pour en être certain, pouvoir comparer les crédits réellement consommés au cours des derniers exercices avec les crédits de paiement inscrits au projet de loi de finances. Malheureusement, votre rapporteur n'a pas pu obtenir ces chiffres avec une précision suffisante pour qu'ils puissent être considérés comme significatifs.

- Sans entrer dans le détail des opérations financées sur ce fonds en 1991, on relèvera qu'en Polynésie française, le logement social absorbe près de la moitié des crédits ; viennent ensuite les dépenses d'équipement des communes (20,8 %).

A Wallis-et-Futuna trois dossiers sont retenus à titre principal : la station R.F.O., la centrale électrique et la liaison de l'aéroport Mata-Utu.

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

(Loi de Finances initiale)

(en millions de francs)

NATURE DES CRÉDITS	1989	1990	1991
I. SECTION GÉNÉRALE			
• Loi de finances			
Chap. 68-90	139 400 000	139 000 000	166.500 000
Chap. 68-93 (F.E.P.N.C.)	256 750 000	294 600 000	320 000 000
TOTAL	396 150 000	433 600 000	486.500 000
• Répartition			
. Nouvelle-Calédonie	266 750 000	27 090 000	31.500.000
. Polynésie française	102 497 000	85 176 500	74.495.000
. Wallis-et-Futuna	8 905 000	11 545 000	13.267.064
. T.A.A.F. (hors transferts 1991)	13 205 000	10 500 000	16.568.000
. Iles françaises de l'Océan indien	950 000	950 000	810.000
. Opérations communes	5 369 000	4 900 000	4 700 000.
. Coopération régionale	2 607 000	-	6.000 000
TOTAL	400 283 000	143 161 500	141.340.064
II. SECTION DES TERRITOIRES			
• Loi de finances			
Chap. 68-92	27 870 000	28 480 000	28.480.000
• Répartition			
. Nouvelle-Calédonie	8 025 000	8 116 800	n.c.
. Polynésie française	8 850 000	8 971 200	n.c.
. Wallis-et-Futuna	4 027 000	4 272 000	n.c.
TOTAL	20 902 000	21 360 000	28.480.000

n.c. : non communiqué

En Nouvelle-Calédonie, les crédits du F.I.D.E.S. ont permis de renforcer la politique d'acquisitions foncières de l'A.D.R.A.F. et d'engager des travaux pour le port de We-Lifou.

Reste à signaler enfin les décalages constatés entre les taux annoncés de délégation des autorisations de programme et les taux d'engagement des crédits constatés sur le terrain. Interrogé à ce propos par votre rapporteur, le Ministre a toutefois indiqué qu'actuellement ces deux taux coïncidaient très exactement.

II - LES INTERVENTIONS DES MINISTÈRES TECHNIQUES

Ainsi qu'on l'a rappelé plus haut, l'effort financier consenti par l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer comprend non seulement les crédits consacrés aux territoires et inscrits à ce titre au budget du ministère des DOM-TOM, mais également les dépenses que d'autres ministères leur consacrent.

• En application de l'article 85 de la loi de finances pour 1969, le Gouvernement présente chaque année en annexe au projet de loi de finances, un état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux T.O.M.. Extrait de ce «jaune», le document reproduit à la page suivante retrace cet effort ministère par ministère.

Par rapport à l'an dernier, l'effort financier global de l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer, ainsi retracé, apparaît en très légère progression (+ 1,7 % pour les dépenses civiles).

Bien sûr, ce document ne permet d'appréhender qu'un ordre de grandeur car établi à partir des prévisions budgétaires du printemps, il n'est pas complètement actualisé par la suite, sans compter que la ventilation des crédits, n'est souvent pas suffisamment fine pour apprécier exactement ce qui devrait aller aux territoires d'outre-mer.

On observera toutefois que le ministère civil le plus sollicité reste l'Education nationale qui consacre plus de 2,5 milliards de francs à ces territoires, tandis que la Chancellerie accroît légèrement sa contribution (100 millions de francs contre 90 millions en 1991) sans que celle-ci puisse être considérée comme suffisante pour assurer rapidement la modernisation des appareils judiciaire et pénitentiaire engagée depuis trois ans.

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F)

	1991			Prévisions 1992		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. DÉPENSES CIVILES						
Affaires sociales et intégration.....	"	176,353	176,353	"	183,245	183,245
Agriculture et forêt.....	"	74,125	74,125	"	86,404	86,404
Anciens combattants.....	0,240	54,414	54,654	0,243	55,067	55,310
Culture et communication.....	1,170	7,500	8,670	1,196	2,608	3,804
Départements et Territoires d'Outre-mer	"	860,839	860,839	"	815,824	815,824
Economie, finances et budget: I Charges communes.....	"	610,411	610,411	"	639,604	639,604
Economie, finances et budget:						
II. Services financiers.....	"	122,993	122,993	"	126,837	126,837
Economie, finances et budget:						
III. Industrie.....	"	2,805	2,805	"	1,773	1,773
Economie, finances et budget: IV. Artisanat et Commerce.....	"	0,548	0,548	"	0,490	0,490
Economie, finances et budget: V. Postes et télécommunications.....	"	34,500	34,500	"	9,500	9,500
Education nationale : I. Enseignement scolaire.....	6,176	2,548,057	2,554,233	6,240	2,520,054	2,526,294
Education nationale : II. Enseignement Supérieur.....	0,258	55,020	55,278	0,296	58,073	59,229
Services du Premier ministre.						
— V. Environnement.....	"	4,251	4,251	"	4,251	4,251
Equipement, logement, transports et espace : — I. Urbanisme, Logement et Services communs.....	"	23,175	23,175	"	27,857	27,857
Equipement, logement, transports et espace : — 1. Transports terrestres.....	"	0,300	0,300	"	2,000	2,000
Equipement, logement, transports et espace : — 2. Routes.....	"	5,534	5,534	"	4,316	4,316
Equipement, logement, transports et espace : — III. Météorologie.....	0,40	42,241	42,281	0,40	44,317	44,357
Equipement, logement, transports et espace : — V. Mer.....	0,190	4,704	4,894	0,190	4,670	4,860
Intérieur.....	3,020	657,314	660,334	2,941	665,004	667,945
Justice.....	"	90,877	90,877	"	100,478	100,478
Recherche et technologie.....	"	147,880	147,880	"	193,721	193,721
Services du Premier ministre.						
— I. Services généraux.....	"	1,008	1,008	"	1,008	1,008
Travail, emploi et formation professionnelle.....	0,229	24,645	24,874	0,231	25,687	25,918
Budget annexe de l'aviation civile.....	3,930	157,564	161,494	3,958	169,312	173,270
Totaux (I).....	15,253	5.707,058	5.722,311	15,335	5.742,960	5.758,295
II. DÉPENSES MILITAIRES						
Départements et Territoires d'Outre-mer	"	38,940	38,940	"	42,933	42,933
Défense. — Section Commune.....	0,415	74,061	74,476	0,415	85,171	85,586
Défense. — Section Air.....	"	170,430	170,430	"	174,142	174,142
Défense. — Section Forces Terrestres.....	36,454	784,051	820,505	37,110	798,724	835,834
Défense. — Section Marine.....	"	1,010,470	1,010,470	"	1,120,222	1,120,222
Défense. — Section Gendarmerie.....	"	319,092	319,092	"	332,730	332,730
Totaux (II).....	36,869	2.397,044	2.433,913	37,525	2.553,922	2.591,447
Totaux généraux (I) + (II).....	52,122	8.104,102	8.156,224	52,860	8.296,882	8.349,742

• 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 (hors dépenses militaires) progressent encore mais, avec près de 60 % des crédits, la Polynésie française reste toujours le territoire d'outre-mer le mieux doté.

Par territoire, les dépenses civiles et militaires s'établissent comme suit :

En millions de francs (DO + CP)

	Dépenses civiles	Dépenses militaires	TOTAL
Nouvelle-Calédonie	2 689	948	3 637
Polynésie française	3 737	1 661	5 398
Wallis-et-Futuna	213	4	217
T.A.A.F.	14	7	21
TOTAL	6 653	2 620	9 273

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES TERRITOIRES

I - LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

L'an dernier, la commission des Lois s'était inquiétée de la précarité de la situation politique du territoire et de la médiocrité des évolutions économiques et sociales.

L'année 1991 n'a fait que confirmer ces deux tendances, sans que malheureusement de véritables solutions semblent pouvoir être définies.

A. LES ÉVOLUTIONS POLITIQUE, INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

1. Une instabilité politique aggravée ?

Lors des élections territoriales du 17 mars 1991, le gouvernement territorial, présidé par M. Alexandre Léontieff (majorité présidentielle aujourd'hui non inscrit) depuis décembre 1987, a perdu la majorité étroite dont il disposait encore en 1990, .

A l'issue de ce scrutin, quatre partis, -au lieu d'une dizaine dans la précédente assemblée-, sont représentés à l'assemblée territoriale :

- le Tahoeraa, conduit par M. Gaston Flosse ancien président du gouvernement du territoire, qui a obtenu dix-huit sièges ;

- l'Union polynésienne, qui associe le Te Tiarama de M. Alexandre Léontieff et le Hera Ai'a de M. Jean

Juventin, président de l'assemblée territoriale, et qui a obtenu douze sièges ;

- le Ai'a Api de M. Emile Vernaudon qui a obtenu sept sièges ;

- le Front de libération de la Polynésie (indépendantiste) de M. Oscar Temaru, qui a obtenu quatre sièges et plus de 10 % des voix.

Ce regroupement des voix autour de quatre listes aurait dû favoriser l'émergence d'une majorité stable mais aucun groupe n'ayant obtenu la majorité absolue, M. Gaston Flosse (député apparenté RPR) a conclu au lendemain des élections une première alliance de gouvernement avec M. Emile Vernaudon (député non inscrit), qui n'a pas résisté aux mouvements sociaux du mois de juillet. Une nouvelle alliance lui était en effet substituée dès le 11 septembre après le ralliement de M. Juventin et des membres de son parti.

M. Vernaudon, qui a alors rejoint les rangs de l'opposition, a toutefois conservé sa présidence de l'assemblée territoriale qui ne sera soumise à renouvellement qu'en avril prochain.

Cette instabilité politique résulte certes pour partie des tempéraments des hommes concernés, mais elle traduit aussi le malaise social croissant que connaît le territoire.

Le triste état des finances territoriales, qui fera l'objet d'une rapide analyse dans la troisième partie du présent rapport, a conduit le nouveau gouvernement présidé par M. Flosse, à faire adopter, le 15 juin, par l'assemblée territoriale, un collectif budgétaire qui prévoyait, notamment, des recettes fiscales nouvelles assises sur les produits importés, le carburant, la bière et le tabac.

En réaction à la perspective d'un surenchérissement du coût de la vie, des barrages routiers se mettaient en place, dans les jours suivants, à Faaa, empêchant ainsi l'accès à Papeete. La contestation était menée par M. Oscar Temaru, président du parti indépendantiste et maire de Faaa, la commune la plus importante de Tahiti et sur le territoire de laquelle se trouve installé l'aéroport international.

Fort du succès qu'il avait remporté aux élections, ce parti s'est systématiquement opposé à toutes les propositions du nouveau gouvernement. Après un succès mitigé, lors de sa croisade contre l'introduction du Loto dans le territoire, il trouvait un terrain favorable dans l'institution des nouvelles taxes.

Rapidement ce mouvement devait être rejoint par le front de lutte intersyndical regroupant les principaux syndicats, qui déposait, le 25 juin, un préavis de grève générale.

La tension retombait toutefois quelque peu dans la soirée du 26 juin lorsque le gouvernement acceptait de ramener le prix du carburant à son niveau antérieur.

Un escadron de gendarmerie d'une centaine d'hommes rejoignait au même moment Tahiti. Dès la renégociation des taxes et la disparition des barrages, il rentrait à Nouméa.

Mais les syndicats reprenaient l'initiative le 11 juillet et dressaient un barrage à l'ouest de Papeete. Pris d'assaut à 17 heures par les forces de l'ordre, le barrage, notamment constitué par des véhicules appartenant à la mairie de Papeete, était dissous et les forces de l'ordre se repliaient. Deux heures plus tard, alors que trois gendarmes et un manifestant étaient admis à l'hôpital, le barrage se reformait. Vers vingt-deux heures toutefois, la situation était redevenue calme et le gouvernement entreprenait, sous le patronage des églises, de négocier avec les syndicats, regroupés en «comités de lutte», à l'appel du mouvement intersyndical animé par deux des principales organisations locales, l'U.S.A.T.P. (Union syndicale autonome des travailleurs polynésiens) proche de Force ouvrière, et le syndicat A Tia I Mua proche de la C.F.D.T..

La grève qui touchait déjà le port, de nombreuses entreprises publiques et le Centre d'expérimentation du Pacifique à Mururoa et à Hao, s'étendait le lendemain aux services de l'aéroport international.

Le 11 juillet le calme revenait enfin après que le gouvernement eut pris l'engagement de renoncer aux taxes nouvelles tandis que le haut-commissaire confirmait que l'Etat, pour sa part, apporterait sa contribution au redressement des finances territoriales.

Qualifiée par M. Flosse d'*«agitation strictement politicienne»*, cette situation a surtout marqué la montée des mouvements indépendantistes et confirmé le pouvoir croissant des syndicats.

Deux points positifs doivent toutefois être soulignés : le gouvernement territorial, certes fort de la contribution budgétaire dont le principe a été confirmé par l'Etat, a réussi à rétablir le calme, et surtout, malgré l'échec de la table ronde alors réunie, c'est la négociation qui a permis de mettre fin à l'agitation sociale.

M. Gaston Flosse annonçait pourtant le 12 juillet qu'il souhaitait « *prendre le recul nécessaire à la réflexion* » et qu'il déléguait à cet effet ses fonctions de président à son vice-président, M. Michel Buillard.

Dès le 20 juillet, le président du gouvernement territorial reprenait pourtant ses fonctions et le conseil des ministres démettait le 11 septembre deux ministres issus du parti Aia Api de M. Vernaudon ; un troisième démissionnait deux jours plus tard. Ainsi prenait fin la première alliance majoritaire conclue aux lendemains des élections territoriales. Un nouvel accord réunissant le parti de M. Flosse et l'ancien parti d'opposition conduit par M. Juventin lui succéda aussitôt et quatre nouveaux ministres furent nommés.

2. Le territoire tarde à mettre en place les conseils d'archipel

La loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 a modifié, pour le moderniser, le statut du 6 septembre 1984.

Pour l'essentiel cette modernisation institutionnelle a renforcé le rôle du conseil des ministres et, singulièrement du président du gouvernement du territoire ; elle a également renforcé l'autonomie de l'assemblée territoriale et précisé ses rapports avec le gouvernement ; enfin elle a mis en place un contrôle budgétaire et financier du territoire comparable à celui qui existe en métropole.

Un premier décret du 23 août 1991 est venu préciser les modalités de fonctionnement de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française.

Un deuxième décret du 12 mars 1991 a fixé les modalités de fonctionnement du comité consultatif pour le contrôle de l'immigration et des étrangers en Polynésie française.

Enfin, les modalités d'application des lois de 1978 et 1979 relatives à l'accès aux documents administratifs et à la motivation des actes administratifs ont été également été précisées.

Reste à mettre en oeuvre le second volet de la réforme institutionnelle adoptée en 1990, c'est-à-dire la mise en place des conseils consultatifs d'archipels. A ce jour, l'assemblée territoriale n'a

toujours pas adopté de délibération aux fins de préciser les règles de leur organisation et de leur fonctionnement.

On relèvera par ailleurs, au titre des projets à l'étude, qu'un avant-projet de loi de décentralisation a été élaboré par le Gouvernement mais qu'il semble que ni la situation politique et sociale locale ni les querelles entre les «petits» et les «grands» maires ne permettent d'augurer un rapide examen par le Parlement. Reste toutefois que la tutelle manque trop souvent de fermeté et que le contrôle des finances locales est notoirement insuffisant ainsi que votre rapporteur le précisait déjà l'an dernier.

B. UN TERRITOIRE TOUJOURS PLUS FRAGILE

Votre rapporteur avait longuement insisté, l'an dernier, sur les traits caractéristiques de l'économie polynésienne. Il vous renvoie en conséquence, sur ce point, à son avis sur le projet de loi de finances pour 1991.

Le contrat de plan conclu en janvier 1990 et les efforts des gouvernements territoriaux successifs ne semblent guère en mesure de répondre aux besoins.

1. Des contraintes de plus en plus pressantes

L'économie polynésienne reste essentiellement une économie de consommateurs. Ce faisant elle est dans l'incapacité de relever les défis qui s'imposent à elle pour les prochaines décennies.

On rappellera en effet que d'ici à 2013, la population sera passée de 188 000 habitants à 310 000 habitants.

Le ministère territorial de l'Équipement estime qu'il faudra construire 2 000 logements nouveaux par an pour loger cette population, sans compter les 5 200 logements exigés par la résorption de la situation actuelle.

La population active quant à elle va croître de 2 000 personnes par an sans qu'aucune création d'emploi nouvelle puisse sérieusement être envisagée dans un contexte marqué, depuis 1990, par un repli sensible de l'activité économique polynésienne. Cette situation est particulièrement caractérisée, à l'heure actuelle,

par la dégradation des activités de construction et de travaux publics tandis que la réduction de la fréquentation touristique est préoccupante. Pour l'essentiel cette dernière évolution résulte de la réduction de la desserte aérienne (sauf avec le Japon) et de la qualité souvent insuffisante des équipements touristiques.

2. Un effort financier important de la part de l'Etat

Le contrat de plan finalement signé entre l'Etat et le territoire le 11 janvier 1990 portait sur un montant total de 948,12 millions de francs financés, à hauteur de 462,19 millions de francs par l'Etat qui fournissait ainsi pratiquement la moitié des crédits.

Par ailleurs, viennent s'ajouter à ces participations financières, plusieurs programmes ou opérations complémentaires non repris dans le contrat de plan ; ainsi en matière de logement social et de pêche.

En outre, un avenant a été signé le 10 janvier 1991 qui prévoit des actions en faveur du développement touristique et qui comporte notamment un programme d'investissement de l'ordre de 200 millions de francs sur lesquels 45 millions sont directement à la charge de l'Etat qui assure également la bonification de 140 millions de francs de prêts.

Etant donnée la date tardive de la signature définitive du contrat, les autorisations d'ores et déjà déléguées ne représentent pas des montants considérables.

C'est ainsi qu'en matière d'emploi 1,5 million de francs a été consacré à la flotille de pêche sur les exercices 1989 et 1990. Pour la même période, l'emploi agricole recevait une aide de 3,795 millions de francs. En 1991, ces sommes devraient respectivement être portées à 3,9 millions et 18,2 millions de francs.

En matière de formation et de recherche, le retard est moins sensible : plus de la moitié de l'effort en faveur des constructions scolaires aura été réalisée à la fin de l'exercice 1991, soit 145,269 millions de francs, tandis que les crédits destinés à l'université auront déjà été consommés à plus de 90 %. En revanche, l'effort prévu en matière de formation agricole n'a pas encore été engagé.

Pour ce qui concerne les infrastructures, les travaux routiers ont été largement réalisés en 1990 (17,374 millions de francs sur un total de 20,171) tandis que les projets d'assainissement prenaient du retard.

Au total, 178,761 millions de francs ont été délégués en 1989-1990 et 104,850 millions sont prévus pour l'année en cours soit, sur trois ans, près de 60 % des crédits inscrits dans un contrat dont les effets sont prévus jusqu'à 1993.

Les trois axes prioritaires de ce contrat ayant été largement développés l'an dernier, le rapporteur se permet de renvoyer une nouvelle fois, sur ce point, à son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1991. Il rappellera toutefois les observations déjà formulées l'an dernier sur l'insuffisance des résultats du programme agricole, la médiocrité de l'adaptation des formations professionnelles aux besoins de l'économie et l'incapacité de la commune de Papeete à fournir sa contribution au programme d'assainissement.

II - LA NOUVELLE CALÉDONIE : INSATISFACTIONS ET ESQUISSE D'UN CONSENSUS ?

A. UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL SATISFAISANT ET LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION CONSENSUELLE POUR L'AVENIR

1. Le cadre institutionnel fonctionne de manière satisfaisante

L'ensemble du dispositif institutionnel prévu par la loi du 9 novembre 1988 est aujourd'hui en place, tous les textes d'application du statut référendaire ont été publiés (y compris le décret du 10 mai 1991 relatif au comité consultatif du crédit) et, depuis le 1er janvier 1990, les provinces exercent effectivement leurs nouvelles compétences.

Conformément à l'article 10 du statut, une loi du 29 décembre 1990, a par ailleurs étendu aux collectivités locales du territoire, les dispositions de la loi du 2 mars 1982 modifiée relatives à la suppression de la tutelle administrative et financière des

collectivités locales. Les textes d'application de cette loi sont en cours de publication.

Le fonctionnement des différentes institutions est jugé «*particulièrement satisfaisant*» par le Gouvernement qui souligne que certaines formes de coopération se sont développées entre celles-ci et qui cite à titre d'illustration, la réunion commune organisée par le comité économique et social et le conseil consultatif coutumier sur le thème «*coutume, modernité et développement économique*».

En juillet 1991, le congrès a procédé au renouvellement des mandats de son président, du bureau et de la commission permanente. Tous ont été reconduits dans leurs fonctions, sous réserve de M. Pierre Frogier, qui, devenu le premier vice-président de la province Sud, a cédé son siège de premier vice-président du congrès à M. Jean Lèques, maire de Nouméa.

L'année 1991 a, en outre, été marquée par les missions sur le territoire de quatorze magistrats judiciaires venus présider les commissions administratives chargées de la révision des listes électorales et de déterminer les électeurs inscrits qui ne remplissent pas la condition de domicile prévue par la loi référendaire et qui doivent, de ce fait, être écartés du scrutin d'autodétermination de 1998. Pareille procédure sera renouvelée en 1994 et 1997 afin d'arrêter définitivement le collège électoral qui pourra participer à ce scrutin. Le ministre a précisé, à cet égard, à la commission que la question des listes électorales pour le scrutin d'autodétermination ne faisait plus aujourd'hui matière à discussion.

2. Des incertitudes politiques

• La situation politique paraît s'être quelque peu détendue après la radicalisation constatée l'an dernier.

Le mois d'avril 1991 a été marqué par les réunions tenues par le R.P.C.R. et le F.L.N.K.S.. Le premier a reconduit à sa présidence M. Jacques Lafleur qui a insisté sur la nécessité de s'engager dès maintenant dans la perspective des élections territoriales de 1995 et sur l'urgence du développement économique et social et du rééquilibrage entre le Sud et les provinces Nord et des Iles. Le second a reconduit M. Paul Néaoutyine (Palika) à sa présidence et M. Rock Wamytan (Union Calédonienne) à sa vice présidence pour poursuivre la réflexion sur les structures du Front.

Lors de sa convention d'avril 1991, le R.P.C.R. a évoqué la recherche d'une *«solution nouvelle»* qui pourrait être négociée avec les indépendantistes à partir de 1995. Le F.L.N.K.S. semble hésiter sur la réponse à apporter à ces propositions. Lors d'une récente convention tenue à Gatope le 13 août dernier, M. Paul Néaoutyine a toutefois rappelé qu'il convenait d'*«élaborer une stratégie plus volontariste et plus claire»* pour *«préparer une indépendance viable»*. De nouvelles réunions ont en outre été programmées pour élaborer un projet de société destiné à *«convaincre»* les loyalistes avant le scrutin sur l'autodétermination.

La dernière réunion à Paris du comité du suivi des accords de Matignon, en octobre 1991, est venue alimenter une nouvelle source d'inquiétude. M. Lafleur y a en effet déclaré qu'il avait *«perdu un partenaire en route»* et M. François Burck, président de l'Union calédonienne, a accusé l'Etat d'esquiver le dialogue, de vouloir *«récupérer ses pouvoirs et tout décider en Nouvelle-Calédonie»*. Quant au L.K.S. de M. Nidoish Naisseline, il a finalement participé à la réunion mais en estimant qu'il ne se *«reconnaissait plus du tout dans l'application des accords»*.

Le nouveau Premier ministre, Mme Edith Cresson, s'est efforcée de calmer le jeu et a souhaité imprimer *«un second souffle»* aux accords de Matignon. Reste à souhaiter qu'elle parvienne à redonner confiance aux uns et aux autres. Reste également à s'assurer, à l'occasion d'un prochain déplacement sur le territoire dont notre commission a arrêté le principe, que l'application de ces accords est satisfaisante.

3. Une situation sociale difficile

La situation sociale reste par ailleurs tendue, en raison de l'arrivée massive dans le Grand Nouméa des mélanésiens de la brousse ainsi que des polynésiens et des wallisiens des Iles. Certains n'hésitent pas à évoquer ici un autre syndrome : celui du Chaudron de la Réunion.

La percée de l'Union des syndicats des travailleurs kanaks exploités (U.S.T.K.E.) rivale de l'Union Calédonienne au sein de la nébuleuse indépendantiste, illustre cette évolution sociale de la province Sud. L'U.S.T.K.E. a de toute évidence des arrières pensées politiques.

Dans la brousse et les îles Loyauté une fraction de la direction indépendantiste se notabilise tandis que certaines rancœurs

continuent de fermenter en tribu, notamment dans les îles. Des incidents épars et très localisés de mauvaise humeur, notamment à Lifou, ne permettent toutefois pas d'envisager pour l'heure la formation d'une coalition mais ils permettent de nuancer un tableau que l'on veut parfois trop idyllique.

B. DES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES INCERTAINS : UNE RELANCE DES EFFORTS EST NÉCESSAIRE

1. Une conjoncture médiocre

Si l'année 1989 a été caractérisée par une franche reprise de l'activité économique dans la quasi-totalité des secteurs, l'année 1990, marquée par de nombreux conflits du travail, et le début de l'année 1991, ont souffert d'un ralentissement de la croissance caractérisé par la réduction de l'activité et la contraction de la demande intérieure.

Une conjoncture particulièrement médiocre a prévalu dans le commerce de gros comme de détail et les exportations de minerai ont diminué en valeur en raison de la baisse des cours mondiaux.

Dans le secteur du B.T.P. en revanche, l'activité est restée soutenue mais les programmes nouveaux semblent tarder à être mis en oeuvre.

Enfin, le domaine touristique a progressé en dépit d'une certaine désaffection de la clientèle japonaise.

2. Des actions de développement qui produisent leurs effets

• L'essentiel de l'aide de l'Etat est aujourd'hui destiné aux provinces qui sont responsables du développement économique. Des contrats de développement couvrant la période 1990-1992 ont ainsi été signés en décembre 1989 pour un montant global de 1,7 milliard de francs, sur lesquels 748 millions des francs sont à la charge de

l'Etat, et selon une répartition inégalitaire (51,5 % pour la province Nord contre 26,7 % pour la province Sud).

Ces accords de développement poursuivent plusieurs objectifs :

- faciliter l'accès aux formations initiales et continues et favoriser l'insertion des jeunes,
- assurer le rééquilibrage du territoire par rapport à Nouméa et améliorer les infrastructures afin de désenclaver les populations isolées,
- améliorer les conditions de vie, d'habitat et de santé,
- encourager le développement des activités économiques locales et la création d'emplois,
- adapter la politique foncière aux spécificités locales,
- mieux insérer le territoire dans sa région.

Pour chacune des régions, les priorités sont ainsi déterminées :

- pour la province Nord : rééquilibrage du territoire (31,8 % du total), amélioration des conditions de vie (27 %), développement rural (24,8 %), valorisation des potentialités humaines (14,6 %) et affirmation d'une identité et d'une solidarité provinciale (1,8 %) ;
- pour la province Sud : amélioration des conditions de vie (57,6 %), création d'emplois par l'encouragement au développement économique (28,5 %) et insertion professionnelle et sociale des jeunes (13,9 %) ;
- pour la province des Iles : rééquilibrage du territoire (37,9 %), amélioration des conditions de vie (26,0 %), développement d'actions économiques (20,1 %) et valorisation des potentialités humaines (15,9 %).

Au 3 octobre 1991, le montant des délégations de crédit s'élevait, pour la tranche annuelle 1990, à 223 millions de francs, soit 96 % des prévisions. Ont ainsi été réalisées des infrastructures routières et des opérations d'ordre économique ou social.

• L'Etat va par ailleurs apporter sur trois ans un concours de 116 millions de francs au territoire pour participer au financement

d'infrastructures portuaires ou aéroportuaire, de programmes d'électrification, d'enseignement et de formation professionnelle.

En 1990, 32 millions de francs ont été versés à cet effet par l'Etat.

- La formation et l'insertion professionnelles font en outre l'objet d'attentions toutes particulières, notamment dans le cadre du programme «jeunes stagiaires pour le développement» lancé en 1986, -1 800 jeunes ont bénéficié de cette procédure en 1990-. L'opération «400 cadres» engagée en 1989 a été poursuivie ; elle concerne plus particulièrement les cadres mélanésiens. Son action est complétée par les formations dispensées par l'I.F.P.R.A. (l'institut de formation des personnels administratifs) qui doit dispenser 28 000 heures de cours de formation administrative en 1991, auxquelles s'ajouteront 5 600 heures de formation aux concours administratifs, 23 000 heures de formations spécifiques qualifiées, enfin 21 000 heures dans le cadre de plans de formation.

L'Etat s'est en outre engagé à implanter trois nouveaux établissements d'enseignement à Pouembout (lycée d'enseignement agricole), Touho (lycée d'enseignement professionnel) et Poindimié (lycée d'enseignement général).

- La politique d'aménagement foncier conduite par l'A.D.R.A.F. se poursuit mais, aux dires des principaux intéressés, les attributions tardent.

Au 31 décembre 1990, l'Agence disposait encore d'un stock de terres supérieur à 68 000 hectares ; toutefois, d'après les informations transmises à votre rapporteur, la plupart des attributions engagées parfois depuis plusieurs années ont été régularisées.

On relèvera enfin que 85 % des surfaces ont été attribuées à des groupements mélanésiens de droit particulier local.

- La troisième réunion du comité du suivi qui s'est tenue à Paris en octobre dernier a dressé un bilan en demi teinte qui souligne à nouveau l'existence d'un déséquilibre persistant entre la province Sud et les autres provinces. Ainsi que l'a déclaré à cette occasion, M. Louis le Pensec, «*la bataille du rééquilibrage, c'est-à-dire de la cohésion sociale du pays, n'est pas gagnée*».

Le nouveau Premier ministre a pour sa part souhaité imprimer «*un second souffle*» aux accords afin de régler les problèmes économiques et sociaux. Elle a par ailleurs annoncé «*une modernisation de la fiscalité du territoire*».

III - WALLIS-ET-FUTUNA : «LES OUBLIÉS DE LA RÉPUBLIQUE» ?

A. LA QUESTION STATUTAIRE N'EST PAS UNE PRIORITÉ

- Le statut du territoire de Wallis-et-Futuna est régi par la loi du 29 juillet 1961 modifiée par la loi de finances du 29 décembre 1971 et par les lois du 28 juin 1973 et du 18 octobre 1978.

Ainsi que votre rapporteur le rappelait l'an dernier, ce statut d'administration directe qui autorise, en fait, une large autonomie du territoire appuyée sur la coutume, pourrait être modernisé, sans que toutefois un tel projet paraisse, pour l'instant, revêtir un caractère d'urgence.

Formulé en août 1990, lors de la visite sur le territoire du Premier ministre Michel Rocard, le souhait d'une modernisation statutaire exposé par les élus fait actuellement l'objet de réflexions autour desquelles une table ronde pourrait être très prochainement organisée entre les représentants de l'Etat et ceux du territoire, élus et chefs coutumiers.

- La situation politique locale, quant à elle, est restée stable au cours de l'année 1991, depuis le renouvellement le 12 décembre 1990 du président de l'assemblée territoriale, M. Clovis Logolofolau initialement élu à cette fonction le 19 décembre 1989, des membres du bureau et de la commission permanente.

Les prochains mois seront marqués par une échéance électorale importante : les élections territoriales prévues pour mars 1992.

B. UN MALAISE SOCIAL ET ÉCONOMIQUE CROISSANT

Une délégation de l'assemblée territoriale s'est rendue à Paris en juin 1991 et a remis au ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer un avant-projet de plan directeur de développement économique et social de l'archipel.

Cette démarche traduit le malaise croissant qui se développe au sein de la population locale (12 000 habitants dont 8 000 à Wallis). Pour reprendre l'expression de M. Logolofolau, les Wallisiens et les Futuniens ont le sentiment d'être «*les oubliés de la République*», pis encore, d'être «*sanctionnés à cause de leur fidélité à la France*».

Le plan de développement dont ils sont venus plaider la cause à Paris traduit la volonté de tous les élus et des chefs coutumiers. Il demande le renforcement des infrastructures, (goudronage des routes, adductions d'eau, lignes téléphoniques, allongement de la piste aérienne) et le développement de l'agriculture, la pêche, l'élevage et le tourisme, sans oublier la protection de l'environnement, en particulier de la nappe phréatique.

L'image paradisiaque du territoire ne sort pas indemne de ce véritable cahier de doléances qui sonne autant comme un appel qu'une mise en garde. Certes il est hâtif de parler, comme l'ont fait certains journalistes, de «*syndrome calédonien*», mais il n'est pas discutable que les mutations profondes qu'a connu ce territoire n'ont pas été perçues avec suffisamment de précision et de rapidité.

Le plan directeur de développement n'est pas encore définitivement établi. Toutefois, plusieurs axes ont d'ores et déjà été retenus.

Sur le plan micro-économique, l'objectif est de favoriser les initiatives privées pour développer et rationaliser les productions locales afin de compenser la prédominance du secteur public. Pour faciliter ces initiatives, un cadastre permettant la prise d'hypothèques va être établi et des services d'assistance comptable mis en place.

Dans le domaine macroéconomique, l'objectif est toujours de favoriser le désenclavement du territoire et une meilleure intégration dans l'économie régionale. Mais les perspectives sont peu encourageantes.

Reste qu'il est prévu d'améliorer les conditions de vie des populations grâce au développement des infrastructures, -eau,

électricité, voirie-, l'habitat social, la protection de l'environnement ainsi que la protection sanitaire et sociale.

Depuis plusieurs années, votre commission des Lois a constaté la persistance des difficultés du désenclavement et la médiocrité du taux de consommation des crédits destinés à ce territoire dont l'économie souffre de très importants retards.

Signé en octobre 1988, un contrat de plan a engagé l'Etat à hauteur de 53,3 millions de francs sur un total de 96,3 millions de francs. Après des débuts difficiles, il semble que certaines réalisations ont pu être commencées au cours de l'exercice 1990-1991, notamment en matière de routes, d'installations portuaires et de distribution d'eau et d'électricité, de formation professionnelle et d'aide à l'artisanat. Au total, 72 % des crédits auront effectivement été délégués à la fin de l'année, sans qu'un bilan précis des réalisations soit toutefois établi.

L'année 1990 a en outre été marquée par une certaine reprise économique au lendemain du Cyclone Ofa, qui s'est traduite par l'intensification des activités de constructions immobilières et la relance des travaux publics. Les salaires ont globalement augmenté, mais l'endettement des ménages s'est considérablement aggravé, notamment auprès des commerçants.

La commission des Lois s'est déclarée préoccupée par cette situation et elle suivra avec une particulière vigilance la mise en oeuvre du plan directeur de développement. Il n'est en effet pas convenable que nos concitoyens de Wallis-et-Futuna aient plus longtemps le sentiment d'être mal traités par la République qui a toujours bénéficié de leur inconditionnelle loyauté.

IV - LE TERRITOIRE DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

A. LE PROTOCOLE DE MADRID POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ANTARCTIQUE

Point n'est besoin de rappeler une nouvelle fois le statut administratif du territoire des T.A.A.F. régi par la loi du 6 août 1965. Point n'est besoin non plus d'exposer à nouveau le régime international spécifique de la Terre Adélie qui résulte du traité sur

l'Antarctique du 1er décembre 1959. Sur ces deux questions, votre rapporteur se permet de renvoyer à ses avis des années précédentes.

C'est en 1989 que ressurgissait la controverse sur le statut international de l'Antarctique à propos de la réglementation minière et le refus de l'Australie, puis de la France, de signer la convention de Wellington adoptée l'année précédente. Cette convention fournissait pourtant un cadre juridique à l'exploitation des ressources minières, remplissant, ce faisant, le vide juridique laissé, en la matière, par la convention de Washington.

Au cours de la XVe conférence des parties consultatives qui s'est tenue à Paris, en octobre 1989, la France et l'Australie proposaient un projet de convention globale de conservation et de protection de l'environnement en Antarctique, susceptible d'assurer la mise en oeuvre de l'objectif prioritaire arrêté par les participants à la conférence. Ceux-ci ont en effet prévu la mise en place 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.

Une nouvelle réunion, tenue au Chili en novembre 1990, permettait l'élaboration d'un document de base qui fut étudié à Madrid en avril 1991 pour aboutir à la rédaction d'un protocole.

Ce protocole protégeait l'Antarctique pendant cinquante ans contre toute recherche minière, sauf autorisation d'exploiter donnée à l'unanimité par les vingt six parties consultatives du traité de Washington.

Les Etats-Unis faisaient alors tardivement connaître leur opposition à cette clause qui instituait en définitive un droit de veto. Un nouveau projet mis au point en juin remplaçait l'unanimité initialement prévue par une majorité qualifiée des trois quarts des pays consultatifs.

C'est ce dernier texte, finalement approuvé par les Etats-Unis, qui vient d'être signé à Madrid, le 4 octobre, par trente et un des quarante pays signataires du traité de Washington. Quatre textes complètent le protocole pour assurer la protection de la faune et de la flore, le contrôle du tourisme et la prévention de la pollution marine.

B. LA POURSUITE DE L'AFFIRMATION DE LA PRÉSENCE FRANÇAISE

La présence française continue de s'affirmer dans l'Antarctique.

1. L'achèvement de la construction de la piste d'atterrissage

Commencé en 1986, la construction d'une piste d'atterrissage en Terre Adélie devrait marquer l'intérêt de la France pour cette région du monde et faciliter l'accès à la zone.

Ce faisant, la campagne de recherche durant l'été sera portée de deux mois et demi à cinq mois et une liaison aérienne pourra être établie, par la suite, avec la station permanente dite du «dôme C» dont la construction a été décidée l'an dernier.

En 1991, le budget de l'Etat consacrera 16 millions de francs à la poursuite des travaux de construction de la piste, dont 10 millions au titre du ministère des DOM-TOM et 6 millions en cours de transfert sur le FIDES en provenance des ministères des Transports et de la Recherche.

Les informations fournies à votre rapporteur font état, pour 1990, de la réalisation des travaux suivants :

- fin de l'arasement des îles Buffon,
- engraissement de la digue entre Petit Buffon et l'île Pollux,
- construction de la chaussée sur 500 mètres, de l'extrémité nord-ouest (île Cuvier) jusqu'à la digue reliant les îles Lion et Pollux.

L'aboutissement des travaux est prévu pour la campagne 1991-1992 avec l'achèvement de la construction de la chaussée, l'aménagement du parking et des installations de navigation aérienne et d'approvisionnement en carburant.

Après consultation du laboratoire central des Ponts et Chaussées, il est toutefois apparu préférable de retarder le bitumage de la chaussée jusqu'à la campagne 1992-1993.

Enfin l'adoption, en octobre 1989, par la commission consultative du traité de Washington d'une recommandation invitant les Etats signataires à évacuer les équipements et matériels inutilisés nécessitera deux campagnes supplémentaires de *l'Astrolabe*, en 1992-1993 et 1993-1994, pour rapatrier une vingtaine d'engins, soit un coût supplémentaire de 10 millions de francs réparti entre les trois ministères concernés (respectivement 4,65 millions de francs pour le ministère des DOM-TOM, 3,35 millions de francs pour le ministère de la Recherche et 2 millions de francs pour le ministère des Transports).

Même non revêtue, la piste pourra entrer en service à la fin de l'année 1992.

2. Le renforcement des crédits destinés à la recherche scientifique

La recherche scientifique a été largement réorganisée dans le territoire avec la création de l'Institut d'études polaires - Expéditions polaires - Paul-Emile Victor qui permettra de mieux coordonner les actions engagées par les ministères concernés (DOM-TOM, Recherche et Transports).

En 1991, les programmes dit d'observation concerneront, à titre principal, le rayonnement cosmique, la haute atmosphère, la troposphère, la pollution, le magnétisme terrestre et le suivi des populations animales.

Le comité scientifique du territoire a par ailleurs retenu des actions spécifiques, notamment en matière d'étude de l'isolement biologique des populations animales et des végétaux, d'analyse des paléoclimats et de physique de l'atmosphère.

Enfin, les recherches engagées en matière d'océanographie seront poursuivies grâce à des crédits supplémentaires destinés à la campagne du *Marion Dufresne*. Il en sera de même pour les programmes liés à l'aménagement de l'environnement du territoire, notamment l'évolution du comportement des manchots Adélie déplacés pendant la construction de la piste.

V - LES ILES ÉPARSES

Le statut de ces îles n'a pas été modifié depuis l'an dernier et l'atoll de Clipperton reste placé sous la juridiction du haut-commissaire de la Polynésie française.

Le projet d'exploitation envisagé en 1986 n'y a toujours pas reçu de suite et seules des installations météorologique, établies en 1980, et des visites régulières de bâtiments de la marine nationale, attestent de la présence française.

La position de Clipperton a toutefois permis à la France d'adhérer, en 1979, à l'I.A.T.T.C. (Inter American Tropical Tuna Commission). Elle participe activement aux travaux de cet organisme dont le champ d'intervention recouvre l'une des zones de pêche les plus riches du monde. La dernière conférence technique annuelle s'est tenue à Tokyo, du 18 au 20 juin 1991.

Quant aux îles françaises de l'Océan Indien, la dotation prévue pour 1991 est en baisse sensible par rapport à 1990 (- 30 %). Elle s'établit à 810.000 francs au titre de la section générale du FIDES).

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 de finances locales dans les territoires d'outre-mer.

Les budgets concernés présentent plusieurs caractéristiques communes : l'importance des ressources de transfert en provenance directe ou indirecte du budget de l'Etat et la très grande faiblesse des ressources fiscales ne résultant pas de la taxation des importations.

La réforme fiscale est à l'ordre du jour depuis plusieurs années, qu'il s'agisse de l'introduction de l'impôt sur le revenu ou de la mise en place d'une fiscalité locale. Annoncée à plusieurs reprises par l'ancien Premier ministre Michel Rocard, puis par le Président de la République, notamment lors de sa visite en Polynésie française, cette réforme est *« toujours à l'étude »*, d'autant qu'elle suscite des réactions pour le moins mitigées dans les territoires concernés.

I - LES BUDGETS DES TERRITOIRES

A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LA CESSATION DE PAIEMENTS ?

Depuis plusieurs années, la situation des finances du territoire de la Polynésie française s'est considérablement dégradée en dépit des ressources fiscales importantes dont dispose ce territoire. Cette circonstance lui avait permis d'équilibrer son budget, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, sans avoir à faire appel à une dotation de l'Etat.

L'augmentation rapide des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, et d'investissement, s'est traduite par un endettement croissant qui emporte aujourd'hui des frais financiers élevés. Certes, le gouvernement de M. Léontieff avait institué un contrôle des dépenses engagées afin de ne pas ordonnancer des crédits

au-delà des ressources disponibles ; certes, il s'était par ailleurs efforcé de réduire, à partir de 1989, la part des dépenses d'investissement afin d'alléger la charge du remboursement de la dette ; mais la situation a continué de se détériorer.

Le budget primitif pour 1991, voté le 4 décembre 1990, s'élevait à 4,336 milliards de francs soit une augmentation de 3,9 % par rapport au budget primitif de 1990. La nouvelle majorité issue des élections territoriales de mars 1991 a adopté, le 15 juin, une délibération modifiant ce budget. A l'issue de sa délibération, le budget rectifié s'élevait à 4,12 milliards de francs soit une réduction de 4,98 % par rapport au budget initial. Le nouveau gouvernement a, par ailleurs, souhaité réduire le recours à l'endettement et s'est efforcé, à cet effet, d'augmenter les recettes fiscales. Toutefois, les mesures fiscales adoptées par l'Assemblée territoriale le 15 juin 1991 ont déclenché un mouvement de protestation au sein de la population polynésienne et, le 8 juillet, l'Assemblée territoriale adoptait un nouveau collectif budgétaire supprimant la plupart de ces impôts sans modifier pour autant le montant du budget.

Les modifications apportées les 15 juin et 8 juillet affectent très différemment la section de fonctionnement et la section d'investissement. Par une délibération du 21 octobre dernier, le gouvernement territorial a décidé de procéder à de nouvelles modifications qui font l'objet d'un troisième collectif actuellement soumis à la discussion de l'assemblée territoriale.

- La section de fonctionnement passe de 3,18 milliards de francs dans le budget initial à 3,4 milliards de francs, soit une augmentation de 7,1 % qui ramène le montant de ce budget très légèrement en-dessous du niveau qu'il avait atteint en 1990.

Les recettes de fonctionnement sont constituées à 86 % par des recettes fiscales dont la perception effective semble soulever certaines difficultés, le trésorier payeur général ayant estimé qu'au cours des exercices 1989 et 1990 le montant des taxes perçues s'était avéré sensiblement inférieur aux prévisions inscrites dans les budgets primitifs.

Pour compenser la moins-value attendue ainsi que pour faire face à l'augmentation jugée nécessaire de certains postes de fonctionnement le nouveau gouvernement a, dans un premier temps, décidé de créer des recettes fiscales indirectes nouvelles :

- augmentation de 3 % de la taxe pour la protection sociale qui passe ainsi de 10 à 13 % ; cette taxe concerne toutes les importations exceptés les produits de première nécessité ;
- augmentation du droit de consommation sur les bières locales ou importées ; le taux initialement fixé à 70 francs CFP par litre a été ramené à 50 francs CFP le 8 juillet ;
- augmentation des droits de douanes relatifs à certains véhicules à moteur, notamment les «4×4» ;
- augmentation de la taxe sur les conventions d'assurances et extension de cette imposition à toutes les conventions ;
- réaffectation, au profit du territoire –au lieu du fonds d'entraide aux îles– et augmentation de la taxe sur l'énergie électrique.

Le 8 juillet, le relèvement du taux de la taxe de consommation sur les hydrocarbures et du droit de consommation sur les tabacs décidé dans le cadre du premier collectif a été annulé et le seuil d'exonération de la taxe sur l'énergie électrique relevé. Par ailleurs, pour compenser ces allègements, une taxe nouvelle a été instituée sur les mises encaissées par les organismes concessionnaires de jeux de hasard.

En matière de fiscalité directe, les modalités de versement de l'impôt sur les sociétés et les transactions ont été modifiées afin que le montant du premier acompte puisse être relevé. En outre, trois taxes nouvelles ont été créées sur les activités d'assurances, les baux d'habitation et le produit net bancaire.

Au total, ces mesures devraient produire une recette fiscale supplémentaire nette de 73 millions de francs. S'y ajoutent d'autres recettes de fonctionnement pour un montant total de 53 millions de francs, qui résultent pour l'essentiel du rattrapage sur l'exécution de la convention avec le Centre d'essais du Pacifique, des subventions versées par les ministères des Affaires sociales et de l'Education nationale, de la budgétisation du reliquat des réserves disponibles et de l'excédent de clôture du FIS, enfin, de l'augmentation des produits d'exploitation des services territoriaux.

A terme, l'objectif de rationalisation poursuivi par le territoire devrait se traduire par la rebudgétisation d'un certain nombre de crédits actuellement gérés à travers des fonds spéciaux.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, on observera que le nouveau gouvernement les a augmentées en justifiant sa décision par la nécessité de prendre en compte des

dépenses obligatoires ou liées à des engagements juridiques du territoire, notamment les frais financiers résultant d'un emprunt souscrit en 1990, les frais relatifs aux dernières élections territoriales et l'application d'un protocole d'accord pour la desserte des îles. Ont par ailleurs été augmentées certaines dépenses à caractère social pour venir en aide au régime de protection sociale en milieu rural ou pour contribuer au financement de l'office territorial de l'action sociale et de la solidarité ou du centre hospitalier territorial. Enfin, le troisième volet de dépenses supplémentaires concerne des crédits d'intervention en matière économique en faveur de l'aquaculture, du coprah, de l'agriculture et de l'élevage.

- **La section d'investissement a subi une réduction considérable par rapport à l'an dernier, réduction encore aggravée par le collectif voté en juillet 1991. Le financement par l'emprunt a été ramené à 258 millions de francs au lieu de 715 millions de francs initialement prévus (507 millions de francs en 1990). Au total, il représente 37 % des recettes de la section d'investissement.**

A ces emprunts s'ajoutent un prélèvement complémentaire sur les recettes de fonctionnement de 20 millions de francs (209 millions en 1990), une subvention du ministère de l'Education nationale à hauteur de 17 millions de francs, des participations diverses pour un montant total de 5,6 millions de francs et la vente de terrains et d'actions prélevés sur les actifs du territoire pour un montant de 27,5 millions de francs.

Pour ce qui concerne les dépenses, 506 millions de francs de crédits de paiement dont le financement ne peut plus être assuré par l'emprunt, ont été supprimés.

- **La situation de la trésorerie du territoire présente les caractères manifestes de ce que le droit commercial appellerait un état de cessation de paiements. Afin de pouvoir honorer ses engagements, notamment rémunérer ses agents, le territoire a dû solliciter auprès de l'Etat des facilités de trésorerie. Un premier protocole a été signé le 5 février 1990 entre le ministère des départements et territoires d'outre-mer et le président du gouvernement du territoire ; il a été reconduit le 28 février 1991. Par arrêté du 19 juin 1991, le ministère de l'Economie et des Finances a accordé au territoire de la Polynésie française, en application de ce protocole, une avance de trésorerie de 121 millions de francs qui devra être intégralement remboursée au 31 décembre prochain.**

B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN BUDGET «RESERVOIR»

La nouvelle répartition des compétences entre le territoire et les provinces résultant de la loi du 9 novembre 1988 a doté le territoire d'une compétence subsidiaire qui se traduit dans l'évolution de son budget. En effet d'une part le montant de celui-ci régresse par rapport aux exercices antérieurs, d'autre part un certain nombre de crédits ne font plus que transiter par les comptes du territoire pour être ensuite affectés soit aux provinces soit aux communes.

Pour 1991, le budget primitif du territoire a été arrêté à 3,28 milliards de francs, soit une diminution de 3,9 % par rapport à l'an dernier.

- **Les recettes de fonctionnement s'élèvent à 2,8 milliards de francs, soit une réduction de 4,2 % par rapport à 1990.**

La fiscalité directe et indirecte constitue 73 % des recettes du territoire grâce à la mise en place d'un système fiscal complet. On observera que si ces recettes avaient connu une progression importante au cours des exercices antérieurs, elles enregistrent cette année une diminution de plus de 5 %. Toutefois la portée de cette évolution est limitée par la mise en place de mesures fiscales nouvelles dont l'incidence budgétaire viendra compenser les moins-values dues à la baisse de la fiscalité du nickel et à la disparition de recettes exceptionnelles.

S'agissant plus particulièrement des impôts directs, les prévisions sont pessimistes puisque les recettes envisagées s'établissent en baisse de 28,5 % par rapport à l'an dernier en raison des difficultés du nickel. Cette baisse est partiellement compensée par une progression de 12,5 % de la fiscalité indirecte qui résulte de mesures fiscales nouvelles, notamment de la hausse d'un point des taux de la taxe générale à l'importation.

Par ailleurs la contribution de l'Etat en matière d'enseignement, de santé et de formation professionnelle enregistre une augmentation de 2 % par rapport à 1990.

Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, sont constituées à 60 % par des dotations versées aux autres collectivités locales :

TERRITOIRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Budget primitif pour 1991

(en millions de francs)

RECETTES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %	DÉPENSES	BUDGET PRIMITIF	1990/1989 %
RECETTES ORDINAIRES			DÉPENSES ORDINAIRES		
- Recettes fiscales	2.044	- 17,2	- Dette publique	n.c	-
- Revenus du domaine	549	n.s	- Dotation de fonctionnement	1.680	+ 33,3
- Autres recettes	207	- 63,7	- Dépenses de fonctionnement	332	n.s
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-	- Contributions, subventions, fonds de concours, prêts	n.c	-
			- Virement au budget extraordinaire	326	+ 482
Sous-total	2.800	- 4,2	Sous-total	2.800	- 4,2
RECETTES EXTRAORDINAIRES			DÉPENSES EXTRAORDINAIRE		
- Avances et emprunts	25	+ 31,5	- Contributions à divers fonds d'investissement	125	- 29,8
- Virement du budget ordinaire	326	+ 7,5	- Travaux d'équipement et acquisition d'immeubles et de matériel	235	+ 61
- Contributions, subventions, fonds de concours	114	n. s.			
- Divers	417	n. s.	- Dette	122	- 16,5
Sous-total	482	+ 4,7	Sous-total	482	+ 4,7
Total général	3.282	- 3,9	Total général	3.282	- 3,9

n.c. : non communiqué

n.s. : non significatif

- la dotation de fonctionnement aux provinces qui s'élève à 1,3 milliard de francs, soit 2,5 % d'augmentation par rapport à 1990 ; aux termes de l'article 33 du statut référendaire, le montant de cette dotation évolue au même rythme que les recettes du territoire, toutefois la prévision fiscale étant en baisse pour 1991, le territoire a consenti un effort particulier pour garantir à toutes les provinces une ressource équivalente voire légèrement supérieure au montant de 1990.

- le versement au fonds intercommunal de péréquation qui (FIP) s'élève à 318 millions de francs, soit une augmentation de 3 % par rapport à l'an dernier.

Les dépenses de personnel pour leur part restent stables, elles représentent 11 % des dépenses de fonctionnement, soit 332 millions de francs.

Enfin, le financement de la section d'investissement représente 326 millions de francs soit 11,4 % des recettes de fonctionnement. Son montant est en progression de 6,9 % par rapport à l'an dernier.

• **Les recettes d'investissement** s'élèvent à 482 millions de francs soit une augmentation de 4,7 % par rapport au budget primitif pour 1990. Elles sont financées à hauteur de 67 % par le prélèvement sur les recettes de fonctionnement. Cet autofinancement est complété par un recours à l'emprunt qui alimente 11,5 % des ressources de la section et par une contribution de l'Etat qui ne représente plus que 3,5 % de ces recettes.

Les dépenses d'équipement sont tout d'abord constituées par la dotation d'équipement aux provinces instituée par l'article 35 de la loi du 9 novembre 1988. Pour 1991, cette dotation s'élève à 90 millions de francs ; elle représente 18,7 % des dépenses d'investissement du territoire. Son montant est défini par rapport aux recettes fiscales du territoire, toutefois pour tenir compte de la baisse de ces recettes en 1991, ce montant a été complété par une dotation supplémentaire permettant de garantir aux provinces le maintien du niveau atteint l'an dernier.

Les communes sont, quant à elles, destinataires de 35,5 million de francs dont 31 millions au titre du fonds d'électrification rurale.

Le territoire consacrera en outre 176 millions de francs à son programme d'investissement, notamment en faveur d'opérations

d'aménagement et de construction, d'infrastructures routières et maritimes.

Enfin, les annuités en capital de la dette venant à échéance en 1991 s'élèvent à 122 millions de francs et ne représentent plus que 25 % des dépenses d'investissement contre 29,9 % en 1990. Le taux d'endettement du territoire reste ainsi contrôlé ; il s'élève à 8,4 %.

C. WALLIS-ET-FUTUNA : UNE PROGRESSION MASSIVE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Pour la première fois, le budget primitif de ce territoire dépasse le milliard de francs «pacifiques» pour atteindre 56,9 millions de francs français. Ce budget progresse, ce faisant, de plus de 40 % par rapport à 1990 en raison de l'augmentation considérable de dépenses d'équipement financées par un recours massif à l'emprunt (+ 267 %).

• **Les recettes de fonctionnement** progressent de 19,1 % grâce à la hausse des droits et taxes directs (+ 30 %) et des droits et taxes indirects (+ 23 %).

S'agissant des **dépenses de fonctionnement** les principales mesures nouvelles sont les suivantes :

- la revalorisation du SMIC à 2 750 francs par mois et la création de quinze postes budgétaires nouveaux ;
- en matière d'aide sociale : la mise en oeuvre d'un régime d'aide territoriale aux personnes âgées ou handicapées.

• **Les dépenses d'investissement** progressent considérablement (+ 333 %). Grâce à un recours massif à l'emprunt, elles devraient permettre l'amélioration des infrastructures du territoire, notamment en matière de distribution d'électricité et de télécommunications. Des crédits d'investissement sont également consacrés à des travaux de construction telle la réfection du palais de l'assemblée territoriale.

II - LES PROVINCES DE NOUVELLE-CALÉDONIE : UNE MONTEE EN PUISSANCE

• **Les ressources des provinces sont fixées par l'article 32 de la loi du 9 novembre 1988. Elles sont constituées par :**

- une dotation de fonctionnement répartie à raison de 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour Iles Loyauté ;

- le produit des centimes additionnels aux impôts locaux : seule la province Sud s'est dotée de ressources nouvelles en votant de tels centimes ;

- la dotation d'équipement qui est répartie à raison de 40 % pour les provinces Sud et Nord et 20 % pour les Iles Loyauté ;

- enfin l'effort financier consenti par l'Etat qui se traduit par une dotation spécifique pour les collègues (28,3 millions de francs en 1991), une indemnité compensatrice du transfert des charges d'enseignement primaire et d'assistance médicale gratuite que seule la province Sud percevait actuellement, enfin, les crédits prévus aux contrats de développement.

La dotation de fonctionnement représente respectivement 81 %, 94 % et 93 % des recettes de fonctionnement des provinces Sud, Nord et Iles. La dotation d'équipement quant à elle représente respectivement 22 %, 10 % et 16 % de leurs recettes d'investissement.

La participation de l'Etat contribue significativement aux recettes d'investissement des trois provinces : 50 % pour la province Sud, 46 % pour la province Nord et 44 % pour les Iles Loyauté.

• **Les dépenses de fonctionnement** sont constituées pour l'essentiel par des dépenses de personnel (48 % des dépenses de fonctionnement de la province Sud, 39 % de celles de la province Nord et des Iles Loyauté). Au titre des interventions, l'action sanitaire et sociale consomme la majorité des crédits et constitue avec l'enseignement les deux grands axes d'intervention des provinces.

NOUVELLE-CALEDONIE
Budgets primitifs des provinces en 1991

(en millions de francs)

	SUD	NORD	LOYAUTÉ
FONCTIONNEMENT			
1. RECETTES	<u>823,849</u>	<u>456,156</u>	<u>259,162</u>
- Dotation de fonctionnement	650,375	416,240	234,135
- Autres participations du territoire	20,303	12,994	7,309
- Contributions de l'Etat	73,131	20,322	10,123
- Subventions et prestations diverses	80,040	6,600	7,595
2. DÉPENSES	<u>823,849</u>	<u>456,156</u>	<u>259,162</u>
- Intérêt de la dette	1,925	0,440	-
- Personnel	395,450	177,889	100,760
- Administration générale	54,339	17,100	23,634
- Enseignement	87,516	75,997	47,666
- Animation culturelle et sport	15,430	15,166	2,409
- Action sanitaire et sociale	155,444	82,322	58,330
- Voirie	18,972	13,625	2,024
- Domaine	1,337	-	0,660
- Interventions économiques	31,074	50,918	22,545
- Autofinancement	28,685	32,699	-
ÉQUIPEMENT			
1. RECETTES	<u>166,481</u>	<u>367,162</u>	<u>116,929</u>
- Autofinancement	28,685	32,699	-
- Dotation d'équipement	37,245	36,850	18,623
- Emprunts	-	93,557	38,500
- Contributions de l'Etat	84,023	171,276	452,247
- Contributions du territoire	2,750	3,080	
- Divers	14,278	29,700	21,868
2. DÉPENSES	<u>166,481</u>	<u>367,162</u>	<u>116,929</u>
- Bâtiments administratifs et voirie	16,720	149,611	13,850
- Programmes d'équipement	18,508	107,890	89,691
- Equipements scolaires et culturels	25,520	21,714	4,318
- Programmes pour les communes	29,535	39,380	12,980
- Programmes pour les tiers	76,198	48,565	18,205
BUDGET TOTAL	990,330	823,318	376,091

L'autofinancement est modeste : 3,4 % pour la province Sud, 7,1 % pour la province Nord et rien pour la province des Iles Loyauté dont la section d'investissement est exclusivement financée par l'emprunt et les subventions versées par l'Etat et le territoire.

En matière de dépenses d'investissement, la Province Nord a fait porter l'essentiel de son effort sur la voirie (route Koné-Tiwaka). Elle y consacre 33 % de ses dépenses d'investissement.

La province Sud réserve, quant à elle, 15 % de ses crédits d'investissement à l'équipement scolaire et culturel. Elle apporte en outre une contribution importante à l'équipement des communes de son ressort (17,7 %).

Quant au budget d'investissement de la province des Iles Loyauté, il met l'accent sur l'amélioration des infrastructures portuaires et la construction de logements.

III - LES BUDGETS DES COMMUNES

A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'institution communale joue un rôle de premier plan dans la vie économique de la Polynésie française. En 1990, les communes ont dépensé, soit en fonctionnement soit en investissement, 1,083 milliard de francs. Leurs prévisions budgétaires étaient toutefois globalement en baisse par rapport aux dépenses de l'exercice précédent en raison de la forte diminution des prévisions des dépenses d'investissement qui s'établissaient à 309 millions de francs, soit 18,7 % de moins qu'en 1989.

Les budgets primitifs pour 1991 ne lui ayant pas été communiqués, votre rapporteur n'est malheureusement pas en état d'évoquer les évolutions postérieures à 1990.

B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE

La question des finances communales reste pendante depuis l'extension des lois de décentralisation aux communes de Nouvelle-Calédonie. Les recettes de transfert continuent en effet à constituer la majeure partie de leurs ressources soit à travers le fonds intercommunal de péréquation, soit par le biais de la dotation globale de fonctionnement qui assure en moyenne 75 % du financement de leurs dépenses de fonctionnement.

• **Le fonds intercommunal de péréquation (FIP)**, dont le statut a été rappelé dans l'avis présenté par votre rapporteur au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 1991, dispose cette année d'un montant de crédits de 318,37 millions de francs, soit une augmentation de 3 % par rapport à 1990 qui fait suite aux fortes progressions constatées au cours des trois exercices précédents.

En 1991, les dotations de l'Etat s'élèvent, au titre de la DGF, à 209,8 millions de francs, soit 14 % de plus que l'an dernier.

La fiscalité locale, quant à elle, conserve un rôle marginal. Elle repose sur le système des centimes additionnels à divers impôts, droits et taxes perçus par le territoire. Le taux de ces centimes est soumis au respect des limites fixées par le congrès, le territoire ayant reçu une compétence exclusive en matière de fiscalité dans la loi du 6 novembre 1988. Toutefois, toutes les communes n'utilisent pas ce système qui représente, en 1990, 12 % en moyenne des recettes de fonctionnement de ces collectivités. Il existe en outre une différence sensible entre les communes de la brousse et les communes les plus importantes du territoire dont les ressources fiscales s'établissent respectivement, en moyenne, à 3 % pour les communes de moins de 10 000 habitants et à 27,7 % pour les communes de plus de 50 000 habitants (en métropole le taux moyen s'établit à 54%).

Le niveau d'endettement des communes et la charge de la dette se sont accrus depuis quelques années mais sans atteindre les taux constatés en métropole. Au cours des deux derniers exercices on constate toutefois une stabilisation de l'endettement des communes après la forte augmentation enregistrée en 1987. Aujourd'hui le taux d'endettement moyen se situe autour de 17 %.

- L'essentiel des dépenses de fonctionnement résulte des rémunérations des personnels.

Quant aux dépenses d'investissement, elles concernent pour l'essentiel des infrastructures communales réalisées grâce au concours du comité de gestion du FIP. Ce fonds bénéficiera en outre l'an prochain d'une dotation destinée à l'équipement et prélevée sur le budget du territoire dès que le Parlement aura adopté un projet de loi modifiant en ce sens le statut du FIP.